

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 5549

- *Audition de M. Thierry Repentin, président, et de Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) 5549*
- *Audition de MM. Bernard Doroszczuk, président, et Olivier Gupta, directeur général de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) 5565*
- *Audition de M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)..... 5581*
- *Proposition de loi visant à mieux protéger les locataires bénéficiant d'une allocation de logement et vivant dans un habitat non-décent - Examen de l'amendement de séance 5591*
- *Mission d'information sur la viande in vitro - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)..... 5591*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 5593

- *Audition conjointe de MM. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et Bruno Tertrais, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) sur les enjeux de la loi de programmation militaire..... 5593*
- *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 - Examen du rapport et du texte de la commission 5608*
- *Projet de loi autorisant la ratification du Protocole du 30 avril 2010 à la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses - Désignation d'un rapporteur 5611*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal - Désignation d'un rapporteur 5611*
- *Projet de loi autorisant l'approbation pour les accords signés avec le Sénégal et le Sri Lanka relatifs à l'autorisation d'exercice d'une activité professionnelle salariée par les membres de la famille des agents des missions officielles - Désignation d'un rapporteur..... 5611*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la résilience climatique et de la viabilité des routes nationales 116, 20, 320 et 22 liées aux risques naturels entre Prades et la frontière franco-andorrane - Désignation d'un rapporteur 5611*

- Proposition de résolution européenne dénonçant les transferts forcés massifs d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie - Désignation d'un rapporteur..... 5612

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 5613

- Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Examen d'un amendement de séance..... 5613
- Proposition de loi relative aux outils de lutte contre la désertification médicale des collectivités - Examen d'un amendement au texte de la commission..... 5614

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 5617

- Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications..... 5617
- Questions diverses..... 5637
- Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, 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 - Examen du rapport et du texte de la commission..... 5641
- Proposition de nomination de M. Boris Ravignon, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) - Désignation d'un rapporteur..... 5651
- Audition de MM. David Valence, président, Bruno Cavagné, vice-président, et Pierre-Alain Roche, rapporteur général du Conseil d'orientation des infrastructures (COI)..... 5652

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 5669

- Audition de MM. François Brouat, président du collège des directeurs des Écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA), et Olivier Celnik, élu au Conseil national de l'Ordre des architectes d'Île-de-France..... 5669
- Audition de MM. Jérôme Seydoux, président du groupe Pathé, et Ardavan Safaee, président de Pathé films (sera publié ultérieurement)..... 5689
- Proposition de loi portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique - Examen des amendements au texte de la commission..... 5690

COMMISSION DES FINANCES..... 5695

- Scolarisation des élèves allophones - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de MM. Nacer Meddah, président de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes, Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil, et Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique à la direction générale de l'enseignement scolaire (sera publié ultérieurement)..... 5695

- *Audition de MM. David Valence, président, Bruno Cavagné, vice-président, et Pierre-Alain Roche, rapporteur général du Conseil d'orientation des infrastructures (COI)..... 5695*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 5713

- *Proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux, présentée - Examen des amendements au texte de la commission 5713*
- *Proposition de loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires - Examen des amendements au texte de la commission 5716*
- *Proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée des compétences « Eau et assainissement » - Examen des amendements au texte de la commission..... 5716*
- *Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration - Examen du rapport et du texte de la commission..... 5716*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 5783

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur 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..... 5783*
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 5787*
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs 5860*

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 5885

- *Audition d'associations d'élus locaux du bloc communal 5885*
- *Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires - Examen du rapport et du texte de la commission spéciale 5909*
- *Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires - Examen des amendements au texte de la commission spéciale..... 5948*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE 5965

- *Audition de M. Thomas Fatôme, directeur général, et de Mme Julie Pougheon, directrice de l'offre de soins de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam)..... 5965*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR « L'UTILISATION DU RÉSEAU SOCIAL
TIKTOK, SON EXPLOITATION DES DONNÉES, SA STRATÉGIE D'INFLUENCE »
..... 5983**

- *Audition de M. Marc Faddoul, chercheur en intelligence artificielle et directeur de Al Forensics..... 5983*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR « L'UTILISATION DU RÉSEAU SOCIAL
TIKTOK, SON EXPLOITATION DES DONNÉES, SA STRATÉGIE D'INFLUENCE »
..... 5995**

- *Audition de M. Benoît Loutrel, membre de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) (sera publié ultérieurement) 5995*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE
EN FRANCE..... 5997**

- *Audition de représentants d'associations de maires 5997*

**MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE FILIÈRE DE
BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES DURABLES ET
HYDROGÈNE VERT »..... 6011**

- *Audition de MM. Éric Bergé, chef de projet « Industrie lourde » de The Shift Project, Jean-Philippe Hermine, coordinateur de l'initiative « Mobilité en Transition » de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), et de Mmes Diane Strauss, directrice du bureau France, et Fanny Pointet, responsable du transport maritime de Transport & Environment (T&E) (sera publié ultérieurement) 6011*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « GESTION DURABLE DE L'EAU :
L'URGENCE D'AGIR POUR NOS USAGES, NOS TERRITOIRES ET NOTRE
ENVIRONNEMENT 6013**

- *Audition des agences de l'eau 6013*
- *Audition de Mme Michèle Rousseau, présidente-directrice générale, et M. Pierre Pannet, directeur adjoint de la direction des actions territoriales, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) (sera publiée ultérieurement) 6045*
- *Audition de M. Jean Launay, président du Comité national de l'eau (CNE) (sera publiée ultérieurement)..... 6046*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 20 MARS ET À VENIR. 6047

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 7 décembre 2022**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 35.***Audition de M. Thierry Repentin, président, et de Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)**

Mme Sophie Primas. – Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Monsieur Thierry Repentin, président de l'Agence nationale de l'habitat, l'Anah, accompagné de Madame Valérie Mancret-Taylor, la directrice générale de l'agence. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo diffusée en direct sur le site Internet du Sénat.

L'Anah est au cœur d'un défi absolument central pour les Français, la rénovation thermique de leurs logements et l'atteinte des objectifs de la Stratégie nationale bas carbone révisée, c'est-à-dire la suppression de la quasi-totalité des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 dans le secteur résidentiel. Dans le contexte de la crise ukrainienne et des indisponibilités du parc nucléaire, chacun mesure combien 2050 est éloigné et que le besoin d'un logement bien isolé est essentiel pour nos concitoyens qui voient leur pouvoir d'achat amputé par la hausse des prix de l'énergie.

Comme l'a souligné notre collègue Dominique Estrosi Sassone dans son rapport budgétaire, dans une région comme l'Île-de-France, 45 % des résidences principales sont classées E, F ou G. À Paris, c'est deux tiers du parc locatif privé ! Le défi est donc capital et l'Anah se trouve au cœur des attentes. Notre rapporteur soulignait d'ailleurs que si l'Anah était en passe de réussir la massification des aides, il lui restait à réussir la massification de l'accompagnement et des rénovations globales.

Je ne veux pas céder à la facilité, si française, de critiquer l'Anah et de l'accuser de toutes les lacunes en la matière. L'agence connaît actuellement une profonde transformation, un véritable changement d'échelle. En quelques années, le personnel de l'agence a doublé, les paiements ont triplé et le nombre d'aides a quintuplé. Cela ne peut pas se faire sans accrocs, c'est évident, et nous tous, qui ici avons l'expérience de la gestion de collectivités locales, en sommes parfaitement conscients. Cependant, pour les Français qui ont un dossier en attente, voire en souffrance, depuis trop longtemps auprès de l'Anah et qui ont droit à une réponse, je voudrais que vous puissiez nous dire exactement où vous en êtes aujourd'hui notamment à la suite de la décision du 14 octobre 2022 du Défenseur des droits.

Je voudrais ensuite que vous nous indiquiez quelle est et va être l'action de l'agence sur trois sujets : le pilotage de la rénovation énergétique, le développement de France Rénov' et l'accélération des rénovations globales. La Cour des comptes, dans un référé daté du 28 juillet 2022, a pointé les lacunes du pilotage de la rénovation énergétique des bâtiments. Je souhaiterais comprendre s'il y a un pilote dans cet avion dont le cockpit semble être une mission interministérielle, les moteurs et les ailes l'Anah et l'Ademe, le fuselage le réseau France Rénov', les passagers les Français, les stewards et hôtesse les entreprises RGE, les diagnostiqueurs et les accompagnateurs avec comme tour de contrôle un Observatoire

national de la rénovation énergétique, l'ONRE, dont j'avoue, j'ignorais l'existence jusqu'à la lecture du référé...

Par ailleurs, dans à peine un mois, à compter du 1^{er} janvier 2023, doit se déployer Mon Accompagnateur Rénov', imaginé par le Rapport Sichel et créé par la loi « Climat et résilience ». Ce seront normalement des professionnels privés agréés par l'Anah et reconnus comme des tiers de confiance pour aider les ménages à s'engager vers des rénovations globales. Voilà le principe. Mais j'ai l'impression que nous savons très peu de choses aujourd'hui de la mise en œuvre concrète dans un secteur où beaucoup de Français ont été victimes d'aigrefins.

Enfin, comment l'Anah compte-t-elle accélérer en matière de rénovation globale ? Je lisais dans la réponse d'Élisabeth Borne à la Cour des comptes que l'ensemble des aides MaPrimeRénov' n'avait pas permis, en 2021, d'atteindre la moitié de l'objectif annuel fixé par la SNBC (3,1 térawattheures par an contre un objectif de 7,1 Twh/an). L'Anah va recevoir un fort coup de pouce budgétaire en 2023. Mais tout n'est pas affaire d'argent. Quelles vont être les décisions du conseil d'administration pour réorienter les travaux et pour mesurer effectivement les résultats atteints ?

Monsieur le président, madame la directrice générale, je vous passe à présent la parole. Nos rapporteurs Dominique Estrosi Sassone et Daniel Gremillet vous interrogeront ensuite, ainsi que tous les sénateurs présents qui le souhaiteront.

M. Thierry Repentin. – Je vous remercie pour votre invitation. Je suis très honoré de me trouver dans cette salle de la commission des affaires économiques, passant de statut d'auditeur à celui d'audité, quelques années après avoir eu la chance de siéger dans cette commission. Je suis accompagné de Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Anah.

Vous avez indiqué, en introduction, le caractère exponentiel de la politique de rénovation énergétique. En 2018, on comptait 75 000 rénovations de logements contre 750 000 en 2022, soit dix fois plus de rénovation en cinq ans. Cette montée en puissance nécessite de renforcer l'organisation de l'établissement public et de disposer de moyens totalement différents.

Le sujet que nous abordons aujourd'hui est au cœur de l'actualité sur de nombreux aspects. Il concerne le pouvoir d'achat de nos compatriotes, la facture énergétique ayant un poids important dans le coût d'un logement. Il touche aussi aux enjeux de sobriété énergétique, avec le souhait de la nation de consommer moins d'électricité et de combattre le dérèglement climatique. Je rappelle que le bâtiment est le deuxième poste d'émission de gaz à effet de serre après les transports. Je rappelle également que 80 % des logements qui seront occupés par nos concitoyens en 2050 sont déjà construits. Même dans les meilleures années de construction, nous ne construisons jamais plus d'1 % du parc existant. Chacun comprend donc l'importance à donner aux travaux à réaliser sur le parc existant.

L'Anah est au cœur de ces enjeux et a pour mission d'accompagner les Français sur le chemin de la rénovation énergétique grâce au déploiement de France Rénov'. Des campagnes de communication télévisuelles ont été mises au point pour que nos compatriotes connaissent la porte d'entrée unique pour obtenir des renseignements en la matière. L'État mobilise des moyens inédits pour soutenir cette politique publique avec 3,5 milliards d'euros annuels, dont 1 milliard d'euros en aides à la pierre, contractualisées avec les collectivités

territoriales. Ces aides comprennent MaPrimeRénov' Sérénité et MaPrimeRénov' Copropriété. Nous obtenons des résultats en constante progression. Les territoires et les acteurs économiques ont besoin de stabilité réglementaire et budgétaire pour déployer cette politique publique de manière efficace et sur la durée. L'évolution du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en MaPrimeRénov' apporte cette stabilité. Les critères du CITE pouvaient en effet être modifiés chaque année en loi de finances, rendant difficile la possibilité pour les ménages de se projeter dans l'avenir.

La réussite de MaPrimeRénov' se mesure aux retours des ménages ayant sollicité cette aide. 89 % de ces ménages se déclarent satisfaits de ce dispositif. 66 % d'entre eux indiquent que sans cette aide, ils n'auraient pas réalisé les travaux engagés sur leur logement. Ce dispositif a permis de lancer une dynamique forte de massification des travaux de rénovation énergétique. Depuis 2020, plus d'un million de ménages en ont bénéficié. Cette aide a profité d'abord aux plus modestes : 68 % des dossiers actés par MaPrimeRénov' concernent les quatre premiers quartiles de la population. Ces dossiers consomment 80 % des montants de subvention apportés par l'Anah. Aider plus ceux qui ont le moins est donc aujourd'hui une réalité.

MaPrimeRénov' a permis aux bénéficiaires de s'inscrire dans un parcours de rénovation se voulant écologiquement vertueux, avec la réalisation d'un premier geste, et ainsi introduire massivement la décarbonation des logements privés. Je voudrais insister sur un point : MaPrimeRénov' est accessible pour tous les propriétaires : bailleurs, occupants, ou copropriétés. La moyenne d'économies conventionnelles par logement et par an est passée de 3,9 mégawattheures avec le CITE à 5,6 mégawattheures avec MaPrimeRénov', soit une augmentation de 44 % des gains énergétiques.

Ces éléments de satisfaction ne nous feront pas oublier que pour certains usagers le parcours de demandes a pu être compliqué. La défenseure des droits a souligné des dysfonctionnements concernant 500 dossiers. Je voudrais rappeler, en comparaison, que l'Anah instruit chaque semaine 25 000 dossiers. Ces deux chiffres doivent être mis en perspective. Par ailleurs, au moment où la décision a été publiée, 50 % de ces 500 dossiers avaient été traités et résolus. Nous sommes conscients des difficultés concernant certaines situations particulières. Nos équipes sont pleinement mobilisées pour apporter des solutions dans les meilleurs délais.

Il ne faut pas, selon nous, opposer la rénovation globale à la rénovation par gestes. Il n'y a, en effet, pas une solution unique aux dossiers présentés par les ménages, ni de recettes miracles. Le bouquet de travaux de MaPrimeRénov' Sérénité est de 30 000 à 70 000 euros pour une rénovation performante et globale, alors que pèse déjà sur les ménages un coût du logement important. Les dépenses de logement représentent en moyenne 30 % des revenus des ménages, coûts auxquels il faut ajouter le renchérissement du prix des énergies. Il faut offrir aux ménages des choix et faire du sur-mesure, en fonction de leurs besoins et de leurs moyens. MaPrimeRénov' permet d'apporter une réponse à chaque situation.

Le traitement des ménages en situation de forte précarité énergétique peut engendrer des coûts majeurs pour remettre en état des logements (habitat indigne et dégradé). Ces coûts dépassent en moyenne 60 000 euros par logement. L'Anah apporte également des solutions de financement à travers des opérations de lutte contre l'habitat indigne (résorption de l'habitat insalubre – RHI - ou encore dispositif de Traitement de l'Habitat Insalubre, Remédiable ou dangereux, et des Opérations de Restructuration Immobilière - THIRORI).

L'Anah finance d'ores et déjà 60 000 rénovations globales, soit 10 % des aides, de maisons individuelles ou de copropriétés. MaPrimeRénov' Sérénité est déclenchée s'il y a au minimum 35 % de gains énergétiques à l'issue des travaux. Dans les dossiers traités, nous atteignons plutôt 50 % de gains constatés, avec des financements très incitatifs et un accompagnement systématique pour les 600 000 propriétaires modestes ayant pu bénéficier depuis 2011 de ce dispositif. La moitié des rénovations accompagnées par MaPrimeRénov' Sérénité permettent de sortir les logements du statut de passoire énergétique.

Le dispositif MaPrimeRénov' Copropriétés progresse chaque année malgré un contexte très difficile pendant les deux années de Covid. Les assemblées de copropriétés se sont en effet réunies avec une régularité beaucoup plus faible et très peu de décisions ont été prises. Seulement 7 000 logements ont bénéficié de cette aide en 2020, 12 000 en 2021 et vraisemblablement 25 000 en 2022. La courbe est donc croissante. Par ailleurs, les dispositions législatives ou réglementaires récemment prises, notamment l'interdiction de location pour un certain nombre de logements, devraient inviter davantage de propriétaires à réaliser ces travaux. Si cela reste encore insuffisant, de premières évolutions devront être proposées pour 2023, avec notamment une révision à la hausse des plafonds de travaux ainsi que des primes pour les ménages les plus modestes. Ces décisions sont en cours d'arbitrage et un conseil d'administration se tiendra cet après-midi.

Le défi est désormais de réussir la massification de l'accompagnement pour réaliser les rénovations globales et énergétiques. Pour ce faire, il convient d'abord de réaffirmer le rôle des collectivités, dans le cadre d'un pacte territorial visant à remettre en perspective le sujet habitat pour répondre aux enjeux de transition énergétique et démographique. L'objectif est aussi de valoriser la force du réseau de proximité porté par les territoires, avec le soutien de l'État. D'un territoire à l'autre, le portage est différencié. Certaines collectivités sont très mobilisées et apportent des compléments de subvention, conduisant l'Anah à bonifier ses propres interventions. Environ 350 communes exonèrent de foncier bâti les logements faisant l'objet d'une rénovation.

Il faut aussi permettre à tous les ménages d'être accompagnés par un tiers de confiance, à même de les conseiller de façon désintéressée, sans privilégier un certain type de travaux. Cette réponse sera apportée par Mon Accompagnateur Rénov' au 1^{er} janvier 2023. D'ores et déjà, France Renov' permet une information et des conseils neutres et indépendants pour faciliter le passage à l'acte. France Renov', service public cofinancé par l'État et les collectivités, permet de regrouper sous une seule enseigne les agences locales de l'énergie et du climat (ALEC), en fusionnant les réseaux de l'Ademe et de l'Anah. Les effectifs ont triplé, passant de 750 à près de 2 200 conseillers en deux ans. Leur professionnalisation n'est pas encore arrivée à terme pour se déployer partout en 2023.

Selon nous, il faut mesurer plus efficacement les gains énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre (GES) évitées par un diagnostic initial et un autre à l'issue des travaux. Cette mesure rendra *de facto* le parcours plus complexe, mais aussi plus sécurisé, sous réserve que l'harmonisation entre le DPE et les audits soit aboutie et fiabilisée. Il faut aussi poursuivre la démarche de simplification des aides. Cela est particulièrement nécessaire pour les certificats d'économie d'énergie, les C2E, dont le système est assez opaque pour une grande partie de nos concitoyens. Les critères de ce dispositif ne sont pas toujours alignés avec ceux de MaPrimeRénov', ce qui participe au développement d'offres commerciales agressives et peu scrupuleuses. Cette simplification doit aussi concerner les aides en faveur des bailleurs privés, soumis aux obligations de la loi « Climat et résilience ».

Enfin, il nous faut engager un véritable rééquilibrage des aides en faveur de la rénovation énergétique performante immédiate ou par étapes. À ce jour, le cumul de forfaits reste plus avantageux que le forfait rénovation globale. Aucun des deux n'est adapté pour financer les rénovations performantes et mieux financer l'isolation.

Indépendamment de toutes ces actions que nous appelons de nos vœux, il faut aussi interroger la capacité des filières professionnelles – entreprises, artisans, industries – à s'inscrire dans cette massification qualitative qui reste à conforter. Nous avons sur le territoire des retours de ménages nous signalant leurs difficultés à obtenir des devis. Les filières sont parfois submergées. L'organisation de ces filières doit être améliorée pour répondre à cette croissance exponentielle des demandes de rénovation.

Mme Valérie Mancret-Taylor. – Je vous remercie de nous avoir invités à cette audition. Comme nous l'avons rappelé, la politique publique de rénovation énergétique des logements est en forte progression. Outre les chiffres déjà présentés, je rappelle que l'ouverture de l'aide MaPrimeRénov' date du 1^{er} janvier 2020. Il s'agit donc d'une politique assez récente, qui s'améliore et évolue chaque année. L'amélioration de l'habitat au sens large (pas seulement la rénovation énergétique) concerne plus de 20 millions de logements en France. Le pilotage de la rénovation énergétique est porté par le ministère de la transition écologique et de la cohésion de territoires et par celui de la ville et du logement.

Je voudrais insister sur le fait que MaPrimeRénov' est une famille d'aides. L'aide nationale MaPrimeRénov' repose sur des forfaits, plus ou moins importants selon la vulnérabilité et la fragilité des ménages. MaPrimeRénov' Sérénité permet de réaliser une rénovation globale pour les ménages des quatre premiers déciles de la population. MaPrimeRénov' Copropriété est, quant à elle, une aide collective destinée aux syndicats de copropriétaires, pour les propriétaires occupants et bailleurs. Il existe donc une gamme d'aides différentes. MaPrimeRénov' Sérénité et MaPrimeRénov' Copropriété sont des aides à la pierre, déléguées dans les territoires auprès des préfets et contractualisées avec les collectivités territoriales. Ces aides sont donc décidées au niveau local dans les politiques locales de l'habitat. Elles sont abondées par les collectivités, ce qui permet de réduire le reste à charge des ménages concernés. L'accès à ces aides impose un accompagnement des ménages. Les tiers de confiance permettent à ces ménages d'être sécurisés.

Depuis 2020, quasiment 1,5 million de ménages ont été aidés financièrement. L'activité de l'agence a été multipliée par 10 en cinq ans et son budget a été multiplié par 5. Cela a généré 6,2 milliards de primes financées et 18,8 milliards d'euros de travaux dans les logements. 163 000 logements ont bénéficié d'une rénovation globale depuis 2020, générant 1,8 milliard d'euros de primes financées. Je ne conteste pas les chiffres de la Cour des comptes, mais celle-ci n'a examiné dans son rapport que MaPrimeRénov' national ainsi que certains bonus, sans analyser l'ensemble de la famille des aides. Il faut garder une vision globale comprenant à la fois les aides nationales, mais également les aides à la pierre. Certes, ces chiffres nous placent en deçà de ce qui peut être attendu en matière de rénovation globale, de confort thermique complet, de moindres émissions de GES. Mais le volume est plus important si l'on regarde l'ensemble de l'activité de l'agence et non pas seulement une portion de ses activités.

France Rénov' est un service public créé au 1^{er} janvier 2022, à la suite de la loi « Climat et résilience ». Il ne s'agit pas d'un service public nouveau, mais de la réunion de deux réseaux existants : le réseau FAIRE de l'Ademe et celui de l'Anah, notamment ses équipes de suivi et animation pilotées par les collectivités. Les financements sont assurés à

50 % par l'État et à 50 % par les collectivités territoriales. Ce réseau permet de disposer de conseillers sur le territoire, assurant des démarches proactives de conseil et d'information pour les usagers souhaitant réaliser un diagnostic de leurs logements et connaître le parcours de travaux à réaliser.

Nous avons réuni ce réseau pendant deux jours, dans sa totalité, à Angers au début du mois de septembre. Plus d'un millier de personnes étaient présentes en salle, avec plus de 500 personnes connectées. Ce réseau monte en puissance chaque année. Le nombre d'espaces-conseils France Rénov' augmente sur le territoire, atteignant 450 en 2022. On compte 2 100 conseillers sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit essentiellement de conseillers en rénovation de l'habitat et en rénovation énergétique, ayant un profil de techniciens et ayant pour objectif quotidien d'orienter le ménage vers le meilleur parcours de travaux.

Tous les ménages ne sont pas prêts à s'engager dans une rénovation globale. Réaliser des travaux est en effet intrusif, provoque de nombreux désagréments et peut durer très longtemps. Par ailleurs, l'émiettement des filières et des corps d'état est un véritable enjeu, sur lequel je reviendrai. Face à cette réticence naturelle à faire des travaux, le tiers de confiance est très important pour sécuriser le ménage quant à l'offre présentée par les entreprises, mais aussi pour s'assurer que les travaux à réaliser seront de qualité, sans avoir besoin d'y revenir. Néanmoins, certains ménages ne s'engageront pas immédiatement dans une démarche globale de travaux et devront se voir proposer un parcours de travaux par étapes. Les conseillers France Rénov' doivent ensuite les accompagner dans les étapes suivantes.

Je vous confirme que l'Anah est bien en charge de l'animation et du pilotage du réseau France Rénov'. Ce réseau reste cofinancé d'un côté par la ligne d'ingénierie de l'Anah (financements des opérations programmées d'amélioration de l'habitat – OPAH - et des programmes d'intérêts généraux) et, de l'autre côté, par le Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (programme SARE) porté par l'ADEME.

S'agissant de l'accélération de la rénovation globale, nous espérons décider en conseil d'administration d'une intégration de l'inflation dans le calcul de MaPrimeRénov' pour que soient prises en compte les difficultés actuelles des ménages et des entreprises. Le portage politique au niveau local est fondamental. Une politique de rénovation énergétique de l'habitat privé nécessite une proximité avec les usagers et un portage politique très fort. La réussite dépend aussi de la qualité des opérateurs et de la prise en compte la plus fine possible de publics très différents. L'attractivité des territoires joue également un rôle majeur pour assurer l'implantation des structures associatives ou privées du secteur.

La densité des réseaux d'entreprises présentes sur les territoires est également cruciale. Le réseau d'entreprise généraliste est aujourd'hui très performant pour réaliser des travaux de grande ampleur, notamment dans le champ du logement social. En revanche, dans le champ du parc privé, les ménages font face à des réseaux de corps d'état séparés n'étant pas organisés pour réaliser des travaux globaux.

L'innovation dans l'industrie, notamment en matière d'isolation (par l'intérieur ou par l'extérieur) pour des travaux plus rapides, moins invasifs et moins complexes, est essentielle. Des progrès majeurs ont été obtenus en la matière. Le défi est de mettre au point des produits efficaces, pouvant être mis en place rapidement et restant accessibles à tous.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je voudrais tout d’abord vous interroger sur la manière dont l’Anah compte bouger les curseurs pour mieux accompagner les ménages. Aujourd’hui, une rénovation globale n’est pas nécessairement mieux aidée par MaPrimeRénov’ que des gestes uniques. Cela va-t-il changer ? Dans les copropriétés, comment allez-vous accélérer ? Allez-vous doubler les aides pour les copropriétaires modestes comme cela est envisagé ? Comment comptez-vous mobiliser les syndicats, qui ont un rôle central à jouer auprès des copropriétaires ? Cela passe-t-il par la formation des professionnels ?

Je voudrais ensuite savoir si vous allez rendre obligatoires des DPE avant et après les travaux. Aujourd’hui, cela est assez rare et on a beaucoup de mal à mesurer les gains engrangés en termes de gaz à effet de serre et de sortie de passoires thermiques, ce qui provoque de nombreuses critiques. Mais les diagnostiqueurs sont-ils à même de répondre à la demande et l’Anah peut-elle le financer ?

Enfin, on dit souvent que « le guichet unique, c’est en fait un guichet de plus ». Je voudrais que vous nous expliquiez comment le nouveau numéro de téléphone d’information ainsi que la plateforme digitale France-rénov.gouv.fr s’articulent avec les différents réseaux et services d’information qui existaient avant d’être regroupés dans le réseau France Rénov’. Enfin, est-il prévu de modifier l’organisation actuelle du réseau pour assurer une couverture plus homogène du territoire ? Un partenariat avec les maisons France Services est-il envisagé ? D’ailleurs, quelle va être la place des Accompagnateurs Rénov’ dans cette architecture déjà passablement compliquée ?

Qu’en est-il de MaPrimeAdapt’, aide pour l’adaptation des logements au vieillissement de la population, s’agissant tant de son éligibilité que de son financement ?

M. Daniel Gremillet. – Dans le cadre de mes travaux budgétaires sur les crédits « Énergie » du PLF pour 2023, je me suis félicité de la massification de MaPrimeRénov’ tout en relevant ses limites. J’en retiens deux.

La première limite concerne ses conditions d’éligibilité. Il me semble que l’accès à la prime des propriétaires-bailleurs et des syndicats de copropriétaires doit encore progresser. En 2021, 3 619 propriétaires-bailleurs ont perçu l’aide, soit 0,95 % du total des versements, et 162 copropriétaires l’ont demandé, soit 0,02 % du total des demandes. De plus, l’accès à la prime des ménages intermédiaires et supérieurs, qui s’achève cette fin d’année, doit être prorogé. Nous l’avons proposé dans le cadre des lois de finances initiale et rectificative, mais cela doit être traduit règlementairement. Comment l’Anah compte-t-elle progresser dans le sens d’une plus grande universalité dans l’accès à la prime ?

La seconde limite porte sur le montant du reste à charge. Les équipements éligibles et les forfaits prévus étant limités, le montant moyen de la prime est de 3 023 euros en 2020. Comment garantir, dans ce contexte, un accompagnement suffisamment attractif pour les ménages ? Peut-on encore améliorer l’articulation entre la prime et les autres dispositifs de soutien budgétaire ou extrabudgétaire existants ? Je pense notamment aux certificats d’économies d’énergie (C2E), dont les montants sont élevés et le coût budgétaire nul, mais qui constituent un vrai maquis pour les ménages. Ne pourrait-on pas renforcer l’information délivrée par le réseau France Rénov’ à ce sujet ?

Mme Valérie Mancret-Taylor. – Notre conseil d’administration prendra des décisions la semaine prochaine. Je suis donc obligée de me prononcer avec prudence. En

revanche, je peux vous assurer que l'Anah travaille actuellement avec ses tutelles ministérielles sur l'évolution de ses aides en faveur de la rénovation globale. Il s'agit d'un travail de longue haleine.

2023 sera une première étape et permettra de répondre aux difficultés de l'inflation. Nous travaillons aussi sur des évolutions plus substantielles de rééquilibrage. La première étape de convergence a consisté dans la transformation d'un crédit d'impôt en une aide directe. Nous avons également fait converger beaucoup de critères, mais de nombreuses étapes restent à franchir.

Pour améliorer la rénovation globale en copropriété, le duo syndic/maîtres d'œuvre ou architectes est incontournable. J'ai visité en Seine-et-Marne, avec le ministre de la Ville et du Logement, une copropriété ayant réalisé une rénovation globale en 80 lots pour trois édifices. Si les aides ont été très utiles, les implications du président du conseil syndical, du syndic et du maître d'œuvre ont joué un rôle déterminant. L'action de ce trio a permis de convaincre, d'obtenir le vote en assemblée générale et de suivre les travaux. La première année de conviction avait été l'année la plus complexe et la plus dense en énergie. J'étais hier au congrès de la fédération nationale de l'immobilier (FNAIM). Pour la première fois, la salle était comble pour les échanges sur la rénovation énergétique. Les syndic posent de plus en plus de questions sur ces sujets. Nous mettons en œuvre un axe de formation, aujourd'hui fondamental, à leur destination. L'évolution des aides fait partie des discussions de la semaine prochaine, pour laquelle nous espérons obtenir des votes favorables.

L'évaluation du gain énergétique via un audit est déjà une obligation s'agissant de MaPrimeRénov' Sérénité et MaPrimeRénov' Copropriété. Nous travaillons à la convergence de cet audit avec le DPE. Dans nos travaux futurs, l'obligation pour MaPrimeRénov' nationale d'un diagnostic préalable et d'un diagnostic final fait partie des pistes de réflexion. Les chiffres que nous avons sur cette aide sont des chiffres de mesure conventionnelle ; il nous faut des mesures plus précises. Pour autant, si l'inscription de cette obligation était adoptée, le parcours du ménage deviendrait plus complexe, car un acte et des pièces supplémentaires devront être réalisés. L'accompagnement devrait néanmoins aider le ménage dans ce parcours.

France Rénov' s'adosse sur une plateforme numérique créée au 1^{er} janvier 2022. Le particulier, soit par prise de contact téléphonique, soit par accès numérique, est dirigé immédiatement vers les structures locales. Une convention est en cours de préparation avec l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) pour faire le lien avec les maisons France services. Certains territoires n'ont pas attendu des conventions pour le faire, des permanences France Rénov' existant déjà dans certaines maisons France services. L'objectif général est aussi d'impliquer les maisons France services pour les usagers éloignés du numérique, qui ont besoin d'un accompagnement pour accéder à ces plateformes.

Pour les propriétaires bailleurs, je rappelle que trois aides existent : deux aides aux travaux avec MaPrimeRénov' propriétaire bailleur et Habiter mieux Sérénité propriétaire bailleur permettant de réaliser des travaux massifs dans les logements et une aide fiscale avec Loc'Avantages. S'agissant des aides aux travaux, les propriétaires bailleurs s'engageant dans ces démarches réalisent des travaux d'ampleur puisque le bouquet de travaux est en moyenne de 50 000 euros. Mais le nombre de propriétaires bailleurs s'orientant vers ces demandes d'aides reste encore très faible, compte tenu notamment des contraintes imposées à ces propriétaires par la loi « Climat et résilience ». Nous travaillerons dans les prochains mois à une convergence pour faire en sorte qu'il n'y ait plus qu'un seul dispositif. S'agissant de

l'aide fiscale Loc'Avantages, la tendance est plutôt haussière, comme le montreront les chiffres à venir pour 2022. La hausse des sollicitations de cette aide reste cependant encore modeste.

Le montant moyen de l'aide MaPrimeRénov' national est aux alentours de 3 000 euros car il s'agit de changements d'équipements. Les forfaits sollicités concernent de plus en plus des équipements décarbonés (pompe à chaleur, chaudière à granulés, poêles à granulés), alors qu'auparavant les demandes en chaudière à gaz étaient nombreuses. L'inflexion s'est faite à partir de 2021. Les ménages sollicitent quasi systématiquement les C2E quand ils sollicitent MaPrimeRénov' au travers des entreprises. Le principe de convergence des critères et de sollicitation de ces C2E doit être amélioré.

Le Gouvernement a annoncé la création d'une nouvelle aide avec MaPrimeAdapt' pour le début de l'année 2024. L'objectif est de fusionner l'aide Habiter facile de l'Anah, le crédit d'impôt et les aides de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour ne disposer plus que d'une seule aide. Une augmentation du plafond de travaux devrait résulter de cette fusion. Cette aide sera destinée aux ménages en perte d'autonomie, en raison de leur âge ou d'un handicap. Il doit bénéficier aux ménages les plus modestes, soit les quatre premiers déciles de la population française. L'objectif final est que MaPrimeAdapt' soit une aide à la pierre.

M. Thierry Repentin. – Je voudrais revenir sur la question des syndics. La réussite d'une politique publique dépend des moyens que la nation et les collectivités territoriales lui attribuent. Cependant, la rénovation des logements dépend de décisions individuelles - d'individus seuls ou d'individus agrégés s'agissant d'une copropriété. J'ai assisté comme élu local, vice-président de l'habitat sur mon territoire, à plusieurs assemblées générales de copropriétés. L'ambiance est encore plus tendue que pour une campagne électorale ! Les échanges sont d'une très grande violence. Ressortent dans ces discussions des problèmes de voisinage. Les stratégies sont par ailleurs bien différentes entre les propriétaires occupants, bailleurs ou encore multibailleurs qui ont, pour ces derniers, une stratégie patrimoniale. Le film *Les Promesses*, qui retrace l'action d'une maire de banlieue, interprétée par Isabelle Huppert, est admirable en ce qu'il montre bien les difficultés de la puissance publique face aux stratégies de non-décision des copropriétés.

Je rappelle que le parc social consomme 30 % de moins d'énergies et 50 % d'eau de moins que le parc privé. Ces différences s'expliquent parce qu'il existe des stratégies d'entretien du patrimoine menées par le directeur de l'organisme HLM, par les représentants des locataires, ou encore par les collectivités territoriales. Les syndics jouent un rôle crucial. Des réunions sont organisées par les établissements publics de coopération intercommunale, les EPCI, à destination des syndics pour les sensibiliser à la question environnementale. Le représentant des syndics siégeant au conseil d'administration de l'Anah nous indique que la durée moyenne dans une copropriété privée entre l'inscription à l'ordre du jour du dossier de rénovation et sa réalisation est de 6 ans et demi. Cela montre combien la prise de décision, même quand une politique dispose de moyens, peut s'avérer très difficile. Les dispositions réglementaire et législative sur l'obligation de travaux pour la location ou sur l'augmentation des loyers aideront sans doute à la prise de décisions. Mais le levier des assemblées générales de copropriétaires est tout aussi important.

S'agissant de France Rénov', j'insiste sur l'utilité du tiers de confiance. Beaucoup de particuliers, quand ils se lancent dans ces projets, ne savent pas ce qu'il faut faire. Ce tiers demandera les plans de construction de l'habitation, la date des derniers travaux, la présence

ou non de double vitrage... La moitié des ménages ayant déjà un projet finalisé le change après avoir rencontré le conseiller France Rénov'. Ce tiers garantit de bénéficier d'un conseil désintéressé.

M. Olivier Rietmann. – Je remercie la présidente d'avoir organisé cette audition. Les retards dans l'attribution des aides MaPrimeRénov' pourrissent la vie de nombreux de nos concitoyens. Il y a certes une plateforme nationale et des interlocuteurs territoriaux, mais la communication est inexistante entre les deux. Le directeur de la direction départementale des territoires (DDT) de la Haute-Saône m'indiquait récemment qu'il n'avait aucune information sur l'instruction des dossiers qu'il avait signalés. Il n'y a pas de descente d'informations. Je connais des dossiers datant de plus d'un an et bloqués pour de petits détails. Il suffit d'un petit grain de sable pour stopper l'avancée des dossiers. La défenseure des droits, dans son communiqué de presse d'octobre, pointe une hyper dématérialisation et une hypercentralisation. Où en est-on dans la volonté de régler ces problèmes ? En tant que sénateurs, nous sommes régulièrement sollicités sur ces sujets. Vers qui devons-nous nous tourner pour obtenir des réponses ?

M. Laurent Somon. – Vous avez évoqué la nécessité d'une massification de la politique de rénovation des logements. Cependant, de la nécessité au projet et du projet au concret, nos concitoyens doivent faire face à un véritable parcours du combattant. Selon vous, les difficultés concerneraient 500 cas. Je pense que ce chiffre est sous-estimé. Ces cas sont, quoiqu'il en soit, dramatiques et révèlent des dysfonctionnements dans le parcours de réalisation d'un projet de réhabilitation ou de rénovation.

Je fais le même constat que mon collègue Olivier Rietmann. La DDT rappelle les règles, mais ne peut rien faire. L'Anah se contente d'évoquer les financements. L'opérateur fait des diagnostics, mais n'accompagne pas jusqu'au bout les demandeurs. Les collectivités territoriales sont globalement assez mobilisées à travers les offices publics de l'habitat (OPH) ou les programmes locaux de l'habitat (PLH). Le propriétaire, notamment quand il est en situation de précarité, se retrouve dans l'impossibilité de coordonner toutes les actions nécessaires. Il manque un maillon. Je ne sais pas s'il s'agit de l'accompagnateur MaPrimeRénov'. Le conseil des architectes a quant à lui formulé des propositions, notamment sur la nécessité d'un maître d'œuvre pour accompagner les collectivités ainsi que sur la labellisation des entreprises. Avez-vous des projets sur ces sujets ? Le sujet des régies d'avance a été oublié : il y a une difficulté pour engager les financements. Tous ces éléments montrent bien que le parcours est extrêmement compliqué, contrairement aux propos enthousiasmants que vous nous avez tenus.

Mme Viviane Artigalas. – Vous avez rappelé que 80 % des logements de 2050 existent déjà, ce qui montre bien l'importance de la rénovation. Mais ce chiffre peut aussi servir à justifier la panne actuelle dans la construction de logements. Pensez-vous que le rythme actuel de construction suffira pour répondre aux besoins de logements abordables et à la demande des 2,2 millions de personnes en attente de logement social ? Que pensez-vous du dispositif seconde vie, devant aider à faire du neuf dans de l'ancien ?

S'agissant de la rénovation, les financements sont bien présents. La difficulté est plutôt dans l'accompagnement des particuliers et dans la structuration de la filière, encore trop atomisée. Prévoyez-vous des dispositifs spécifiques pour l'accompagnement en milieu rural ? Concernant l'organisation de la filière, ne faudrait-il pas associer sur ces sujets le ministère de l'économie, à travers l'artisanat et l'industrie ?

Mme Amel Gacquerre. – L’Anah œuvre aujourd’hui dans un contexte qui vous confère un rôle essentiel : explosion des coûts de l’énergie, baisse du pouvoir d’achat, dérèglement climatique... Vous êtes identifié comme un acteur majeur en matière de rénovation. L’augmentation des demandes, notamment la multiplication par dix des demandes en cinq ans, en atteste.

Il a été évoqué des dysfonctionnements dans la gestion des dossiers de MaPrimeRénov’. Je souhaite évoquer la situation de nos concitoyens qui ne peuvent pas déposer de dossiers, ne poussant pas la porte des guichets d’information. La dématérialisation complète de la procédure nécessite une connexion internet. Or, nous savons que près de 13 millions de Français souffrent d’illectronisme. Ces Français sont souvent les plus modestes et les plus à même de vous solliciter. Comment comptez-vous vous adresser à ce public démuné face à l’usage d’internet ? Une action particulière est-elle prévue ?

M. Jean-Claude Tissot. – Je souhaiterais revenir sur la situation spécifique de la rénovation thermique des logements situés en zone rurale. Dans ces territoires, près de 936 000 habitations sont concernées, soit un taux de 22 % des logements contre une moyenne nationale de 19,6 %. À l’exception de l’agglomération parisienne, où le taux est le plus élevé, les logements des espaces ruraux sont donc légèrement moins bien lotis que ceux des grandes agglomérations. L’explication apportée est souvent l’ancienneté attribuée aux constructions dans les zones rurales. Cela n’est cependant pas forcément le cas si l’on établit une comparaison avec les habitats urbains. Pensez-vous qu’une adaptation du dispositif MaPrimeRénov’ pour les territoires ruraux pourrait être pertinente ? Considérez-vous que d’autres politiques publiques puissent être plus efficaces ?

M. Rémi Cardon. – Je souhaite revenir sur le rapport du conseil économique social et environnemental (CESE) qui rappelait qu’en 2021 la rénovation globale des logements ne concernait que 1 000 dossiers, soit 0,2 % des demandes financées en 2021, avec un montant moyen de 3 000 euros. 14 % des ménages français sont en situation de précarité énergétique. Vous avez insisté sur la réticence des particuliers à effectuer des travaux chez eux. Compte tenu de l’augmentation des prix de l’électricité et du gaz et de l’important reste à charge pour les plus modestes (près de 40 % selon plusieurs rapports), il est cependant bien nécessaire d’accélérer.

Pensez-vous qu’il faille opérer une simplification des dispositifs d’aide à la rénovation thermique en essayant d’homogénéiser les conditions d’accès ? Pensez-vous qu’un reste à charge 0 à destination des propriétaires modestes serait une solution pour accélérer la rénovation thermique des logements ? Pour limiter les rénovations mono gestes, faut-il aller jusqu’à supprimer MaPrimeRénov’ au profit de MaPrimeRénov’ Sérénité ?

Les obligations pesant sur les propriétaires ne s’appliquent pas à de nombreuses personnes. Ainsi, l’interdiction d’augmentation de loyers ne s’applique pas à un bail signé avant le 24 août 2022. De même, l’interdiction de location ne s’appliquera pas au 1^{er} janvier 2023 pour les logements les plus consommateurs si le bail a été signé avant le 24 août 2022. Comment un locataire peut-il inciter son propriétaire à ne pas réviser son loyer ? Le rapport de forces est inégalitaire. Dès lors, faut-il conditionner l’autorisation de révision de loyers à une mise à jour du DPE ?

Mme Françoise Férat. – Je serai très rapide car ma question rejoint celle de ma collègue Dominique Estrosi-Sassone. Je profite de ma prise de parole pour vous apporter un témoignage, s’il en était besoin. À Épernay, pour l’opération de rénovation urbaine cœur de

ville, 2 000 logements et 4 500 habitants sont concernés. Or, seuls trois logements ont pu bénéficier des aides en deux ans, le niveau de ressources ou le plafond des autres logements ne convenant pas. Vous conviendrez que cela est moins que peu !

Mme Marie-Christine Chauvin. – Vous avez évoqué la facilité pour accéder au parcours de rénovation des logements. Les dysfonctionnements sont malheureusement très nombreux. Je voudrais vous parler non d'un petit, mais d'un énorme grain de sable, qui met un couple en grande difficulté. L'homme est à mobilité réduite et il est accompagnant de sa femme, qui est aussi en situation de handicap. Ce dossier dure depuis juin 2021. Leur compte MaPrimeRénov' a semble-t-il été piraté et a dû être bloqué. Ce couple demande à ce que ce compte soit supprimé pour pouvoir en créer un autre. À ce jour, la situation n'est toujours pas résolue. Une dérogation a été sollicitée pour faire des travaux d'installation de chaudière à granulés bois. Ce couple a passé l'hiver 2021-2022 sans chauffage et cette situation risque de se reproduire pour cet hiver. Il menace d'alerter les médias, la situation étant dramatique. Que pouvez-vous faire pour répondre à ce problème ?

Mme Sylviane Noël. – Je souhaiterais avoir plus d'informations sur les missions de Mon accompagnateur Rénov'. Au-delà des conseils donnés aux particuliers pour les diriger vers les travaux d'économies d'énergie les plus appropriés, ce tiers de confiance aura-t-il également pour rôle de les accompagner dans leurs démarches administratives ?

Pour l'avoir vécu personnellement, bien qu'aguerrie aux lourdeurs administratives et à l'outil informatique, je peux témoigner qu'il s'agit d'un véritable parcours du combattant. La moindre erreur peut conduire à être privé de ces aides. Ne serait-il pas nécessaire de prévoir un droit à l'erreur pour ne pas priver des particuliers de bonne foi de la perception des aides ? Par ailleurs, il faut en moyenne quatre mois entre la fin des travaux et le déblocage des aides, ce qui est considérable compte tenu du montant des travaux en moyenne engagé. Existe-t-il à l'Anah un médiateur pour faire face aux litiges que peuvent connaître les usagers ?

M. Henri Cabanel. – Je souhaite revenir sur les demandeurs victimes d'entreprises peu scrupuleuses. Ne pourrait-on pas imaginer compter sur les conseillers que vous avez évoqués pour épauler les particuliers face à ces entreprises ? Ne faudrait-il pas imposer davantage de critères pour la labellisation RGE (reconnu garant de l'environnement) des entreprises ?

M. Laurent Duplomb. – Je voudrais poser une question simple. Une personne bénéficiant des aides de l'ANAH, propriétaire d'un certain patrimoine, finit par le vendre pour plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'euros. Ces ventes une fois constatées, l'Anah récupère-t-elle les sommes versées pour la réhabilitation du logement ?

M. Denis Bouad. – Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, une évaluation des bénéfices environnementaux et sociaux du programme MaPrimeRénov' est-elle prévue ? Allez-vous encourager la rénovation avec un gain énergétique supérieur à 50 % ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Comme mes collègues l'ont rappelé, la procédure d'accès au dispositif MaPrimeRénov' rencontre des difficultés. Face aux dysfonctionnements techniques rencontrés sur la plateforme, aux délais de traitement des dossiers et à l'absence de prise en compte des avis de dégrèvements, certains demandeurs n'ont pas pu accéder à cette aide. Si l'Anah entend résoudre, à l'avenir, les problèmes

rencontrés pour permettre aux futurs demandeurs d'accéder facilement à l'aide, qu'en sera-t-il de l'ensemble des demandes précédemment faites et n'ayant pas pu aboutir ?

M. Daniel Salmon. – Les rénovations par gestes doivent être prises en compte. Néanmoins, toutes les études montrent qu'il faut aller vers des rénovations globales. Doit-on continuer à aider les rénovations pour un ou deux gestes ? L'incitation montre aussi ses limites. Que pensez-vous de l'adoption d'une obligation sur les multipropriétaires bailleurs ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Vous avez évoqué 163 000 logements rénovés. Quelle est l'évolution de ces logements en termes de classement ? En matière de zonage, disposez-vous d'un zonage urbain ou rural ?

Mme Martine Berthet. – Je voudrais évoquer les propriétaires bailleurs de l'immobilier touristique de montagne. La loi « Climat et résilience » d'août 2021 permettait jusque-là une exception, mais des démarches sont-elles engagées par des propriétaires ou des copropriétaires ? Emmanuelle Wargon avait évoqué la possible mise en œuvre d'une foncière immobilière par la Caisse des dépôts lors d'une réponse à une question orale. Une future obligation est-elle envisagée, comme a semblé le laisser entendre le ministre Olivier Klein fin octobre ?

Mme Micheline Jacques. – À la faveur d'une audition réalisée en 2021 dans le cadre d'un rapport sur le logement en outre-mer à l'initiative de la délégation sénatoriale aux outre-mer, l'Anah nous avait indiqué que son action se limitait aux dispositifs MaPrimeRénov'. Seuls 700 dossiers avaient été engagés en 2020, dont les 4/5^{èmes} concernaient La Réunion alors qu'il n'y en avait aucun en Guyane et à Mayotte. Pouvez-vous nous indiquer si ce chiffre s'est amélioré ? La disparité entre les territoires est-elle toujours aussi prononcée ? Par ailleurs, des adaptations pour une meilleure articulation des financements via la ligne budgétaire unique (LBU) et les aides de l'Anah étaient en cours de réflexion. Qu'en est-il ?

M. Patrick Chauvet. – Vous avez prochainement un conseil d'administration. Allez-vous envisager ou proposer l'hypothèse de la simplification ?

Mme Patricia Schillinger. – Des aides financières sont-elles prévues pour l'isolation de maisons en location saisonnière ?

Mme Valérie Mancret-Taylor. – S'agissant des dossiers en difficulté, je reviens sur les chiffres cités par le président en début d'audition. L'Anah prend 25 000 décisions chaque semaine. 25 000 ménages bénéficient donc chaque semaine de MaPrimeRénov', soit en engagement, soit en paiement. La défenseure des droits a fait remonter 500 dossiers. 50 % de ces dossiers étaient traités au moment de la parution de cette décision. Des dossiers en difficulté existent. Je vous invite à me les envoyer ; nous les traiterons. Nous recevons d'ailleurs régulièrement des sollicitations de parlementaires. Il n'y aura cependant jamais de système parfait, sans aucun dossier en difficulté. Certes, il y a eu des dysfonctionnements de la plateforme en 2020. Mais il y a aussi des ménages ou des entreprises qui n'arrivent pas à nous déposer des dossiers complets, avec par exemple la présentation de factures non acquittées, de factures ne correspondant pas aux travaux réalisés, des ménages refusant les contrôles sur place... Je ne dis pas que les cas que vous avez évoqués correspondent à ces situations. Mais je rappelle qu'il s'agit d'argent public : des conditions doivent être respectées pour que ces aides soient octroyées. L'agent comptable de l'Anah ne peut pas procéder à des paiements pour des dossiers irréguliers.

Les liens entre la plateforme téléphonique et numérique nationale et le niveau local existent. Un transfert d'appel vers les services nationaux a été mis en place dès l'été 2020. Les espaces-conseils France Rénov' l'utilisent pour certains, ne l'utilisent pas pour d'autres. L'instruction des dossiers se fait au niveau national. Une instruction au niveau local n'est pas envisageable compte tenu du nombre d'emplois et de l'ingénierie qu'elle nécessiterait.

Il n'y a, aujourd'hui, pas d'accompagnement obligatoire pour MaPrimeRénov' national. À compter du 1^{er} janvier 2023, un accompagnateur sera obligatoire à partir d'un certain montant de travaux. Le parcours de travaux et l'accès aux aides sont nécessairement complexes. La plateforme MaPrimeRénov' n'est pas une plateforme de type marchand où l'on passe commande. Il s'agit d'une demande d'argent public sur la base d'un dossier qui doit être conforme à la réglementation.

Pour les ménages éloignés du numérique, l'accompagnement est un élément de réponse tout comme le lien avec les maisons France services. S'agissant des espaces ruraux, certains territoires ont mis en place une itinérance de France Rénov', via des rencontres sur des marchés, ou des permanences dans des locaux dédiés.

Je ne peux malheureusement pas vous répondre *in abstracto* sur le dossier signalé pour la ville d'Épernay.

Les missions de Mon Accompagnateur Rénov' sont prévues par le décret et seront confirmées par arrêté. Celles-ci relèvent de quatre ordres : un accompagnement technique relatif aux travaux ; un accompagnement administratif relatif à l'accompagnement dans le parcours d'aide ; un accompagnement économique et financier pour permettre aux ménages de comprendre le montant de travaux et les aides existantes afin d'être solvabilisés ; une mission sociale pour les plus vulnérables occupant des logements ne permettant pas de travaux.

Il existe en effet des entreprises peu scrupuleuses. Un label RGE a été créé. La proportion d'entreprises y accédant est encore trop insuffisante. Elle n'est par ailleurs pas une garantie absolue. Les questions sur ces sujets doivent être posées aux ministères et non pas à l'opérateur.

50 % de gains énergétiques supplémentaires sur la rénovation globale correspondent en moyenne à un saut de deux étiquettes. Plus de 50 % des logements en ayant bénéficié sont sortis de leur statut de passoire thermique.

À partir du moment où un propriétaire sollicite une aide de l'Anah, il s'engage à occuper ou à louer le logement pendant un certain nombre d'années. Si ce logement est cédé, le pôle de contrôle des engagements de l'Anah engage des campagnes pour s'assurer que les engagements sont tenus, avec des contrôles sur place. Par ailleurs, nous sommes également en lien avec les notaires qui nous communiquent les informations sur les cessions. Concernant les multipropriétaires bailleurs, les aides de l'Anah sont limitées à trois logements et sont également soumises aux obligations de location.

S'agissant de l'immobilier touristique, l'Anah n'intervient que sur les résidences principales.

En outre-mer, l'Anah ne s'adressait traditionnellement qu'aux propriétaires bailleurs puisque les aides aux propriétaires occupants sont délivrées par le ministère des outre-mer au travers de la LBU. Depuis le 1^{er} janvier 2020, l'Anah octroie des aides MaPrimeRénov' aux propriétaires occupants en outre-mer. Les dynamiques sont en courbe croissante depuis 2020 et les données sont en ligne sur le site de l'Anah.

M. Thierry Repentin. – Je ne sous-estime pas les dossiers individuels sur lesquels il y a des difficultés. Étant maire d'une ville de 60 000 habitants, je mesure, lors de réunions publiques, les difficultés rencontrées par nos concitoyens sur les dispositifs que je mets en place. S'agissant de la politique de rénovation des logements, je suis saisi, notamment par des parlementaires, de nombreux cas particuliers. Je pourrai vous citer le cas d'une personne décédée peu de temps après l'engagement des travaux. Le paiement n'a pas pu se faire tant que la succession n'était pas réglée. M'a également été soumis un cas où les travaux avaient été inscrits à la mauvaise adresse, le logement étant dans un bâtiment d'angle. Existente également des dossiers complets qui ont été montés sur la plateforme sans que ni les ménages ni les entreprises en question n'en aient fait la demande. De faux dossiers sont ainsi montés de toutes pièces. Tous ces cas de fraude obligent la direction générale de l'Anah à être particulièrement vigilante puisque nous avons des comptes à rendre à nos tutelles financières sur le bon emploi des crédits que nous recevons.

En 2020, entre 6 000 à 7 000 dossiers individuels échouaient. Il y en a encore quelques centaines aujourd'hui. Une *task force* a été mise en place au sein de l'agence, avec des agents spécialisés afin de déterminer pour chaque dossier individuel la nature du blocage. Une pression est mise sur la direction générale à la fois par le président de l'agence et par le Gouvernement pour résoudre ces cas individuels, afin de différencier les cas de fraude et les erreurs de bonne foi.

Savoir si le rythme actuel de construction de logements répondra à la demande est une question à adresser au ministre du logement plutôt qu'à l'Anah, dont la mission est d'accompagner les logements déjà construits. L'enjeu de la seconde vie des logements reste fondamental. Nous sommes un pays en démographie positive, qui doit mettre en œuvre les obligations sur la zéro artificialisation nette. Par ailleurs, la stratégie nationale bas-carbone fixe pour la France un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Ces obligations nous imposent de rechercher dans les logements déjà existants le gisement pour loger nos concitoyens. Ces logements doivent être reconfigurés, à la fois en termes thermiques et en termes de profil pour répondre à la demande de nos concitoyens. Plus on remettra sur le marché des logements déjà existants (y compris des logements vacants, dont la proportion atteint 10 % en France), plus on arrivera à loger davantage de nos concitoyens. L'intégration des logements vacants permettra de laisser de la souplesse aux territoires ruraux s'agissant de l'objectif de zéro artificialisation nette. Par ailleurs, nous plaignons pour un soutien massif aux fonds friches afin de participer à la lutte contre la perméabilisation des sols.

Il faut prendre les rapports des chambres régionales des comptes (CRC) et du CESE avec un certain recul. Très vite - parfois au bout de quelques semaines - ils ne sont plus d'actualité. En quelques jours, la situation peut évoluer rapidement.

M. Daniel Salmon. – Pourriez-vous nous éclairer sur les 30 millions d'euros dépensés par l'Anah auprès de cabinets de conseil ?

Mme Valérie Mancret-Taylor. – Nous avons transmis des éléments à la commission d'enquête du Sénat sur l'influence des cabinets de conseil. L'Anah a

effectivement fait appel à un cabinet de conseil avec lequel nous sommes en marché tout à fait régulier, validé en conseil d'administration, afin de développer MaPrimeRénov' et France Rénov'. Il s'agit d'aides pour des développements informatiques, et non pas des conseils sur le type de politiques publiques à mettre en place. La politique publique de rénovation énergétique, qu'il s'agisse des aides ou de l'accompagnement et de l'ingénierie, est décidée en interministériel à Matignon, traitée par les ministères concernés et mise en œuvre par l'Anah.

M. Thierry Repentin. – À l'Anah, le délai d'instruction d'un dossier complet est de 9 jours. Le délai de paiement, une fois les factures acquittées, s'établit à 15 jours après le dépôt du dossier.

Pour les ménages les plus modestes, il existe des dispositifs d'avance sur subventions. L'argent leur est ainsi apporté en attendant que l'Anah délivre les subventions auxquelles ces ménages ont droit. Plusieurs dispositifs existent, notamment celui des SASICAP (sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété) Procivis. Ces sociétés apportent des subventions aux plus modestes via une avance et sont ensuite remboursées par ces ménages une fois les aides de l'Anah touchées.

Il existe également des prêts mis en place à la suite d'une mission conduite par Olivier Sichel, directeur de la Banque des territoires. Le prêt avance mutation, distribué depuis un an par la Banque postale et le Crédit Mutuel, est destiné aux plus modestes et aux plus âgés, les banques restant réticentes à apporter des avances à ces publics. Ce prêt n'est pas encore très connu et je profite de cette audition pour le faire connaître.

L'abandon du soutien public aux rénovations par gestes pose question. On observe que ce sont plutôt les ménages modestes qui y ont recours, sur une programmation pluriannuelle. Que deviendraient ces demandes si seules les rénovations collectives étaient soutenues financièrement ?

Mme Valérie Mancret-Taylor. – Pour répondre à l'interrogation du sénateur Duplomb, je précise que la situation fiscale du ménage demandant une aide à l'Anah est celle de l'année de la demande.

Je voudrais vous remercier pour ces échanges qui ont permis, je crois, de lever des ambiguïtés, ainsi que de l'intérêt que vous portez à la politique d'amélioration de l'habitat privé et de rénovation énergétique. Je le redis, il s'agit d'une politique publique n'ayant que quelques années d'existence et qui ne peut que s'améliorer. Nous ferons tout pour qu'elle s'améliore afin qu'un maximum de ménages propriétaires d'un logement puissent s'engager le plus sereinement possible dans ces démarches de travaux. L'objectif est d'améliorer la qualité des logements de notre pays, la qualité de l'air ainsi que de participer à la lutte contre le réchauffement climatique.

M. Thierry Repentin. – Je vous remercie tous et toutes pour l'intérêt que vous portez à ce sujet. Il concerne la France des propriétaires, qu'ils soient occupants, bailleurs, multipropriétaires ou en copropriétés. Nous avons tous intérêt à ce que cette politique soit un succès compte tenu des engagements pris par la France au niveau international. Je rappelle que la France a été condamnée deux fois pour des manquements à ses engagements en matière environnementale. Comme je l'ai déjà dit, la politique du logement est à la convergence des politiques sociale, économique et d'aménagement du territoire.

Mme Sophie Primas. – Madame la directrice générale, monsieur le président, je vous remercie. Je rappelle qu’à l’ordre du jour de la conférence des présidents la semaine prochaine sera inscrite la possibilité de répondre au droit de tirage du groupe GEST sur la création d’une commission d’enquête sur l’efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments. Cette commission d’enquête aura sûrement l’occasion de vous solliciter à nouveau.

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

Mercredi 8 mars 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de MM. Bernard Doroszczuk, président, et Olivier Gupta, directeur général de l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

Mme Sophie Primas, présidente. –Monsieur le président, monsieur le directeur général, mes chers collègues, nous avons le plaisir d’auditionner successivement aujourd’hui messieurs Bernard Doroszczuk, président de l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN), et Olivier Gupta, directeur général, ainsi que monsieur Jean-Christophe Niel, directeur général de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), sur la réforme annoncée du contrôle et de la recherche en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection.

À la suite du Conseil de politique nucléaire (CPN), tenu le 3 février sous l’égide du président de la République, il a été initialement annoncé que les activités d’expertise de l’IRSN rejoindraient l’ASN et celles de recherche le Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Finalement, l’ASN engloberait toutes ces activités. Que d’improvisation de la part du Gouvernement pour des sujets pourtant bien sérieux !

Une déclaration d’intention de la ministre chargée de l’énergie et une lettre de mission, adressée par elle aux responsables de ces trois organismes, ont ainsi été rendues publiques le 8 février. Ces responsables ont remis un plan d’actions, le 20 février, et publieront un rapport détaillé d’ici juin.

Cette réforme, dont les contours évoluent donc de jour en jour, a suscité l’émoi de l’IRSN et celui du Parlement. Le conseil d’administration de l’Institut a examiné une motion, le 16 février, alertant le Gouvernement sur le risque d’une paralysie du système de contrôle et lui rappelant que son expertise ne se limite pas à la filière nucléaire mais s’étend aux usages de la radioactivité dans les domaines industriel, médical et militaire. De plus, son personnel a engagé un mouvement de grève le 20 février.

Cette réforme, qui ne figurait pas initialement dans le projet de loi « Nouveau nucléaire », a été présentée par le Gouvernement à l’Assemblée nationale par le biais de deux amendements : le premier vise à élargir les missions de l’ASN à l’expertise, la recherche et la radioprotection, à garantir l’accès de ses agents aux informations nécessaires, à permettre le recours à des agents publics comme privés et à instituer un comité social d’administration ; le

second amendement tend à transférer les contrats de travail des agents de l'IRSN. Il est prévu que la réforme s'effectue jusqu'en 2024.

Dans ce contexte, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) a fixé six garde-fous, après vous avoir tous auditionnés : conserver en bloc les compétences d'expertise et de recherche de l'IRSN au sein de l'ASN ; maintenir une séparation entre les rôles exécutifs de contrôle et d'expertise et ceux de décision et de pilotage, ainsi que les garanties sur l'information, la transparence et le dialogue avec la société ; veiller à l'absence de monopole dans l'expertise nucléaire ; instituer un contrôle de l'Office sur cette réforme ; tirer les enseignements des systèmes étrangers ; inscrire cette réforme dans une vision plus large, s'appuyant sur les capacités de recherche.

Pour notre commission, cette réforme pose clairement deux difficultés, tant sur la méthode que dans son contenu.

S'agissant de la méthode, elle intervient par voie d'amendements gouvernementaux. C'est totalement irrespectueux du débat parlementaire en général, et du travail sénatorial en particulier, car notre assemblée, forcée de légiférer dans l'urgence sur ce texte, y compris durant la trêve des confiseurs, fait aujourd'hui face au risque d'être dessaisie de ce sujet majeur. C'est pour conjurer ce risque que nous avons souhaité vous entendre ce jour ! De surcroît, une telle méthode est sous-optimale du point de vue de l'efficacité des politiques publiques, car ces amendements n'ont évidemment pas fait l'objet d'études d'impact et présentent un lien avec le texte restant à démonter devant le juge constitutionnel...

Concernant son contenu, cette réforme soulève au moins trois interrogations. D'une part, est-il bien opportun de procéder à une telle réforme, source de désorganisation, à l'heure de la relance du nucléaire, qui suppose de prolonger les réacteurs existants et d'en construire de nouveaux ? Pourquoi prendre le risque d'instiller de la défiance parmi nos concitoyens ? D'autre part, comment garantir le maintien en bloc des compétences de l'IRSN, qui sont indispensables pour répondre aux besoins croissants de contrôle induits par cette relance ? Je rappelle que l'IRSN dispose de 1 800 effectifs et l'ASN de 500. Surtout, une telle réforme est-elle de nature à améliorer la sûreté nucléaire ? C'est la question principale que je souhaitais vous poser ce matin. Je rappelle que l'IRSN émet un avis public sur les décisions de l'ASN, ce qui permet un dialogue entre expertise d'un côté et contrôle de l'autre. Quel système alternatif pourrait être envisagé afin de ne pas éroder ce dialogue ?

Je vous laisse répondre à ces questions liminaires puis notre collègue Daniel Gremillet, président du groupe d'études « Énergie » et rapporteur du projet de loi « Nouveau nucléaire » ainsi que nos collègues vous interrogeront. Je vous remercie.

M. Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). – Merci madame la présidente, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les sénateurs, de nous recevoir aujourd'hui. Pour essayer de répondre à un certain nombre de questions que vous venez de poser, je commencerai en redonnant du sens à cette réforme. Comme vous l'avez parfaitement souligné, elle s'inscrit dans un moment très particulier de notre décision en matière de politique énergétique, et notamment dans le cadre d'une relance d'un programme nucléaire sans précédent depuis plus d'une vingtaine d'années. Lorsque l'on regarde l'histoire de l'organisation du contrôle de la sûreté, de l'expertise ou de la recherche en France, les grands mouvements qui ont été réalisés dans cette organisation l'ont toujours été à des moments importants de décision pour l'ambition nucléaire de notre pays, et également suite à des événements, tels que des accidents et leur retour d'expérience. Il y a

cinquante ans que le contrôle de la sûreté nucléaire a été mis en place, sous forme d'un service d'administration, quand le Premier ministre de l'époque, Pierre Messmer, a décidé, en 1973, de lancer un programme électronucléaire fondé sur une technologie de réacteur à eau sous pression américaine. Jusqu'alors, les technologies développées en France étaient des technologies graphite gaz développées par le CEA. Cette décision, accompagnée d'un programme extrêmement ambitieux, a conduit à la mise en place de 58 réacteurs sur plusieurs décennies et à la réorganisation du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection qui, à l'époque, étaient intégrés au CEA. Le premier mouvement est donc lié à cette décision. Au fil du temps, il y a eu des renforcements du service de l'État, qui était en charge du contrôle de la sûreté nucléaire, puis de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, mais aussi de l'expertise, qui étaient toujours intégrés au sein du CEA. C'est au début des années 2000 qu'une impulsion a de nouveau été donnée, avec la création de l'IRSN, en 2002, et de l'ASN en tant qu'autorité administrative indépendante (AAI), en 2006. C'est lors de sa cérémonie des vœux de l'année 2006 que le président Jacques Chirac a annoncé, en même temps, le lancement d'un nouveau programme nucléaire, le programme EPR, et la constitution de l'ASN indépendante, sous forme d'AAI. À chaque fois qu'il y a eu des impulsions fortes en matière de stratégie et de politique nucléaires, il y a eu une évolution dans l'organisation du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Nous sommes aujourd'hui dans un moment semblable. Le Parlement jouera un rôle fondamental dans les décisions importantes des mois à venir, autour des nouvelles orientations de la politique énergétique et, notamment, de sa composante nucléaire. Il ne me semble donc pas du tout illégitime, après que le Gouvernement s'est penché sur la manière d'accompagner cette nouvelle politique de renforcement de la filière nucléaire – si elle était décidée –, qu'il s'interroge sur un renforcement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Cela me semblerait pertinent et assez logique dans une réflexion d'ensemble. De plus, le modèle qui est à l'étude est celui le plus répandu dans le monde occidental en matière d'organisation du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Dans ce modèle, l'expertise, le contrôle et la décision sont intégrés dans une même organisation. C'est le cas aux États-Unis, au Canada ou au Japon. Nous n'inventons pas de modèle. Nous étudions les meilleures pratiques internationales, pour pouvoir nous interroger nous-mêmes – c'est en tout cas le Gouvernement qui pose la question –, sur la manière de faire évoluer le système, pour le rendre plus robuste, efficace et adapté aux enjeux sans précédent face auxquels nous allons nous trouver, pas pendant les deux ou trois prochaines années, mais pendant plusieurs décennies.

Les nouvelles impulsions qui seront prises en matière de politique énergétique vont en effet induire des charges de travail qui vont durer plusieurs dizaines d'années. C'est donc une décision importante, qui produira des effets à long terme. Il est question de construction de programmes électronucléaires. Les réacteurs concernés vont durer soixante ans. Ils seront construits sur une période de plusieurs dizaines d'années. Dans le même temps, quand il est question de la poursuite de l'exploitation des réacteurs actuels, on s'interroge au-delà de soixante ans. Pour les réacteurs les plus récents, cela sous-entend encore plus de quarante ans de durée de vie. Nous nous inscrivons donc dans une perspective historique d'organisation du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection appelée à durer longtemps, qui doit être prise à un moment où cette impulsion est organisée. Il faut bien avoir en tête cet élément de contexte.

Ensuite, le choix qui est fait par le Gouvernement et qui est proposé au Parlement est celui de consolider l'organisation du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, en la rassemblant au plus haut niveau d'indépendance par rapport au Gouvernement. Il s'agit effectivement, vous l'avez dit, de fusionner l'ensemble des activités de l'IRSN avec celles de l'ASN, mais au sein de l'ASN indépendante. Pour répondre à votre question sur le risque de perte de confiance dans le contrôle de la sûreté nucléaire, le Gouvernement apporte à travers ce projet de réforme une garantie d'alignement du standard sur le plus haut niveau d'indépendance par rapport au Gouvernement et par rapport aux exploitants. C'est le cas de l'ASN.

Lorsque l'on étudie les deux organismes, ASN et IRSN, nous avons aujourd'hui la même raison d'être. La seule mission de l'IRSN comme la seule mission de l'ASN, c'est la protection des personnes et la protection de l'environnement, par rapport à l'utilisation des rayonnements ionisants, tant pour ce qui concerne les usages industriels – comme la production électronucléaire –, que ceux en matière de santé dans le domaine industriel. C'est bien l'ensemble du champ qui est couvert, avec deux organismes qui ont la même raison d'être. Il n'y a pas l'un des deux qui se concentre sur la sûreté nucléaire et l'autre sur cet enjeu et d'autres intérêts. Les deux organismes ne regardent que le sujet de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, ce qui est l'alignement sur le standard le plus élevé.

Cette situation est différente de ce qui existe quand il est question d'organisation « duale » entre d'un côté l'expertise et de l'autre côté la décision. C'est vrai qu'il y a ce type d'organisation en France. Elle n'est pas majoritaire, mais elle existe, lorsque l'expert est un expert indépendant du Gouvernement. C'est en effet le Gouvernement qui prend la décision, en intégrant l'avis de l'expert sur un sujet donné, ainsi que d'autres intérêts. C'est normal pour un Gouvernement. Nous ne sommes pas dans cette configuration. L'ASN est indépendante du Gouvernement. Il s'agit donc de rapprocher deux entités affichant toutes deux la même raison d'être, qui ne regardent que la sûreté nucléaire. Si l'on étudie les décisions qui ont été prises par l'ASN au cours des dernières décennies, je ne pense pas qu'on puisse dire que l'ASN a été amenée à prendre en compte d'autres intérêts que la sûreté nucléaire dans ses décisions. C'est donc le même intérêt et c'est une manière d'avoir un renforcement du contrôle de la sûreté nucléaire. À mon sens, le contrôle de la sûreté nucléaire et la confiance dans ce contrôle sont véritablement des biens communs. Il faut que la réforme qui sera mise en place – si elle était décidée – renforce ces biens communs. Il n'y aura pas de confiance dans le nucléaire sans confiance dans le contrôle indépendant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Ce choix de fusion avec le statut le plus élevé en termes d'indépendance me semble être de nature à renforcer la confiance dans le contrôle de la sûreté nucléaire. C'est un point qui me paraît très important à exprimer.

Ces projets d'évolution présentent bien évidemment un certain nombre de conséquences, qui pourraient démontrer à mon avis que cette réforme va dans le bon sens. Je souhaite signaler six points.

En premier lieu, cette réforme comporte d'abord un élément d'efficacité. En effet – si elle était décidée – elle permettrait de renforcer le processus qui va de l'expertise jusqu'à la décision, en proposant un processus intégré, à l'image de ce qui existe à l'étranger avec, bien évidemment, un certain nombre de garde-fous. Je pense sur ce point que vous avez fait référence aux six recommandations de l'Opecst qui, à mon sens, doivent toutes être prises intégralement. À l'intérieur de l'organisation future – si à nouveau elle était décidée – il faudrait mettre en place certains dispositifs, par exemple à travers le règlement intérieur de l'ASN, dans le cadre d'une concertation à réaliser. Ces garde-fous garantiraient que les

différentes étapes soient effectivement séparées. Cela conforterait l'étape d'instruction située en amont, instruction complexe qui comporte de l'instruction technique et de l'instruction réglementaire. Les décisions que nous prenons peuvent en effet être attaquées juridiquement. Or l'ASN dispose d'une telle expertise réglementaire, tout comme l'expertise technique se trouve en partie aussi à l'ASN. À ce jour, il apparaît une sorte de fragmentation dans les termes d'expertise. Le fait de placer l'ensemble de ces expertises sous une même ombrelle permettrait de bénéficier d'une plus grande fluidité et d'une plus grande efficacité dans la phase d'instruction, qui doit bien évidemment rester séparée de la décision, lorsque cette décision est prise sur les sujets à plus fort enjeu par le collège de l'ASN. Ce sont des garanties que nous pouvons tout à fait affirmer et développer.

Cette organisation ramassée est aussi une organisation qui permet de faire face de manière plus efficace aux besoins nouveaux de compétences techniques. Dans cette salle, madame la présidente, nous avons, il y a quelques mois, évoqué les enjeux du nouveau nucléaire. Je me souviens que nous avons parlé des SMR. Nous comptons aujourd'hui plusieurs projets de SMR qui commencent à émerger en France. Il y a bien sûr le projet d'EDF, sur une technologie connue, qui ne pose pas de difficultés en matière de compétence pour nous, pour l'IRSN et pour les exploitants. Dans le même temps, nous comptons aussi quatre projets sur des technologies qui n'existent pas encore, pour lesquelles la compétence n'existe pas non plus, ni à l'ASN ni à l'IRSN. Il va donc falloir renforcer ces compétences et les acquérir, si ces projets d'*Advanced Modular Reactor* (AMR), c'est-à-dire de réacteurs innovants émergés, étaient lancés, comme cela est prévu. Une structure ramassée serait certainement plus efficace pour disposer de ces compétences nécessaires que de renforcer les deux structures, en apportant ces compétences à toutes deux. À travers cet exemple, je pense qu'il apparaît un besoin par rapport au nouveau nucléaire, qui fera émerger de nombreux sujets nouveaux que nous n'avons pas encore identifiés. Ce sera plus efficace de renforcer la structure ramassée, fusionnée, plutôt que de disperser les compétences nouvelles nécessaires.

De plus, une structure ramassée est aussi un bon moyen de mieux gérer les priorités. Une évaluation de la somme de travail d'instruction à réaliser durant les vingt années montre que c'est un travail considérable. C'est un niveau de travail inconnu depuis de nombreuses années. Il va falloir renforcer les équipes. C'est d'ailleurs clairement indiqué dans le projet de loi. Plusieurs études seront lancées, en associant le Parlement, pour pouvoir évaluer quels sont les renforts dont nous avons besoin. Il faut donc avoir un souci d'efficacité pour renforcer l'ensemble des composantes et ce renforcement devra aussi être accompagné d'une gestion des priorités. Un certain nombre d'événements inattendus peuvent en effet survenir, qui peuvent conduire à réorienter le programme, à la fois en termes d'instruction et de décision. Cela arrive chaque jour et c'est normal, car nous nous trouvons face à une industrie qui évolue sans cesse. Il faut gagner en souplesse, ce que ne permet pas la présence de deux entités. Ce sera beaucoup plus facile lorsqu'il n'y en aura qu'une.

Quatrième argument, nous jouons aujourd'hui un rôle fondamental d'appui au Gouvernement en situation d'urgence. Cet appui est séquencé. Dans un premier temps, sur la base des informations données par l'exploitant concernant l'événement, l'IRSN réalise une évaluation de la situation et se projette sur la manière dont cette situation va évoluer. Tel est le rôle de l'expertise technique. Le résultat de cette expertise est ensuite donné à l'ASN, qui a la mission de conseiller le Gouvernement en cellule interministérielle de crise, face au Président ou au Premier ministre, pour dire ce qu'elle propose pour la suite. Ce système séquencé est testé à l'occasion des exercices et il apparaît clairement rigide. Il faut passer à un système unique. Il nous faut être capables d'avoir une réponse unique, en cas de situation de crise. C'est ce que permettrait cette organisation nouvelle – si elle était décidée.

Cinquième point, vous avez beaucoup insisté sur la nécessité de conserver un haut niveau de transparence, d'information, d'association du public et d'ouverture à la société. Je suis tout à fait d'accord. L'Opecst l'a d'ailleurs souligné. C'est ce que nous faisons déjà. Il n'y a pas une organisation qui serait ouverte vers la société et une seconde qui le serait moins. Ce n'est pas le cas. Nous travaillons quotidiennement avec les commissions locales d'information (CLI). Ce sont nos interlocuteurs de terrain. Je sais que le Sénat est très attaché à cette représentation territoriale, car nous sommes la seule AAI à disposer d'un réseau territorial. Nous comptons onze divisions qui sont proches des installations nucléaires et des CLI. Ce n'est pas le cas de l'IRSN. Nous entretenons une proximité territoriale avec les CLI et le réseau de l'Ancli. Je préside moi-même chaque année et nous co-organisons avec l'Ancli la conférence annuelle des CLI. C'est une réalité. Il n'y a aucune raison d'affaiblir ce fonctionnement. Dans le même temps, tout ce qui est fait par l'IRSN est bien évidemment aussi extrêmement important. La Première ministre nous a d'ailleurs confié une mission, et nous aurons la possibilité, s'agissant du renforcement de la culture de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, d'additionner les ressources de l'ASN et les ressources de l'IRSN, pour consolider la connaissance des risques et des bons comportements à avoir en cas d'accident. C'est une mission que la Première ministre a confiée à l'ASN, avec la présidence d'un comité qui s'appelle le Codirpa. L'ouverture de la société n'est donc pas un sujet à mon sens. Nous prendrons les meilleures pratiques existant dans les deux organismes et je pense que nous aurons les moyens de consolider cette approche. On pourra faire encore plus en rassemblant les forces. Il n'y a donc pas d'appréhension à avoir sur cette nécessité absolue d'ouverture à la société, de transparence et d'information, dans le sens du développement de la culture de sûreté nucléaire.

Je terminerai par le sixième point, qui me paraît tout aussi important. À ce jour, l'IRSN comme l'ASN sont deux entités reconnues au niveau international. Notre reconnaissance est essentiellement fondée par le poids du parc nucléaire en France. Nous le constatons quand nous échangeons avec nos homologues américains ou japonais, autour du fait que nous ayons 56 réacteurs en exploitation et des installations sur la totalité du cycle du combustible, ainsi qu'une politique de gestion des déchets exemplaire et reconnue au niveau international. De ce fait, nous avons une influence. Nous sommes écoutés, parce que nous sommes adossés à une expérience nucléaire de longue date et de très haut niveau. Pour autant, notre action reste dispersée, avec d'un côté l'ASN et ses relations avec ses homologues à l'étranger et, de l'autre côté, l'IRSN qui a aussi des relations avec nos propres homologues, chez qui l'expertise et la décision sont intégrées. Comme nous sommes séparés, nous avons tous deux des contacts, l'un et l'autre, avec les mêmes personnes. Cela n'a guère de sens. Je pense que la fusion renforcerait notre influence et la manière d'entretenir des relations avec nos plus grands homologues à l'étranger, dans une période cruciale. Pourquoi est-ce une période cruciale ? Aujourd'hui, entre trente et quarante pays dans le monde ne sont pas nucléarisés et envisagent de s'ouvrir au nucléaire, pour pouvoir répondre à l'urgence climatique. Ces pays ont besoin d'assistance. Ils n'ont pas d'infrastructures de contrôle de la sûreté nucléaire, ni d'expertise. Nous pourrions éventuellement accompagner cette conquête par l'industrie française – même si nous ne sommes pas là pour développer l'industrie. En tout cas, nous pourrions indiquer à nos homologues que nous sommes en capacité de leur apporter un appui dans le développement de leur infrastructure de contrôle et d'expertise. Cela me semble plutôt être un gage d'efficacité et de renforcement.

Madame la présidente, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les sénateurs, je pense donc que cette réforme – si elle était votée – présente un certain nombre de conséquences favorables au renforcement, à la fois, de la confiance et de l'efficacité dans le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Monsieur le président, monsieur le directeur général, madame la présidente, mes chers collègues, je partage tout à fait les propos indiqués par notre présidente sur le mépris du débat parlementaire et les inquiétudes sur la sûreté nucléaire. Cette réforme, présentée dans le cadre d'amendements gouvernementaux, peut être une source de défiance, quel que soit d'ailleurs son impact réel. Je le déplore, car il faut au contraire bâtir la relance du nucléaire sur la confiance. Mais aussi sur l'anticipation, et non la précipitation.

C'est la raison pour laquelle nous avons inscrit, dans le projet de loi « Nouveau nucléaire », plusieurs dispositions en faveur de la sûreté nucléaire. Elles visent à intégrer la résilience au changement climatique dans la démonstration de sûreté des réacteurs et la cyber-résilience dans leur protection contre les actes de malveillance, prendre en compte les risques de submersion et d'inondation et de recul du trait de côte dès l'attribution des concessions maritimes, maintenir le principe d'un rapport intermédiaire sur la mise en œuvre des prescriptions de l'ASN dans le cadre des réexamens ou encore consolider les attributions et le fonctionnement de la commission des sanctions de l'ASN.

Dans ce contexte, la réforme annoncée par le Gouvernement, qui n'a fait l'objet d'aucune concertation ni d'aucune évaluation, soulève plusieurs inquiétudes.

Tout d'abord, je souhaiterais savoir ce qui justifie le changement de position de l'ASN sur ce dossier. En effet, dans un rapport de 2014, l'ASN avait estimé, aux côtés de l'IRSN, que « *le dispositif de contrôle des activités nucléaires civiles repose sur un dispositif dual dont l'efficacité en matière de gouvernance des risques est démontrée* ». Vous aviez précisé que « *le principe de dualité a été retenu dans d'autres champs de l'action publique (le ministère de la santé) ou dans d'autres pays (l'autorité allemande)* ». Vous aviez enfin préconisé « *d'inscrire dans la loi le principe de publication des avis rendus par l'institut [et] de donner un caractère législatif à la mission de l'IRSN* ». Autant d'arguments et de propositions qui ne semblent plus avoir cours aujourd'hui.

Plus encore, j'aimerais savoir ce que vous pensez de la réforme proposée par le Gouvernement. Le premier amendement présenté par lui, sur la consolidation des attributions de l'ASN, vous paraît-il adapté ? Reprend-il bien l'ensemble des missions de l'IRSN ? Et qu'en est-il du second amendement, sur les transferts des personnels de l'IRSN ? Pouvez-vous nous assurer que ses effectifs seront tous bien reconduits, avec des niveaux de rémunération et des conditions de travail similaires ? Jusqu'à quand s'étaleront ces transferts ? Et quel sera l'effort de formation ?

Enfin, je voudrais savoir comment vous comptez répondre aux recommandations de l'Opecst. Dans quel schéma seront assurées les missions d'expertise et de contrôle ? Entendez-vous instituer une « muraille de Chine » entre ces activités ? Par ailleurs, comment seront garantis le dialogue avec la société civile et l'absence de monopole dans l'expertise nucléaire ? Enfin, dans quelle mesure et sur quels points intégrerez-vous le retour d'expérience des systèmes intégrés étrangers ?

Je souhaite aussi poser une question complémentaire, en lien avec l'actualité : quel est le point de vue de l'ASN sur le phénomène de corrosion sous contrainte ? *Quid* de la fissure plus importante que prévu observée à Penly ? Remet-elle en cause les perspectives de disponibilité et de recettes du parc existant ?

Mme Sophie Primas, présidente. – En complément, je souhaite céder la parole à notre collègue Pascal Martin, qui était le rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du projet de loi « Nouveau nucléaire ».

M. Pascal Martin. – Merci madame la présidente de m'avoir convié à cette audition. Monsieur le président, monsieur le directeur général, je souhaite à mon tour vous interroger sur deux points particuliers de ce projet de réforme de la sûreté nucléaire. Premièrement, je souhaite évoquer les éventuelles difficultés opérationnelles de la réorganisation. Comme l'ont récemment souligné dans une tribune du journal *Le Monde* les anciens présidents de l'Opecst, l'ASN et l'IRSN sont deux organismes de taille différente. L'IRSN, vous l'avez rappelé, monsieur le président, compte plus de 1 700 collaborateurs et l'ASN un peu moins de 600 agents, en incluant les effectifs déconcentrés. Considérez-vous que l'ASN dispose des ressources nécessaires pour organiser « l'absorption » d'un organisme considérablement plus important en termes d'effectifs ? Comment l'Autorité se prépare-t-elle aujourd'hui à cette éventualité ?

Je passerai rapidement sur ma deuxième question, que notre collègue Daniel Gremillet a évoquée. Elle porte plus généralement sur l'état des relations entre l'ASN et l'IRSN. En 2021, nous avons auditionné monsieur Niel à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, dans le cadre de l'article 13 de la Constitution, suite à sa nomination. J'avais alors interrogé monsieur Niel sur les relations entre l'ASN et l'IRSN. Il nous avait présenté ces relations comme étant, selon ses mots, « *très denses et structurées* », et avait mentionné « *une approbation complète et sans réserve par l'ASN du travail de l'IRSN* ». Il ne semblait donc pas que la dualité d'organisation réduisait la fluidité des décisions en matière de sûreté nucléaire. Pourtant, le renforcement de la fluidité est l'un des arguments avancés pour justifier cette fusion. Partagez-vous, monsieur le président, le constat que faisait monsieur Niel en 2021 concernant cette fluidité des relations entre les deux organismes ? La situation a-t-elle évolué durant ces deux dernières années ?

M. Bernard Doroszczuk. – Je vous remercie. Je vais vous répondre. Je laisserai Olivier Gupta répondre sur le sujet lié à la séparation de l'expertise et de la décision. Qu'est-ce qui justifie un changement qui pourrait apparaître comme un changement de position de l'ASN ? Vous avez vous-mêmes cité des dates. Il y a effectivement eu des prises de position en 2014, 2015 ou 2016, qui correspondaient au contexte de l'époque. Comme je l'ai dit dans mon intervention, nous nous situons dans un contexte complètement nouveau. Personne n'imaginait encore il y a deux ans que l'on débattrait d'un programme électronucléaire aussi ambitieux, qu'on se poserait la question de la poursuite de l'exploitation de réacteurs jusqu'à soixante ans, voire au-delà, et qu'on s'interrogerait sur le devenir de l'industrie du cycle du combustible. Il y a donc un contexte différent et je pense qu'on ne peut pas le négliger. Il faut se mettre en ordre et, d'une certaine manière, comme je l'ai dit tout à l'heure, la filière elle-même se met en ordre. Ce serait assez illogique qu'une décision de mobilisation de la totalité des ressources soit prise, face à un besoin de compétences exceptionnel dans la filière nucléaire, sans s'interroger sur la mise en place d'une approche similaire en ce qui concerne le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Comme je l'ai dit, il apparaît ici un élément favorable qui ne doit pas être négligé, c'est le fait que nous avons la même raison d'être. Nous faisons la même chose, avec le même objectif. Rapprocher deux entités qui ont la même raison d'être m'apparaît tout à fait envisageable, si la réforme était décidée.

Vous évoquez ensuite les questions du périmètre des missions. Vous avez évoqué le renforcement du texte sur la cyber-résilience, qui était effectivement l'une des propositions du Sénat à l'issue de la première lecture. Vous m'avez posé la question du périmètre plus général de la future réforme, en termes de missions. Je tiens à souligner qu'un point qui correspond à des sujets que nous avons évoqués à plusieurs reprises n'est aujourd'hui pas présent dans le texte du Gouvernement, la question de la sécurité des installations nucléaires civiles. Au vu des retours d'expériences internationales pour ce qui est des installations nucléaires civiles, tous nos homologues étrangers ont en charge la sûreté nucléaire, ce que nous faisons, mais aussi la sécurité. Qu'est-ce que la sécurité ? C'est la lutte contre les actes de malveillance. La cybersécurité en fait partie, mais aussi d'autres sujets comme l'intrusion. C'est intimement lié. Le dimensionnement d'une installation nucléaire doit être produit par rapport au risque accidentel, mais aussi par rapport au risque d'agression malveillante. C'est un point que j'avais cité ici, madame la présidente, lors de la table ronde sur le nouveau nucléaire de décembre dernier. Je pense que ce sujet sera particulièrement important pour les *Small Modular Reactors* (SMR), dès lors que les SMR ne seront pas installés sur les sites nucléaires actuels. En effet, si l'on recherche un véritable effet d'entraînement et de développement, il va falloir les installer ailleurs, ce qui posera des sujets en termes de sécurité et de sûreté. On ne peut pas imaginer la sécurité d'une petite installation de la même manière que la sécurité d'une grosse installation, avec des barbelés, des gendarmes, etc. Ce n'est pas la même chose. Je pense qu'il se trouve un manque à ce sujet dans le projet qui est proposé au Parlement. Dans la définition des missions que l'ASN pourrait accueillir et qui sont aujourd'hui exercées par l'IRSN se trouve une mission dans le domaine de l'expertise liée à la sécurité des installations civiles, qui n'est pas explicitement présente. Il me semble qu'il faudrait l'ajouter à l'ensemble des missions qui seraient transférées de l'IRSN à l'ASN. C'est bien une mission d'expertise, c'est-à-dire qu'il y aura toujours une autorité de sécurité. Cela assurera un niveau homogène entre l'ensemble des installations, sur un certain nombre de sujets transversaux. C'est le point relatif au périmètre qui me semble le plus le plus important. Le reste du périmètre me semble tout à fait satisfaisant, même si quelques imprécisions du texte devront être corrigées, ce qui n'est sans doute pas une difficulté.

Pour ce qui est des recommandations de l'Opecst, comme je l'ai dit tout à l'heure, elles sont parfaitement appropriées. Il faut absolument les reprendre et définir la manière de les reprendre, notamment dans le règlement intérieur de l'ASN. Il faut aussi laisser à l'ASN le soin de les intégrer. L'ASN est une autorité indépendante. Le Parlement lui donne – et c'est normal – les objectifs qu'il souhaite atteindre, puis l'ASN définit les moyens, en tant qu'autorité indépendante. Je pense qu'il faut faire attention à ne pas aller trop loin dans le texte législatif sur la définition des moyens, mais définir des objectifs qui peuvent ensuite être proposés par l'ASN.

S'agissant des relations avec la société civile, comme je l'ai dit, il me paraît absolument fondamental de les entretenir. Pour moi, ce n'est pas un sujet.

Pour ce qui est des difficultés opérationnelles de la fusion, vous communiquez des chiffres qui sont exacts, encore faut-il bien préciser le périmètre des missions. En tout cas, l'ordre de grandeur est exact. À l'heure actuelle, nous entretenons de bonnes relations. Comme le disait Jean-Christophe Niel lors de son audition, ce sont des relations techniques de haut niveau. Il n'y a pas de difficultés entre les experts techniques de l'IRSN et les experts techniques de l'ASN. Là encore, c'est un élément qui me semble favorable à réaliser une fusion, même si elle apparaît disproportionnée en nombre, car nous avons la même raison d'être et parce que nous travaillons depuis longtemps ensemble. Les équipes se connaissent bien, s'apprécient et ont de bonnes relations. Il ne faut pas le voir comme une difficulté. Nous

nous connaissons bien et nous travaillons ensemble, et nous avons même la même raison d'être.

De plus, en comparaison avec nos homologues étrangers, le nouvel ensemble serait du même ordre de grandeur. 2 700 personnes travaillent à ces activités à la *Nuclear Regulatory Commission* (NRC), aux États-Unis, en incluant la recherche, qui reste intégrée dans le projet français. Vous l'avez souligné, madame la présidente. C'est une décision qui a été prise dans un deuxième temps par le Gouvernement et qui va dans le bon sens.

Il existe donc des points de vigilance. Les recommandations de l'Opecst doivent être intégralement reprises. Des objectifs doivent de surcroît être définis par le Parlement et nous devons avoir le choix des moyens, au niveau de l'ASN, en concertation, car nous rapportons nous-mêmes régulièrement à l'Opecst et au Parlement. Nous aurons toute la possibilité de rapporter ce que nous ferons, mais laissons à l'ASN le soin de définir et de proposer la manière de s'organiser, une fois que les objectifs ont été arrêtés dans la loi.

Je répondrai ensuite à la question de la corrosion sous contrainte, mais par souci de cohérence, je laisserai d'abord Olivier Gupta répondre à la question de la séparation entre l'expertise et la décision.

M. Olivier Gupta, directeur général de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). – Je commencerai par un commentaire sur le terme « dual ». À titre personnel, je le trouve trompeur. En effet, il peut laisser penser qu'il y a deux autorités. Ce n'est évidemment pas le cas. Il y a une autorité en charge du contrôle et qui dispose des pouvoirs de prise de décision, ainsi qu'un appui technique – c'est d'ailleurs qu'il est nommé à l'étranger –, qui intervient sur demande de l'autorité. Si j'ose dire, il n'est pas *sui generis*. Il est saisi par l'autorité, en réponse à ses demandes. Il n'existe donc pas, y compris dans le dispositif actuel, de symétrie entre les deux organismes.

Ceci étant rappelé, je confirme ce que disait Bernard Doroszczuk. Les relations entre les équipes de l'ASN et de l'IRSN sont excellentes. Ce sont effectivement des personnels qui travaillent de longue date main dans la main, sur les mêmes sujets. Ils ouvrent les mêmes dossiers et participent aux mêmes réunions avec les exploitants. C'est là que j'en viens à la question de la séparation entre expertise et décision. Là aussi, il faut se garder de tout contresens sur ce sujet. Il n'existe pas de « muraille de Chine » entre les deux, mais bien un *continuum*, au sens où il ne se trouve pas – et c'est heureux – des experts de l'IRSN qui travaillent dans l'ignorance des conséquences des avis qu'ils rédigent. Vous pensez bien que, quand un avis est signé par l'IRSN, les conséquences de cet avis sur la mise en œuvre par les industriels des recommandations faites sont évidemment pesées. Cela n'aurait bien sûr pas de sens d'imaginer que ce travail serait fait en méconnaissance totale des réalités industrielles. Ce serait également inexact d'imaginer que l'ASN se positionnerait dans la discussion et la négociation avec les industriels. Ce n'est pas du tout ainsi que le système fonctionne. Il y a un dialogue technique approfondi, auquel participent aujourd'hui, d'un côté, les personnels de l'ASN et de l'IRSN, et de l'autre les industriels. Nous sommes du même côté avec l'IRSN, bien entendu, dans ce dialogue technique.

En outre, nous sommes régulièrement audités par nos pairs. Nous accueillerons dans un peu moins d'un an une revue dite *Integrated Regulatory Review Service* (IRRS) de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui examinera la manière dont l'ASN et l'IRSN travaillent. Dans les référentiels utilisés pour ces audits, il n'y a pas d'exigence de séparation de l'expertise et de la décision. En revanche l'exigence selon laquelle l'analyse et

l'examen techniques disposent des compétences, des moyens et du temps nécessaires y figure. Celles d'indépendance entre les organismes qui contrôlent et ceux qui font la politique énergétique ou qui exploitent les installations s'y trouvent également. Ces exigences sont naturellement déjà remplies et satisfaites. Dès lors, si « muraille de Chine » il y a au sein d'une organisation de contrôle, c'est éventuellement entre des personnes chargées de prendre des décisions et d'autres qui, au sein de laboratoires de recherche, utilisent des radioéléments et doivent eux aussi les utiliser dans le respect des règles de sûreté nucléaire et de radioprotection. Ce sont les seules « murailles de Chine ». Encore une fois, il n'y a pas d'exigence de séparation dans les référentiels de l'AIEA utilisés pour ses audits. D'ailleurs, plusieurs autorités et pas des moindres rassemblent les mêmes compétences en leur sein. Il me semble important de bien clarifier ce point. Je pense que cela peut aussi apaiser des inquiétudes qui ont pu se faire jour çà et là. Dans cette éventuelle réunion, si elle va jusqu'à son terme, il n'y a absolument pas de régression de ce point de vue. Je veux vraiment le dire de façon très claire. Il n'y a pas non plus l'idée, qui plane peut-être aussi en filigrane, que l'IRSN est une sorte de contre-pouvoir à l'ASN. Ce n'est pas du tout l'esprit dans lequel le système a été pensé, par vous-mêmes et vos prédécesseurs. Au plan pratique, ce n'est pas du tout la manière dont cela se passe aujourd'hui.

M. Bernard Doroszczuk. – Je tiens à apporter un complément, car ce sujet me paraît effectivement être un point de fixation très important. Vous l'avez rappelé, il existe un certain nombre de déclarations qui placent comme principe la séparation entre l'expertise et la décision, au sein de deux structures juridiques différentes. C'est faux. Non seulement c'est faux par rapport aux standards internationaux, mais ce n'est pas la réalité en France. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, des agences ont été créées, notamment dans le domaine sanitaire, suite à des événements dramatiques, au début des années 2000. Il y avait eu une décision du Gouvernement qui ne s'appuyait pas sur une expertise indépendante. C'est ce qui a été fait, parce que la décision a été prise par le Gouvernement, qui avait à prendre en compte tous les intérêts. Ce n'est pas le cas dans le cadre de la réforme que nous visons. Nous sommes indépendants du gouvernement. L'ASN est une autorité indépendante et nous avons la même raison d'être. Même en France, dans le domaine sanitaire, la situation est aujourd'hui bien plus nuancée que ce que l'on vous dit. Ainsi, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est une agence qui se charge à la fois de l'expertise et de la décision, dans un certain nombre de domaines.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ce n'est pas le bon exemple.

M. Bernard Doroszczuk. – Ce n'est peut-être pas le bon exemple, mais c'est dans la règle. Revenons à présent sur le phénomène de corrosion sous contrainte. Comme vous l'avez souligné, il y a eu un élément nouveau ces dernières semaines, à savoir la découverte d'une fissuration de corrosion sous contrainte, sur l'un des circuits du réacteur de Penly 1, qui affiche une taille très importante. La fissuration fait 23 millimètres, pour une épaisseur totale de 27 millimètres, ce qui signifie qu'il reste 4 millimètres d'épaisseur. Comme je l'ai dit à plusieurs reprises, la corrosion sous contrainte est un sujet sérieux. Il ne s'agit pas de microfissures. Quand il ne reste que 4 millimètres sur une épaisseur de 27 millimètres, cela pose problème. Qu'est-ce qui s'est passé jusqu'à présent ? J'ai eu l'occasion de le présenter aux membres de l'Opecst. Ce phénomène est effectivement apparu sur un certain nombre de réacteurs. Un travail très responsable et très engagé de la part d'EDF a alors permis en quelques mois de disposer de suffisamment d'expertise pour comprendre et expliquer le phénomène qui se produisait et prioriser les actions sur le parc nucléaire. Cela a été fait au premier semestre 2022, et la raison fondamentale pour laquelle il n'y a pas de débat entre les experts – même s'il y a toujours des raisons périphériques – c'est que la géométrie

des lignes a conduit à développer un phénomène de corrosion sous contrainte. Cette géométrie des lignes se retrouve sur les réacteurs les plus récents. Ce n'est pas un phénomène de vieillissement. Les réacteurs les plus récents, qui ont vingt ans, sont plus affectés que les réacteurs de 900 mégawatts (MW), qui sont les plus anciens, parce que la géométrie des lignes n'est pas la même sur les réacteurs de 900 MW. Certains s'étonnent que l'on trouve ces fissures en France mais pas aux États-Unis. C'est normal. Les réacteurs existants aux États-Unis sont de conception identique à nos réacteurs de 900 MW, c'est-à-dire ceux sur lesquels, en France, nous n'avons pas trouvé de corrosion sous contrainte. Ce n'est pas une question de plus grande sévérité ou de techniques de contrôle particulières. Une fissuration de 3 millimètres reste tout de même assez sérieuse. Jusqu'à présent, nous mettions en avant cette explication, qui justifiait la stratégie de priorisation d'EDF sur 16 réacteurs par rapport à l'ensemble du parc de 56 réacteurs, 5 réacteurs N4 (les plus récents) et 12 réacteurs P'4. Le phénomène qui a été détecté est différent. Il concerne une soudure qui a été doublement réparée et dont l'alignement des tuyauteries, avant de réaliser la soudure, a été forcé. Sur site, le montage d'une tuyauterie se fait de proche en proche, avant de réaliser la soudure finale. En cas d'écart d'ajustement, les éléments ne se retrouvent pas face à face à la fin. Il y a eu une approche qui n'est pas acceptable, qui a consisté à forcer les tuyauteries pour les aligner, avant de les souder. Des défauts sur cette soudure ont conduit à réaliser une deuxième réparation. C'est donc un point singulier, pas une explication générique mettant en cause la géométrie des réacteurs. Ce n'est pas pour autant que ce défaut ne peut pas apparaître ailleurs. Nous avons demandé à EDF d'identifier rapidement les cas semblables qui pourraient exister sur les autres réacteurs du parc nucléaire, pour pouvoir contrôler ces soudures. Nous allons réaliser un traitement spécifique. Nous avons exercé une grande pression sur EDF en ce sens, pour qu'ils définissent une évolution de la stratégie du contrôle. Cela ne supprime pas la stratégie initiale, qui est liée à un sujet générique, la géométrie des lignes, mais cela rajoute un point particulier, quand des réparations de cette nature ont été faites.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci beaucoup. Je vais à présent donner la parole à chaque groupe politique, en commençant par nos collègues Bernard Buis puis Daniel Salmon.

M. Bernard Buis. – Merci madame la présidente. J'avais deux questions, mais vous avez répondu à la première, puisqu'elle portait sur la séparation fonctionnelle entre les missions de contrôle, d'expertise et le mécanisme de décision. Ma seconde question porte sur les préconisations de l'Opecst. Vous avez dit qu'il fallait les reprendre. Pourquoi ne souhaitez-vous pas qu'elles soient reprises dans la loi ?

M. Daniel Salmon. – Merci madame la présidente, monsieur le président, monsieur le directeur général, je souhaite revenir sur la genèse du sujet. Nous avons tous été surpris de cette annonce, puisque rien n'avait filtré. Nous étions plutôt dans l'idée que ce système dual – car il est présenté ainsi – était peut-être une originalité française, mais qui confortait la sûreté. Il y a un sujet sur la méthode, comme l'a souligné notre rapporteur Daniel Gremillet. Le Parlement a été complètement dessaisi. On passe par un amendement, alors que le projet de loi « Nouveau nucléaire » est déjà passé au Sénat. Ça survient entre les deux ? Pouvez-vous nous dire quelle est l'origine ? Quelle est la demande ? Émane-t-elle de l'Exécutif ? Est-ce que tout est parti de l'ASN ? Nous aimerions savoir comment cela s'est produit. Nous n'avons pas idée de la symétrie entre l'ASN et l'IRSN. Cela ne nous est jamais passé par l'esprit. Un système dual permet justement d'avoir d'un côté l'expertise recherche et de l'autre côté la décision et le contrôle. Ce fonctionnement semblait faire la force de la sûreté du nucléaire français, mais il est désormais remis en cause. Vous parliez de confiance. Je crois que nous entrons dans une période de défiance. Vous avez fait un rapprochement avec

les changements de technologie graphite gaz et eau pressurisée. Si j'ai bien compris, on passe d'un EPR à un EPR2, sans changement de technologie. Je voudrais simplement savoir comment tout cela va être géré, puisqu'on sent que les relations étaient bonnes entre l'IRSN et l'ASN. Or j'ai l'impression qu'elles sont beaucoup moins bonnes aujourd'hui. Pour aboutir à une fusion, il aurait été plus intéressant que les deux entités expriment une volonté de fusionner, ce qui n'est pas du tout le cas. On parle en outre de remettre des barrières, pour assurer une vraie indépendance. Les deux entités étaient bien séparées. Elles vont désormais être rapprochées, en ajoutant des barrières. J'ai du mal à comprendre la logique de ce fonctionnement.

M. Franck Menonville. – Merci madame la présidente, monsieur le président, je suis sénateur de la Meuse, donc l'un des deux départements qui portent notamment le projet Cigéo. J'ai bien évidemment trouvé vos propos convaincants sur l'aspect organisationnel et vos ambitions. Néanmoins, et je rebondis sur les propos de notre collègue Daniel Salmon, le sujet est extrêmement sensible, dans la mesure où la filière nucléaire repose bien évidemment sur une notion de sécurité que la France maîtrise et que vous vous maîtrisez parfaitement, mais aussi de confiance de nos concitoyens. Dès lors, voir arriver un sujet aussi important par voie d'amendements, alors que nous avons traité du projet de loi « Nouveau nucléaire » il y a quelques semaines et que l'Opecst est intervenu, nous semble bien évidemment contre-productif. Comme l'a dit notre collègue Bernard Buis, je pense qu'il est important d'intégrer les préconisations de l'Opecst dans la loi. Quelles sont vos ambitions et l'orientation de l'ASN pour anticiper et accompagner les nouveaux risques émergents, liés à la cybersécurité, à la géopolitique actuelle, mais aussi au risque climatique ?

M. Franck Montaugé. – J'associe notre collègue Jean-Claude Tissot à ma question. À mon sens, ce sont les personnes et leur liberté de penser qui font l'intégrité scientifique, ainsi que les structures dans lesquelles elles évoluent et travaillent. Au-delà de la procédure législative pour le moins surprenante choisie par le Gouvernement, une fois de plus, pour introduire ce projet, nous notons que la Cour des comptes a considéré dans un rapport que la séparation actuelle était justifiée par cette dualité et cette complémentarité, qui ont été évoquées. Personnellement, je n'ai pas bien compris sur quelles bases de proposition vous garantiriez l'indépendance et la liberté des personnels de l'IRSN qui seraient intégrés à l'ASN. Comment feriez-vous la preuve de cette indépendance et de cette liberté, en direction des populations, auprès desquelles vous avez souligné l'importance de communiquer, de les tenir informées et même de les acculturer aux questions liées au nucléaire ? Nous souhaiterions obtenir quelques précisions là-dessus. Je pense que les Français ont besoin de confiance sur ces questions. Or la question se gagne en apportant des informations régulières et en faisant la preuve de cette indépendance scientifique, notamment des personnels de l'IRSN. Je vous remercie.

Mme Amel Gacquerre. – Merci madame la présidente, monsieur le président, monsieur le directeur général, pour ma part j'estime que la question de la fusion pose deux difficultés, celle d'ordre organisationnel, mais aussi celle de l'absorption de la charge de travail à venir, compte tenu de la relance annoncée de la filière nucléaire. Il existe aujourd'hui un réel consensus sur le fait que la charge de travail va s'accroître dans les prochaines années, à la fois sur le contrôle et l'expertise, de manière considérable. Côté parc nucléaire, les quatrièmes réexamens de sûreté sont en cours. Il va falloir préparer le passage au-delà de cinquante ans et instruire la possibilité d'exploiter au-delà de soixante ans. En même temps, la France va relancer un programme de construction de six nouveaux réacteurs, EPR2, et soutenir plusieurs *startups* dont l'objectif va être de travailler sur les nouvelles technologies de rupture. Comme je l'ai entendu, il s'agira selon vous pour le Parlement de nous exprimer

dans le cadre de la procédure législative et de vous laisser la possibilité de définir les moyens. Je pense donc qu'il serait intéressant, et c'est l'objet de ma question, de nous en dire plus, la réflexion étant en cours sur les moyens que vous envisagez demain. De quel ordre sont ces moyens financiers et humains ? Envisagez-vous en outre de vous orienter vers une organisation autre ? Je vous remercie.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Monsieur le président, l'Office préconise de mener une étude internationale, permettant de tirer tous les enseignements possibles des systèmes intégrés étrangers et en retenant les meilleures parties disponibles. Lors de votre intervention, vous nous avez rapidement évoqué les modèles intégrés d'autorités de sûreté dans le monde occidental. Pouvez-vous nous donner des exemples étrangers de systèmes intégrés et préciser leurs avantages ? Je vous remercie.

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le président, monsieur le directeur, nous vous écoutons.

M. Bernard Doroszczuk. – Merci pour ces questions, madame la présidente, monsieur le rapporteur et mesdames et messieurs les sénateurs. J'en reprendrai certaines et je laisserai Olivier Gupta répondre à d'autres. Tout d'abord, en ce qui concerne la reprise des préconisations de l'Opecst et leur déclinaison dans la loi, en les précisant le cas échéant : je l'ai dit, les six recommandations de l'Opecst me paraissent excellentes et je n'ai aucune appréhension. Elles sont formulées, me semble-t-il, en termes d'objectifs. Les reprendre sous la forme appropriée dans la loi ne me pose donc pas de difficultés. En revanche, il convient de veiller à ne pas aller au-delà et ajouter les modalités selon lesquelles ces objectifs seraient mis en œuvre, au sein de la structure. Telle est ma préoccupation. C'est d'ailleurs logique par rapport au statut d'indépendance de l'ASN. À mon avis, c'est acceptable à partir du moment où il a été suggéré par l'Opecst qu'il y ait un certain nombre de rendez-vous, qui nous paraissent tout à fait logiques, tout au long de la mise en place de la réforme, pour qu'il y ait un échange sur la manière dont la nouvelle ASN répondra aux objectifs fixés par l'Opecst. Je n'ai donc aucune difficulté avec cela, tout en y prenant attention. Je ne souhaiterais pas que l'on définisse des obligations de moyens qui, ensuite, nous contraindraient, alors que nous n'avons même pas encore commencé à réfléchir à l'organisation. Cette organisation ne reposera pas sur une ASN actuelle étendue ou une IRSN étendue. Ce sera quelque chose de nouveau, qu'il va falloir inventer, dans le respect des principes définis. Laissons-nous des marges de manœuvre avec, bien sûr, l'obligation de rapporter, d'expliquer et de présenter les propositions qui sont faites. Ne créons pas une IRSN à l'intérieur de l'ASN, avec les mêmes barrières et les mêmes organisations. Cela n'aurait pas de sens.

Je reviendrai ensuite sur la remarque du sénateur Daniel Salmon concernant la méthode de la réforme. Il ne m'appartient bien évidemment pas en tant que président d'une autorité indépendante du Gouvernement de commenter la méthode retenue par lui. Je ne ferai aucun commentaire là-dessus. En revanche, dans mon intervention liminaire, je crois avoir expliqué – si cette réforme arrivait à son terme – les conséquences positives qu'elle pourrait avoir sur le dispositif de contrôle, toujours dans un sens à la fois d'efficacité mais aussi de renforcement de la confiance.

Y aura-t-il des changements technologiques qui justifieraient qu'une approche différente soit mise en place ? Bien sûr. On a parlé des SMR. On parle aussi des réacteurs de quatrième génération et peut-être même de la fusion. Il y aura des évolutions technologiques évidentes, mais à l'échelle du nucléaire. Elles n'arriveront pas demain matin. Elles prendront du temps, raison de plus d'ailleurs pour faire la réforme et la mettre en œuvre, avant que les

nouvelles technologies soient des sujets qui se posent à nous, et qu'il faudra prendre en charge avec des compétences nouvelles à mettre en place.

Nous l'avons dit, les relations entre l'ASN et l'IRSN sont bonnes. Je ne pense pas que ça soit un argument pour ne pas mener de réforme. Ce n'est pas parce que les gens s'entendent bien que les choses doivent être laissées en l'état. C'est plus difficile de faire une réforme quand les gens s'entendent mal. En tout cas, certains éléments doivent être pris en compte.

Vous avez par ailleurs évoqué les nouveaux risques émergents, notamment la cybersécurité ou le réchauffement climatique. Ce sont effectivement des sujets d'anticipation, à très long terme. Comme je l'ai indiqué, la cybersécurité est rattachée à la sécurité des installations civiles. Je souhaite que l'expertise sur la sécurité et la sûreté des installations civiles soit maintenue au sein de la même entité. Ce n'est pas ce que prévoit le texte actuellement. D'autre part, s'agissant du réchauffement climatique, je me suis moi-même exprimé en début d'année, en disant que dans la perspective d'une relance nucléaire avec des poursuites d'exploitation du parc actuel, au-delà de cinquante voire soixante ans et la construction de nouveaux réacteurs, la pression sur l'ensemble du milieu naturel sera effectivement beaucoup plus importante. Il faut l'anticiper, y compris par des évolutions technologiques. Les systèmes actuels de refroidissement des centrales nucléaires consomment beaucoup d'eau et nécessitent des traitements sanitaires, notamment des traitements biocides sur les réacteurs équipés d'aéroréfrigérants. Dans une perspective de changement climatique, cette situation nécessite de se poser la question de la gestion des ressources en eau, qui est partagée avec d'autres acteurs, pas uniquement pour l'énergie. Il faut notamment s'interroger sur la localisation des nouvelles installations nucléaires ou sur la technologie développée. Tout cela prendra du temps, peut-être vingt ou trente ans, mais il faut se poser la question. Avoir une expertise et une recherche intégrées sur la sûreté et sur les sujets d'impacts environnementaux permettrait à la nouvelle ASN – si la décision était prise – d'avoir un véritable dialogue technique et un pouvoir d'influence vis-à-vis des exploitants.

Je vais répondre à madame la sénatrice Amel Gacquerre et laisserai Olivier Gupta répondre au sénateur Franck Montaugé. Je comprends votre question, mais il est très difficile d'y répondre. En premier lieu, la réforme n'est pas votée. Nous n'avons pas commencé les groupes de travail. Vous savez que la ministre nous a mandatés pour que nous fassions des propositions de méthodes, pour pouvoir mettre en place la réforme – si à nouveau elle était décidée. C'est ce que nous avons d'ailleurs fait, conjointement avec le directeur général de l'IRSN et avec l'administrateur général du CEA. Nous avons fait une proposition de méthode. Parmi ces éléments de méthode se trouvent tous les sujets liés aux besoins en compétences, en renforcement des ressources humaines et financières. Si la réforme était votée, la ministre nous a dit que ce point devrait être précisé, pour pouvoir être intégré à la discussion sur la loi de finances initiale pour 2024 (LFI 2024). Tel est notre calendrier. Dès que les signaux seront au vert – encore une fois, si la réforme était votée –, nous réfléchirions alors aux besoins, à la fois en compétences, en ressources humaines et en finances, pour pouvoir assurer l'accompagnement de l'ambitieux programme électronucléaire. Ce sera un autre rendez-vous avec vous, autour de la discussion sur la LFI 2024.

Je terminerai en répondant à la sénatrice Évelyne Renaud-Garabédian, sur les exemples étrangers. Je pense qu'il serait absolument fondamental dans la réflexion, si l'orientation donnée par le Gouvernement était maintenue, que nous nous inspirions des meilleures pratiques en matière de fonctionnement et d'organisation de nos homologues étrangers, qui comptent à la fois l'expertise, la recherche et la décision en leur sein. En tout

cas, il ne s'agit pas de disposer de deux organisations juxtaposées et qui ne se parlent pas. Ce serait idiot, car ce n'est pas le cas actuellement. Il s'agirait bien de définir quelque chose de nouveau, qui soit le plus efficace possible et qui s'inspire des meilleures pratiques. À l'évidence, il faudra dans les comptes rendus et les retours qui nous sont demandés pour le Parlement aller plus avant dans la question que vous posez, pour expliquer aux Parlementaires la mission d'étude qui aurait été faite. Il nous faudra expliciter ce que nous proposons et expliquer comment cela se positionne par rapport aux meilleures pratiques étrangères. Pour l'heure, nous n'avons pas fait ce travail.

M. Olivier Gupta. – Monsieur le sénateur Franck Montaugé, je vous rejoins tout à fait sur la question d'indépendance d'esprit. C'est bien ce à quoi nous nous attachons d'ores et déjà, au sein même de l'ASN. En tant que directeur général, mon travail quotidien consiste à préparer les décisions pour le collège et faire en sorte dans la préparation de ces décisions que chacun et chacune puisse exprimer son point de vue technique, librement, en toute indépendance et en conscience, sur les questions de sûreté nucléaire et de radioprotection.

Il a été question du dispositif ASN-IRSN. Beaucoup de décisions sont prises par l'ASN sans saisine de l'IRSN, en particulier dans le domaine du nucléaire médical. La plupart des décisions d'autorisation des services de médecine nucléaire ou de radiothérapie sont prises sans consultation de l'IRSN. Une analyse technique est donc réalisée, me semble-t-il, dans de bonnes conditions. Je n'ai jamais entendu quiconque contester la manière dont nous travaillons aujourd'hui sur ces questions-là. Encore une fois, l'organisation actuelle de l'ASN – je peux en témoigner – permet à un chargé d'affaires qui travaille à la base de la pyramide d'indiquer au président lors des réunions du collège des commissaires qu'il n'est pas d'accord avec lui, sur tel ou tel point. C'est ce à quoi nous nous attachons. De façon plus générale, on parle souvent de la culture de sûreté chez les industriels, qui reste un point absolument fondamental de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. De la même manière, il y a aussi un sujet de culture de sûreté au sein de l'autorité de contrôle. Il faut naturellement que les conditions de travail que nous offrons aux personnes et que les conditions d'organisation ou de prise de décision permettent à chacun de se poser toutes les questions qu'il a besoin de se poser et de les remonter au bon niveau. Nous offrons de telles garanties de travail à nos personnels et nous continuerons à les leur offrir demain, si la réforme était menée à son terme, dans un ensemble élargi.

M. Franck Montaugé. – Dans ma question, j'ai demandé comment vous faisiez la démonstration de ce que vous venez de dire, que je partage et que je souhaite par ailleurs. Je pense en tout cas qu'il faut en faire la démonstration à l'externe, ce qui renvoie à ce que vous disiez de la relation avec les populations, qui reste un sujet fondamental.

M. Olivier Gupta – Les fameux audits par les pairs étrangers auxquels j'ai fait référence sont l'un de ces éléments. Ces pairs, qui sont des personnels ou dans de nombreux cas des dirigeants d'autorités de sûreté étrangères, viennent nous auditer et nous interroger sur la manière dont nous travaillons, au regard d'un référentiel international. C'est l'un des éléments. Au vu des résultats, les décisions prises par l'ASN peuvent elles-mêmes en témoigner.

M. Bernard Doroszczuk. – Je souhaite ajouter un point, car il a beaucoup été question d'expertise et de décision, mais pas du contrôle. Le contrôle est effectivement très important. Les contrôles sont réalisés par les inspecteurs de l'ASN, parfois assistés de certains chargés de sites de l'IRSN. Toutefois, compte tenu de notre organisation territoriale, c'est l'ASN qui porte le poids du contrôle. Par rapport à la visibilité à l'extérieur, toutes les lettres

de suite d'inspection – il y en a plusieurs milliers – sont systématiquement mises en ligne, pour être visibles du grand public. Je peux faire le parallèle avec l'avis d'expertise de l'IRSN. Toutes les réunions que nous menons dans les CLI sont, en général, des réunions dans lesquelles les CLI rebondissent sur les conclusions des inspections que nous avons menées, pour interpeller l'exploitant en notre présence sur les sujets que l'ASN a pointés du doigt. Nous affichons déjà une grande ouverture, en termes de transparence et de relations avec le public, liée à nos opérations de contrôle. C'est fondamental de la conserver.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci monsieur le président et monsieur le directeur général. Nous avons bien compris que si cette réforme était adoptée par le Parlement, nous rentrerions dans une période de préfiguration de la nouvelle entité, pour laquelle il serait important que le Parlement dispose de points de contrôle et de suivi, tant le sujet de la sûreté est crucial à nos yeux. Je pense qu'une telle préfiguration ne s'invente pas le matin, en se rasant. Je répète donc à nouveau, non pas à votre adresse mais à l'adresse du Gouvernement, notre grand mécontentement sur l'ordonnancement appliqué dans ce dossier. Merci beaucoup, en tout cas.

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

Audition de M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Je souhaiterais vous poser des questions proches de celles que j'ai soumises au président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Que pensez-vous de la méthode retenue par le Gouvernement consistant à présenter à l'Assemblée nationale deux amendements à un projet de loi déjà examiné au Sénat ? La concertation et l'évaluation vous semblent-elles suffisantes ? Sinon, quelle serait la méthode adaptée pour procéder à une telle réforme ?

Plus encore, quel est votre point de vue sur le contenu de cette réforme ? Le contexte de relance du nucléaire est-il propice à une telle décision ? Quelle est son incidence sur la sûreté nucléaire ? Dans la mesure où l'IRSN émet un avis sur les décisions de l'ASN, existe-t-il un risque de confusion entre l'expertise et le contrôle, voire même une perte d'expertise ?

Dans ses recommandations, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) a préconisé de maintenir une séparation entre contrôle et expertise, ainsi que les compétences en bloc de l'IRSN aussi bien dans le domaine de l'expertise que dans celui de la recherche ; la réforme présentée par le Gouvernement vous paraît-elle satisfaisante sur ces points ?

M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. – Expert public du risque radiologique et nucléaire, l'IRSN compte 1 700 salariés et couvre un large champ de compétences croisées. Ces compétences sont mobilisées pour assurer des missions de recherche, de surveillance et d'expertise, y compris en situation d'urgence. L'IRSN traite de l'ensemble des usages des rayonnements ionisants, des procédés industriels à leur application médicale, jusqu'aux effets de la radioactivité naturelle sur la santé et l'environnement.

Depuis vingt ans, l'IRSN remplit ces missions de manière rigoureuse, complète et intègre. Pour les accomplir, il fait appel aux compétences de ces experts et de ces chercheurs en continu, car la recherche et l'expertise sont imbriquées et portées, dans certains domaines, par les mêmes personnes.

La complémentarité de tous les champs couverts fait la force de l'Institut. La qualité de son travail est reconnue ; d'ailleurs, je comprends que cette réforme ne constitue pas une critique de son travail.

Je rappelle que l'appui technique de l'IRSN à l'ASN représente 25 % de notre activité. L'IRSN met son expertise au service de nombreuses autorités et opérateurs publics : direction générale de la santé (DGS), direction générale du travail (DGT), ministère des affaires étrangères, ministère de la transition écologique...

Aujourd'hui, le Gouvernement décide de faire évoluer l'organisation du contrôle de la sûreté nucléaire. Mon intervention s'inscrit dans cette logique et s'articule autour de trois points clés : la séparation entre l'expert et le décideur ; l'indispensable combinaison entre expertise et recherche ; et enfin, les enjeux de maintien des compétences afin de répondre aux rendez-vous qui nous attendent.

Je pense utile de rappeler les fondements de l'organisation actuelle de la sûreté nucléaire en France. L'accident de Tchernobyl, en 1986, a conduit à des réflexions sur les facteurs organisationnels des processus décisionnels et sur l'importance des arbitrages entre les préoccupations de sûreté et les autres préoccupations. Les réflexions issues des grandes crises à la fois médiatiques, politiques et sanitaires des années 1990 – sang contaminé, vache folle, etc. – ont progressivement conduit à modifier le système français de sûreté nucléaire et de radioprotection.

Ces évolutions ont abouti à la création en 2002 de l'IRSN et en 2006 de l'ASN. Au cours des années, cette organisation a légitimement été questionnée plusieurs fois ; son efficacité a été démontrée et confirmée.

Le principe de séparation des fonctions d'évaluation et de gestion du risque est également au cœur du dispositif de sécurité sanitaire. Il me paraît incontournable, dans le nouveau système à venir, de maintenir une distinction claire entre expertise et décision, y compris dans une même organisation. C'est ainsi que fonctionne également l'autorité de sûreté nucléaire américaine – la *Nuclear Regulatory Commission* (NRC) –, souvent citée en exemple. Les règles sont très claires pour séparer les commissaires et les services qui préparent les décisions.

De même, le principe de publication des avis techniques devrait également être maintenu pour assurer la transparence du système et la bonne information du public ; *in fine*, cela contribue à la confiance dans le système de contrôle.

J'en viens à l'indispensable combinaison entre expertise et recherche. À la création de l'IRSN, le choix a été fait de rassembler ces deux domaines. Les compétences techniques reposent sur d'importants programmes de recherche, en lien avec des industriels français et des partenaires européens et internationaux. Les recherches expérimentales permettent de développer des codes de calcul indispensables à l'expertise ainsi qu'en situation de crise.

Dans son rapport provisoire d'évaluation de l'IRSN, le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) qualifie le modèle expertise-recherche de l'IRSN de « performant » et de « structurant » en comparaison des autres grands programmes et réseaux européens ; ce rapport date de dix jours.

Les avis de l'IRSN expriment un état de l'art des connaissances, et les programmes de recherche anticipent des problématiques nouvelles. Les activités d'expertise et de recherche sont souvent menées par les mêmes personnes, notamment dans le domaine de la protection contre les rayonnements ionisants.

Enfin, je serai vigilant sur le maintien des compétences. En réponse aux enjeux climatiques et énergétiques de souveraineté, la relance du nucléaire a été engagée. De nombreux dossiers d'expertise sont en cours, comme la prolongation des réacteurs en exploitation au-delà de 60 ans, ou encore l'examen de la demande d'autorisation de création du site de stockage souterrain Cigéo.

Cela entraîne une charge d'expertise importante, à laquelle l'IRSN se prépare depuis plusieurs années. L'Institut a organisé son travail en interaction avec l'ASN afin de rendre des avis dans des délais compatibles avec les échéances de prise de décision. L'IRSN a déjà montré sa capacité à être réactif et à anticiper ; ce fut le cas pour les évaluations de sûreté mises en œuvre après l'accident de Fukushima ; ce fut également le cas, plus récemment, avec la prolongation de l'exploitation des réacteurs de 900 mégawatts (MW) au-delà de 40 ans, pour laquelle l'IRSN a rendu un avis de synthèse en plein confinement, en mars 2020.

Au-delà de la sûreté nucléaire, dans le domaine de la santé, l'évolution des technologies utilisant des rayonnements ionisants pour le diagnostic et pour la dimension thérapeutique nécessite une vigilance particulière, afin de s'assurer de la balance bénéfice-risque pour les patients et leur garantir un traitement sûr ; tel est aussi notre rôle.

La période qui s'annonce suscite de fortes inquiétudes chez les salariés de l'Institut. Dans un marché de l'emploi tendu, je serai vigilant afin de préserver l'attractivité de nos missions. Il s'agit d'éviter une perte de compétences en sûreté nucléaire et en radioprotection à court et moyen terme. Je souhaite également rappeler que la cadence et la charte d'expertise et de recherche pour les années à venir sont importantes. Les équipes de l'IRSN – je les remercie pour leur engagement – se sont organisées afin de répondre à ces enjeux et d'être à la hauteur de leur mission de service public.

En ma qualité de dirigeant de cet établissement public, je travaille – comme demandé par ma lettre de mission – à formuler des propositions de mise en œuvre de la réforme. Des évolutions et des améliorations des organisations sont possibles dans le cadre de la politique nucléaire souhaitée par le Gouvernement. Néanmoins, il faut se donner le temps nécessaire pour tirer le meilleur parti des deux organisations qui font un travail de qualité au service des pouvoirs publics.

Pour répondre à votre question, il ne m'appartient pas de commenter la méthode utilisée par le Gouvernement. En revanche, je peux expliquer comment fonctionne l'IRSN. Par exemple, si l'on doit répondre à une saisine de l'ASN, on commence par identifier le contexte, c'est-à-dire l'état des lieux ; puis on s'intéresse au contour, au périmètre de notre analyse ; et enfin, on définit le contenu, soit l'analyse elle-même et les recommandations destinées à protéger les populations. Cette approche dite « diagnostic-pronostic », également

utilisée en situation de crise, a convaincu un certain nombre de partenaires étrangers ainsi que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Le risque de confusion entre l'expertise et le contrôle est un point fondamental. Dans tous les pays possédant des réacteurs nucléaires, il existe une autorité de sûreté ; c'est une exigence des conventions internationales. La sûreté nucléaire est une matière scientifique et technique. Ainsi, toutes les autorités de sûreté s'appuient sur des analyses, des expertises techniques et scientifiques ; c'est le rôle dévolu à ce que l'on appelle les *technical safety organisations* (TSO) – les organisations techniques de sûreté. Au niveau international, les modèles sont très variables, notamment concernant la manière dont l'autorité qui prend les décisions, réalise les inspections et la réglementation, est connectée à cet organisme technique et scientifique.

En France, comme dans d'autres pays – en Corée, en Chine ou en Belgique –, on fonctionne avec deux entités séparées. La NRC, de son côté, est un exemple de fonctionnement plus intégré. Néanmoins, les Américains ont aussi recours à une expertise technique extérieure, de l'ordre de 15 %.

Chaque pays définit son propre modèle de contrôle de la sûreté. Ce modèle n'existe pas hors sol. Aux États-Unis par exemple, on recense aujourd'hui 92 réacteurs, contre 56 en France, et on dénombre pas moins de 30 exploitants. On comprend, dès lors, que l'approche ne peut être la même qu'en France, où l'on fonctionne avec de gros opérateurs ayant de fortes capacités d'ingénierie et d'analyse.

La NRC est beaucoup plus normative que l'ASN, car, lorsqu'elle prend une décision contraignante pour un opérateur, celui-ci va vérifier si cette décision s'applique également aux voisins. En France, en attendant l'arrivée des petits réacteurs modulaires, les *Small Modular Reactors* (SMR), le fait de fonctionner aujourd'hui avec un seul opérateur est très structurant. Plusieurs modèles peuvent donc fonctionner, dont celui français qui ne pose pas problème, ainsi que l'a indiqué avant moi le président de l'ASN.

Dans les systèmes plus intégrés comme celui de la NRC, il y a ce que l'on appelle un *air gap* entre les services et les décideurs. La NRC compte aujourd'hui cinq commissaires, auxquels s'ajoutent une cinquantaine de personnes qui les aident à préparer. En Corée, l'Autorité de sûreté compte 160 personnes et s'appuie sur deux organismes : l'un chargé de l'aspect technique, proche de l'IRSN, et un autre dédié à la non-prolifération.

Dans tous les modèles, on observe une séparation entre l'expertise et la décision. Il est fondamental, à mes yeux, de préserver cela.

L'Opecst est à l'origine de la création du système de contrôle actuel. Il est important de rappeler que les processus sont longs. Le rapport de Jean-Yves Le Déaut, fondateur du système français de contrôle de sûreté nucléaire et de radioprotection, date de 1998. Le nucléaire est une discipline du temps long, y compris dans l'évolution des organisations.

L'IRSN présente chaque année son rapport d'activité à l'Opecst. Récemment, nous avons également été auditionnés sur les phénomènes de corrosion sous contrainte. Dans les recommandations de l'Opecst, je retiens trois grands principes : le maintien des compétences ; la séparation entre l'expertise et la décision ; et enfin, la transparence. L'IRSN ne peut qu'adhérer à ces principes qui font partie de son ADN.

L'Opecst a exprimé le besoin d'une analyse des forces et des faiblesses du système actuel ; l'IRSN est tout à fait ouvert à cette démarche. Je note également un commentaire sur le fait de tirer le meilleur parti des expériences étrangères avec des systèmes intégrés. Si ce travail se réalise, il serait judicieux de l'étendre à tous les systèmes. Un document de l'AIEA établit la liste des TSO, avec toutes les variétés de situations.

Aux États-Unis et au Japon, toutes les réunions des commissaires sont publiques, à l'exception de celles qui touchent à la sécurité ou à des sujets internes de management. Il s'agit d'observer les modèles dans leur globalité.

Dans cette période transitoire, l'enjeu est de ne pas dégrader notre fonctionnement. Ce matin même, j'ai reçu l'information que les membres d'une de nos équipes chargées des inondations ont tous été contactés par un laboratoire d'EDF. Les opérateurs vont chercher à recruter un certain nombre de personnes, et le risque de déstabilisation des équipes est réel.

Nous ne revendiquons pas le monopole de l'expertise. Concernant le risque nucléaire, il est bon pour la sûreté qu'une autorité et un expert technique regardent le sujet chacun de leur côté. Les sujets de gestion des risques se bonifient dans la confrontation des argumentations. Le fait d'avoir des experts autres, dans les domaines académique ou institutionnel, est également une bonne chose. En France, le système est centré sur de gros opérateurs et l'essentiel de la recherche nucléaire s'effectue au même endroit ; dans d'autres pays comme les États-Unis, les compétences sont davantage réparties, on peut trouver des universitaires qui travaillent sur des sujets techniques. Nous sommes donc favorables à la diversité de l'expertise. Concernant les experts non institutionnels, la question du financement se pose.

Nous sommes en phase avec la recommandation de l'Opecst de s'inscrire dans une vision plus large. Cette vision porte deux dimensions : la première concerne l'arrivée prochaine, à laquelle l'IRSN travaille depuis déjà dix ans, d'un certain nombre de modèles de réacteurs ; la seconde est relative à l'accroissement de la complexité en lien avec la recherche. Aujourd'hui, les opérateurs, pour gagner en efficacité, complexifient les démonstrations de sûreté. Dans la thermohydraulique par exemple, les opérateurs utilisent des codes de simulation en trois dimensions, ce qui n'était pas le cas il y a dix ans ; il a fallu que l'on s'adapte, développe de nouvelles méthodes et fasse de nouveaux calculs.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je souhaite vous interroger sur des sujets similaires à ceux que nous avons évoqués avec le président de l'ASN. Le rapport du 15 avril 2014 de l'ASN et de l'IRSN dans lequel vous appelez à maintenir un dispositif dual vous semble-t-il toujours d'actualité ? Le contexte a-t-il changé en dix ans au point d'envisager une réforme en sens contraire ?

Plus encore, que pensez-vous de la réforme proposée par le Gouvernement ? Le premier amendement, sur la consolidation des attributions de l'ASN, reprend-il bien l'ensemble des missions de l'IRSN ? Le second amendement, sur les transferts des personnels de l'IRSN, garantit-il le maintien des personnels, des compétences et des rémunérations ?

À quelles conditions cette réforme serait-elle acceptable ? À l'inverse, craignez-vous une paralysie du système de contrôle, évoquée dans la délibération du 16 février de votre conseil d'administration, quelles que soient les modalités de cette réforme ?

Enfin, que pensez-vous des recommandations de l'Opecst, qui a appelé à l'absence de monopole dans l'expertise nucléaire et à la prise en compte du retour d'expérience des systèmes intégrés étrangers ? La réforme envisagée par le Gouvernement répond-elle à ces demandes ?

M. Jean-Christophe Niel. – De mon point de vue, le système dual fonctionne bien. L'IRSN elle-même fonctionne bien ; ce n'est pas moi qui le dis, mais le président de l'ASN, qui l'a répété à plusieurs reprises. La Cour des comptes, qui a contrôlé l'IRSN pendant le confinement, a conclu que l'Institut remplissait ses missions et avait atteint son contrat d'objectifs et de performance (COP). Le rapport du Hcéres, que j'ai cité précédemment, va aussi dans ce sens. Cela ne doit pas non plus nous conduire à l'autosatisfaction, et les personnels de l'IRSN sont d'ailleurs habitués à évoluer.

Il est difficile pour moi de porter un avis sur les amendements. Je constate une évolution par rapport au projet de départ, puisque la recherche devait initialement être intégrée au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Les intentions me semblent bonnes, mais le travail détaillé se fera dans les groupes de travail. Les sujets sont complexes, notamment la recherche car aucune autorité administrative indépendante (AAI) n'exerce une telle activité. Au niveau international, les autorités de sûreté se limitent à travailler sur des codes ; aucune ne dispose, comme nous, de laboratoires avec des installations d'expérimentation, des béchers, des voltmètres. Encore une fois, chaque pays invente son système.

Les doctorants sont les éléments essentiels d'un organisme de recherche. Certains doctorants travaillent dans des AAI. La réponse apportée semble positive, mais cela reste à confirmer. Nous avons des contrats avec un certain nombre de partenaires, notamment industriels, à l'étranger. Nous développons et vendons également des licences de codes ; là encore, le sujet mérite d'être approfondi.

Avec la réforme, nos personnels de droit privé seraient amenés à rejoindre une AAI, avec des fonctionnaires et des contrats de droit public ; des adaptations sont sans doute nécessaires. Je ne suis pas compétent sur ces sujets, mais il convient d'étudier la question.

M. Daniel Salmon. – Nous assistons à une sorte d'offre publique d'achat (OPA) hostile, si l'on fait un parallèle avec le privé. Pouvez-vous nous donner des éléments de dysfonctionnements qui ont amené à ce changement de paradigme ? Les différents rapports, depuis des années, sont toujours positifs lorsqu'ils évoquent la séparation de nos deux organismes.

Vous avez évoqué le fait de rendre publics les travaux en établissant un parallèle avec les États-Unis. Le système nucléaire français a souvent brillé par son opacité. L'IRSN me semble un pôle d'appui favorable à cette démarche de publication des rapports. Pouvez-vous nous donner des éléments à ce sujet ?

Des événements sont venus perturber la filière nucléaire ces derniers temps, notamment la corrosion sous contrainte ou encore les falsifications concernant les cuves du Creusot. Pouvez-vous préciser votre rôle à l'occasion de ces événements, ainsi que lors de l'accident de Fukushima ?

M. Franck Montaugé. – Faut-il retenir de votre propos qu’il s’agit de mieux faire en matière de publicité des travaux scientifiques ? Sur ces sujets, l’enjeu de la confiance dans le rapport avec la population me semble considérable.

Vous avez évoqué la déstabilisation des personnels. Comment peut-on éviter la fuite des compétences ? Quel est le projet social de cette réforme ?

M. Laurent Somon. – Ma question porte sur l’accélération des installations nucléaires. La fusion permettra-t-elle de fluidifier cette accélération, tout en garantissant l’indépendance de l’IRSN ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Je partage le sentiment d’inquiétude actuel. Vous l’avez indiqué dans votre propos liminaire, un certain nombre de personnes ont déjà été démarchées. Si la décision de la réforme est confirmée par le Parlement, comment comptez-vous accompagner les salariés de l’IRSN dans cette période de transition ? Quelle place accordez-vous au dialogue social et à la concertation ?

Vous avez évoqué le fait que le travail avec l’ASN représentait 25 % de votre activité. Comment vos autres activités s’intégreront-elles dans l’organisation de l’ASN ? Seront-elles sanctuarisées ? Quelles seront vos priorités dans cette nouvelle configuration ?

Aujourd’hui, parmi les différents contrôles et inspections, notamment ceux d’EDF, certains sont demandés par l’IRSN, d’autres par l’ASN ? Comment cela va-t-il s’organiser ? Comment allez-vous gérer les priorités ?

M. Jean-Christophe Niel. – Monsieur Salmon, je n’identifie pas d’éléments de dysfonctionnements forts, mais, comme je l’ai dit précédemment, on peut toujours s’améliorer. Peut-être peut-on encore gagner du temps dans les instructions, alors même que nous avons déjà beaucoup travaillé, ces dernières années, pour améliorer les processus. Par exemple, sur les sujets importants, nous fonctionnons avec un chef de projet à l’ASN et un autre à l’IRSN. Nous avons engagé des processus de suivi stratégique et opérationnel. Nous définissons aussi des stratégies d’expertise, car certains dossiers font 40 000 pages.

Le métier d’expertise consiste à donner des avis sur le risque incendie ou la thermohydraulique, mais aussi – et cela prend parfois une dizaine d’années – à être en mesure d’identifier les sujets à enjeu. Le retour d’expérience est également très important dans le domaine de la sûreté : l’aptitude à analyser tous les événements anormaux afin qu’ils ne se reproduisent plus. Dans le cadre du fonds pour la transformation de l’action publique (FTAP), nous avons obtenu un financement pour développer un système d’intelligence artificielle dans le but d’utiliser l’immense base de données des événements ; l’objectif est de parvenir à extraire certains signaux encore faibles. Tout ceci fait partie de notre démarche d’optimisation et de priorisation.

Nous donnons plusieurs centaines d’avis par an. Certains éléments sont programmés, mais nous devons aussi souvent composer avec les aléas ; quand on découvre une fissure à la centrale nucléaire de Penly, cela devient un sujet prioritaire. Nous sommes obligés, chaque fois, de répartir le travail différemment.

Concernant la publication des avis de l’IRSN, je tiens à rappeler les faits. Les avis sont publiés, car la loi de Transition énergétique le demande, mais la loi ne dit rien sur les modalités de publication. Une convention-cadre de décembre 2021 engage l’IRSN et l’ASN ;

celle-ci précise que nos avis doivent être publiés dans les quinze jours, avec néanmoins une disposition permettant sur tel ou tel avis, pour telle ou telle raison, de ne pas publier tout de suite.

Concernant notre rôle dans les différents sujets nucléaires, je laisse Karine Herviou, directrice générale adjointe en charge de la sûreté nucléaire à l'IRSN, vous expliquer.

Mme Karine Herviou, directrice générale adjointe chargée du pôle sûreté nucléaire à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. – L'IRSN est donc chargé de l'évaluation des risques pour la sûreté. Pour tout ce qui concerne les équipements à eau sous pression, comme les ségrégations de carbone au Creusot ou les problèmes de falsification, l'IRSN va regarder les conséquences pour la sûreté et s'interroger sur la nécessité ou non de réaliser des actions avant de poursuivre le fonctionnement des réacteurs.

L'aspect falsification et fraude est intégralement géré par l'ASN, mais l'IRSN intervient chaque fois que l'on observe un écart à la réglementation, en apportant un éclairage technique qui va permettre la prise de décision de l'ASN sur le maintien en service ou pas. C'est le même principe pour la corrosion sous contrainte ; l'IRSN fait des calculs en fonction de la taille de fissures, de l'endroit où elles sont observées, pour voir si l'intégrité des tuyauteries est garantie ou non.

L'IRSN délivre également des expertises sur les procédés de contrôle. Par exemple, EDF a développé de nouveaux procédés de contrôle pour essayer d'évaluer, par la mesure et non par la destruction, la profondeur des défauts ; l'IRSN a été amené à rendre des avis sur ces sujets.

Nous calculons les conséquences d'un accident s'il se produisait en raison de défauts. Concernant la corrosion sous contrainte par exemple, nous avons, l'année dernière, rendu un avis sur les conséquences d'une double brèche sur le circuit primaire qui pourrait être lié à ce phénomène ; l'idée était de vérifier, comme EDF l'avait prédit, qu'il n'y avait pas de risque de fusion du cœur.

Les sujets d'équipements sous pression nucléaires sont traités en interface avec la direction des équipements sous pression nucléaires de l'ASN. Depuis quelques années, nous avons nettement amélioré cette interface afin de mieux articuler les travaux et d'avoir un discours cohérent vis-à-vis de l'exploitant.

M. Jean-Christophe Niel. – Monsieur Montaugé, il y a les avis dont j'ai parlé et aussi des publications scientifiques. Pour celles-ci, nous obéissons aux canons de la publication des articles scientifiques, dans des revues de haut niveau avec des comités de lecture.

Au-delà de la publication des avis, nous avons une démarche d'ouverture à la société. L'idée est de pouvoir interagir avec les acteurs de la société civile, notamment les experts non institutionnels. Les commissions locales d'information (CLI), par exemple, nous sollicitent beaucoup, au moins une centaine de fois par an, sur des sujets techniques. Nous poursuivons également des démarches de dialogue technique en lien avec l'ASN et l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (Anccli). Il s'agit d'une véritable interaction, et il arrive que l'on attire notre attention sur des sujets inaperçus.

Nous souhaitons également innover. En accord avec nos tutelles, nous avons créé un comité des parties prenantes, dont l'objectif est de réfléchir à de nouvelles manières d'interagir avec le public. Nous avons notamment lancé des démarches de science participative et développé un système de mesure de la radioactivité accessible au public.

La déstabilisation des personnels est un vrai sujet. Si le système est amené à évoluer, il faut sécuriser cela rapidement. Quand les projets de grande ampleur, notamment autour du réacteur pressurisé européen (EPR), seront engagés, le risque d'un appel d'air est fort. Nos experts sont opérationnels, les exploitants les connaissent très bien dans la mesure où ils ont des contacts quotidiens avec eux.

Dans le projet de loi en cours, indépendamment du sujet de réorganisation du contrôle, nous n'observons aucune régression du point de vue de la sûreté nucléaire et c'est même plutôt le contraire ; cela ne change rien à nos processus d'instruction.

À ce stade, je ne peux répondre sur l'évolution du système. Être le plus efficace possible est une préoccupation partagée par toutes les organisations. L'objectif de l'IRSN n'est pas de ralentir les opérateurs, mais d'éviter les accidents nucléaires. Nous faisons bien notre travail quand il ne se passe rien.

Le dialogue social est bon à l'IRSN ; c'est un constat de la Cour des comptes. Je forme le vœu – et je pense qu'il va se réaliser – de construire un dialogue social afin d'accompagner au mieux les salariés et de mettre en place cette évolution si elle devait se décider.

L'IRSN est doté d'un large champ d'intervention. À l'origine, le choix politique du Parlement et du gouvernement d'alors était de créer un organisme en charge de l'évaluation de l'ensemble des risques liés aux rayonnements ionisants. Cela implique la sûreté, pour éviter les accidents ; la radioprotection, afin de protéger le public, l'environnement, les patients, les travailleurs ; la sécurité, afin de prévenir les actes terroristes. Dans le détail, 25 % de notre activité est liée à l'ASN et 40 % à la recherche – ce dernier chiffre baisse chaque année. Et puis, il y a les activités de surveillance, les activités d'appui aux ministères ; par exemple, nous rendons des avis sur l'irradiation liée au scanner pour le ministère de la santé.

Nous avons une importante activité en radioprotection dans le domaine de la santé et de la santé-environnement. À titre d'exemple, nous travaillons beaucoup sur le radon, ce gaz radioactif à l'origine de 10 % des décès liés au cancer du poumon ; cela concerne 3 000 personnes chaque année, il s'agit d'un véritable sujet de santé publique. Nous travaillons à la fois dans la modélisation et dans l'intervention.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cela va-t-il se poursuivre au sein de l'ASN ?

M. Jean-Christophe Niel. – Nous ne pouvons pas laisser tomber ces sujets.

M. Daniel Salmon. – Dans le contexte actuel de relance du nucléaire, pensez-vous que l'organisation duale garde son sens ou qu'il est nécessaire de s'interroger sur son fonctionnement ?

M. Jean-Christophe Niel. – Aujourd'hui, je considère que le système dual fonctionne, mais je suis tout à fait ouvert à l'idée de s'interroger sur son fonctionnement avec

tous les acteurs : les parlementaires, l'ASN, l'IRSN, les CLI, l'Anccli ; il conviendrait même d'élargir la réflexion à l'ensemble du champ couvert par l'IRSN.

À la suite du rapport de la Cour des comptes qui pointait les enjeux de soutenabilité de l'Institut, le Gouvernement a attribué de nouveaux moyens à l'IRSN dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2023. Cela nous permet de nous organiser en vue des prochains grands chantiers – EPR, EPR2, Cigéo –, dans la logique décrite précédemment avec l'ASN et EDF.

M. Laurent Somon. – Vous avez évoqué votre expertise sur les traitements médicaux. Disposez-vous également d'une expertise sur les traitements ionisants pour les aliments ?

M. Jean-Christophe Niel. – Potentiellement oui, mais le sujet relève davantage de la qualité sanitaire. Pour le compte de l'ASN, nous faisons l'expertise des installations d'ionisation, avec notamment de la polymérisation et de la stérilisation de matériel médical ; nous restons attentifs, car les opérateurs, dans ce domaine, n'ont pas forcément la compétence des gros opérateurs nucléaires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Peut-être allons-nous sortir de ces auditions avec davantage de questions encore...

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Des entreprises françaises s'avèrent très performantes concernant le nouveau nucléaire et les petits réacteurs. Lorsque nous les avons interrogées, ces entreprises expliquaient que l'expertise pour les accompagner était insuffisante. Dans la nouvelle configuration, cette insuffisance sera-t-elle corrigée ?

M. Jean-Christophe Niel. – L'IRSN travaille sur les SMR depuis un certain temps. Ces réacteurs vont dans le bon sens du point de vue de la sûreté : plus le cœur est petit, moins il est difficile de traiter un accident grave. Néanmoins, il reste du travail, notamment sur les systèmes passifs. Grâce au Plan de relance, nous sommes en train de construire à Cadarache une installation pour étudier les systèmes passifs d'un point de vue expérimental – encore un exemple de l'interaction expertise-recherche. Cette installation coûte 9 millions d'euros et doit permettre d'alimenter nos codes pour mieux expertiser ces SMR.

Pour répondre à votre question, nous ne pouvons pas, à l'IRSN, faire les études de sûreté à la place de ces opérateurs ; des organismes comme le CEA peuvent le faire. En revanche, nous pouvons dispenser de la formation et mettre à disposition des codes.

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le directeur général, je vous remercie. Peut-être reviendrons-nous vers vous pour des questions complémentaires d'ici à la prise de décision.

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

Mercredi 15 mars 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 00.

Proposition de loi visant à mieux protéger les locataires bénéficiant d'une allocation de logement et vivant dans un habitat non-décent - Examen de l'amendement de séance

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons un amendement de séance sur la proposition de loi visant à mieux protéger les locataires bénéficiant d'une allocation de logement et vivant dans un habitat non-décent.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DE SÉANCE

Article unique

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement n° 1 de M. Lagourgue vise à restreindre l'application du dispositif proposé au seul territoire de La Réunion pour une durée limitée, à titre expérimental. Mon avis est défavorable pour les mêmes raisons que celles qui ont été exposées la semaine dernière.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

Mission d'information sur la viande in vitro - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**Mercredi 8 mars 2023**

- Présidence de M. Pascal Allizard, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition conjointe de MM. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et Bruno Tertrais, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) sur les enjeux de la loi de programmation militaire

M. Pascal Allizard, président. – Chers collègues, nous recevons ce matin M. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et M. Bruno Tertrais, directeur adjoint de la Fondation pour la Recherche stratégique (FRS). Je vous remercie, messieurs, de vous être rendus disponibles pour venir dans ce format de table ronde nous livrer votre analyse sur les enjeux de la prochaine loi de programmation militaire.

Vous êtes tous deux d'éminents géopolitologues et experts des relations internationales. La guerre en Ukraine bouleverse depuis plus d'un an la conception que les Français et les Européens pouvaient se faire de la guerre. Il ne s'agit plus d'interventions militaires choisies, sur des théâtres extérieurs et face à un adversaire asymétrique, mais bien d'un champ de bataille au cœur de l'Europe où s'affrontent indirectement les grandes puissances. M. Gomart, dans votre dernier ouvrage (*Les Ambitions inavouées*), vous analysez les antagonismes et les ambitions des principales puissances partenaires et adversaires de la France et déplorez cette forme, je vous cite, de « désinvolture géopolitique » dont les Européens ont fait preuve, en ignorant les confrontations que préparent les Américains, Russes et Chinois. Dans vos précédents ouvrages, notamment *L'Affolement du monde*, vous annoncez déjà « trois théâtres régionaux de confrontation de puissances susceptibles de déclencher une déflagration mondiale : l'Ukraine, Taïwan et l'Iran ». La France est donc bien à l'heure des choix, qui n'est plus celui d'un conflit de haute intensité hypothétique mais bien celui d'un engagement majeur à quelques heures de nos frontières. Quels sont pour vous, dans ce contexte, les enjeux de la LPM à venir, dont nous ne connaissons bien sûr pas encore les détails ?

L'affrontement massif de forces conventionnelles remet en lumière des insuffisances que de nombreux experts et parlementaires relayaient quant à l'absence de masse et de profondeur de nos forces, quant à la relégation de la préparation opérationnelle et des stocks de munitions. J'ai en mémoire un rapport de la RAND corporation qui salue les capacités techniques des armées françaises sur tout le spectre du champ de bataille, mais sans la capacité de durer.

Votre analyse, Messieurs, nous sera précieuse. Je n'oublie pas la spécificité maintenant unique de notre pays au sein de l'Union européenne qui est d'être une Nation, membre du Conseil de sécurité des Nations unies, dotée de la dissuasion nucléaire.

À cet égard, M. Tertrais, vous avez publié plusieurs ouvrages sur les questions nucléaires et en êtes un expert reconnu. À l'heure où les grandes masses budgétaires de la

prochaine programmation militaire sont en cours de finalisation (comment répartir les 413 milliards d'euros annoncés ?), une chose semble acquise : la continuité de notre dissuasion. Il s'agira d'ailleurs d'un effort encore plus conséquent puisque le développement de plusieurs vecteurs des deux composantes, océanique et aérienne, de la dissuasion est programmé. D'ici 15 ans, nous devrions voir la 3^{ème} génération de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE 3G) et le futur missile hypersonique air-sol nucléaire (ASN4G), successeur de l'ASMPA actuel. La dissuasion est une charge que la France supporte, avec toujours le risque d'un effet d'éviction au détriment de l'équipement de nos forces conventionnelles, problème que n'ont pas nos partenaires européens qui ne font que participer à la dissuasion américaine au sein de l'OTAN.

Ainsi, M. Tertrais, dans un article récent, vous avez posé la question de « la cohérence sans l'abondance ? » de la nouvelle loi de programmation militaire. Selon vous, quels sont les principaux arbitrages à trancher ? Pouvons-nous tout assumer de front : masse et technologie ? Théâtre centre-Europe, Afrique, Moyen-Orient et Indopacifique ? Cyber et espaces exo-atmosphériques ? Cette liste de question n'est pas exhaustive. Mes collègues compléteront mes propres interrogations de leurs questions à l'issue de vos exposés liminaires.

Vous l'avez compris, dans l'attente du texte, nous souhaitons pouvoir réfléchir avec vous sur le contexte, c'est-à-dire ce qui constitue, selon vous, l'état des menaces, notre capacité à y faire face, et nos besoins.

Je rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et qu'elle est retransmise en direct sur le site internet du Sénat et les réseaux sociaux.

Messieurs, je vous cède la parole, en commençant peut-être par M. Thomas Gomart.

M. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI). – Je vous remercie monsieur le président pour votre invitation et pour cette introduction déjà très complète. C'est toujours un honneur de pouvoir contribuer à vos travaux.

Je commencerai par trois remarques liminaires.

Nous sommes dans une situation paradoxale. Le Président de la République se distingue très clairement de ses quatre prédécesseurs en ayant augmenté la dépense militaire lors de son premier mandat et en décidant de continuer à le faire pour son second mandat. Pourtant, la LPM qui se dessine donne l'impression - au mieux - de pouvoir se maintenir au niveau qui était le nôtre précédemment. Ce paradoxe est très difficile à expliquer politiquement compte tenu des contraintes budgétaires. Il rappelle une évidence historique, malheureusement oubliée par les mandatures précédentes : on ne rattrape jamais en quelques années des décennies de désarmement.

Ma deuxième remarque porte sur le cadre intellectuel d'analyse stratégique dans lequel s'inscrit cette LPM. Il est frappant de constater le décalage entre les sommes considérables en jeu et l'effort analytique pour les concevoir et les justifier. Comparée aux Livres blancs de jadis, la revue nationale stratégique (RNS) présentée en novembre 2022 ne compte que 52 pages. Cette RNS n'est ni une tentative de stratégie impliquant toutes les composantes nécessaires à une réflexion sur une ou deux générations (la composante énergie-

climat y est notamment absente), ni une stratégie de défense (beaucoup de sujets sont abordés de façon fragmentée). Elle a cependant le mérite d'exister. La RNS appelle, pour citer l'avant-propos du Président de la République, à une « *mobilisation plus intégrale pour mieux nous armer à tous égards face aux défis historiques d'un monde où la compétition et la confrontation se confondent* ».

Enfin, je voudrais rappeler que l'analyse stratégique n'a pas de sens si on la conçoit comme une photographie à un moment donné. Elle doit se concevoir comme un processus continu, comme un fil qui se déroule. Je vous propose donc de dérouler le fil qui sépare novembre 2022 de mars 2023, pour tenter d'orienter la préparation de la LPM dans les meilleures directions.

Tout d'abord, il faut dégager une lecture extérieure des débats en cours autour de la LPM. Pour préparer cette audition, je me suis replongé dans les ouvrages de Robert Frank, qui avait consacré sa thèse en 1982 au prix du réarmement français entre 1935 et 1939 – thèse rééditée en 2017. Je retiens deux points, qui doivent être gardés à l'esprit pour réfléchir à la notion d'« économie de guerre » utilisée par le Président de la République en juin 2022. Le réarmement massif décidé par le Front populaire a été un échec industriel en raison d'une incapacité collective à augmenter la production des armements. Par ailleurs, Robert Frank souligne le décalage historique – existant toujours aujourd'hui – entre un réarmement matériel et un réarmement moral. Le réarmement moral a tardé du fait d'un retard dans la prise de conscience des dangers extérieurs. Ces deux rappels historiques gardent une pertinence au regard du contexte actuel.

J'en viens à mes critiques, que j'ai déjà formulées publiquement, à l'égard de la LPM telle qu'elle a été présentée.

La première sera peut-être un point de désaccord avec Bruno Tertrais, qui a insisté sur l'importance de la cohérence et de la réactivité, deux maîtres mots de son récent article. Ces deux mots masquent selon moi l'absence sinon d'endurance, du moins de semi-endurance sur plusieurs cas de figure préoccupants. Au fond, tout se passe comme si cette guerre d'Ukraine devait se finir rapidement, ce qui ne sera pas le cas. Tout se passe aussi comme si un certain nombre d'engagements que nous avons pris pouvaient être traités sans un minimum de semi-endurance. Je pense notamment aux accords de sécurité que nous avons avec les Émirats arabes unis et la Grèce, sans même évoquer la situation de nos départements et régions d'Outre-mer ou collectivités d'Outre-mer (DROM COM). La notion d'endurance doit être remise dans le débat.

Ma deuxième critique porte sur la notion d'« économie de guerre ». Elle ne correspond pas à la manière dont les choses sont ressenties à la fois par les industriels et par nos concitoyens. La LPM insiste sur la nécessité de « mettre sous tension la base industrielle et technologique de défense (BITD) » pour l'encourager à produire plus et moins cher. Cette mise sous tension est à certains égards très compréhensible mais elle n'a de sens que si elle s'accompagne d'une mise sous tension du secteur bancaire censé la financer. On ne peut pas penser l'un sans l'autre.

Enfin, nous avons pris l'habitude collectivement de nous présenter comme la première armée d'Europe. Je pense qu'il s'agit d'un trompe l'œil très dangereux, à la fois pour nos concitoyens et pour nos partenaires. Cette LPM doit aussi permettre de fédérer les efforts européens. Je note d'ailleurs que l'augmentation de cette LPM devrait être d'environ 100 milliards d'euros, soit sensiblement le même montant que l'enveloppe exceptionnelle

débloquée en février 2022 pour la *Bundeswehr*. Si l'Allemagne et la France conservent une centralité évidente au sein de l'Union européenne en raison de leurs poids économiques, ces deux pays sont cependant en train de payer un coût politique pour la lecture qu'ils ont eue de la menace russe. J'ai pris l'habitude de dire que Paris et Berlin ont eu raison avec Moscou en 2003 contre l'intervention anglo-américaine. Mais Paris et Berlin ont été moins lucides que Londres et Varsovie sur la réalité de la menace russe, et cela depuis un certain nombre d'années.

Je voudrais également tenter de vous présenter les enseignements politico-militaires que nous devrions tirer collectivement dans le cadre de la préparation de la LPM. Le premier de ces enseignements concerne bien sûr la guerre en Ukraine. Nous comprenons le raisonnement tendant à affirmer que la France ne se retrouvera jamais dans la situation de l'Ukraine puisque nous sommes une puissance dotée. Ce raisonnement fait l'impasse sur des situations intermédiaires tout à fait envisageables, qui peuvent nous conduire dans des positions très délicates, notamment vis-à-vis de nos alliés de l'OTAN. De même, je pense qu'il y a une sorte de voile jeté sur les enseignements à tirer de notre engagement au Sahel. De mon point de vue, nous n'en avons pas fini avec le terrorisme djihadiste, ni avec la déstabilisation de cette région.

Notre grande difficulté est de réussir à penser la simultanéité et les effets de bord existant entre les trois théâtres que sont l'Ukraine, l'Iran et la mer de Chine.

S'agissant de l'Ukraine, il est clair désormais que la Russie a deux ennemis, affichés comme tels : la nation ukrainienne, qu'il s'agit d'asservir, et l'« occident collectif », pour reprendre la formule du président Poutine. Le conflit en Ukraine doit se comprendre comme une guerre d'entraînement et il me paraît parfaitement illusoire de croire qu'un arrangement territorial pourrait mettre fin aux desseins néo impériaux de Vladimir Poutine. La pression va s'exercer très fortement dans les semaines à venir, à la fois sur la Moldavie et sur la Géorgie, qui est dans une situation extrêmement délicate. Parallèlement, la Russie devrait tester la solidité de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord ou se livrer à des stratégies indirectes par l'intermédiaire de ses proxys. L'un des enseignements évidents à tirer de notre présence au Sahel sera de déterminer les raisons pour lesquelles nous n'avons pas vu ou pas voulu voir la main russe derrière Wagner. En arrière-plan se trouve également l'interrogation sur le degré de convergence entre la Chine, la Russie et l'Iran.

S'agissant de l'Iran, nous ne pouvons pas anticiper l'évolution de ce pays sans rester également très attentif à la trajectoire politique prise par Israël, qui verse actuellement dans l'illibéralisme. Nous devons nous demander quelle serait l'attitude des Européens en cas d'intervention d'Israël en Iran. Nous devons aussi nous interroger sur l'attitude des Européens en cas d'annexion partielle de la Cisjordanie.

Concernant Taiwan, plusieurs données sont encore insuffisamment prises en compte. Il ne faut pas oublier que la Chine est devenue en 2021 le premier partenaire économique de l'Union européenne.

La LPM est présentée comme un outil de mise en œuvre de la stratégie de puissance d'équilibres (je précise avec un « s ») de la France telle que la prévoit la RNS. Ce concept ne me semble absolument pas pertinent car l'heure n'est pas à chercher une position de surplomb mais bien plutôt à se préparer au plus vite et le moins mal possible aux chocs que nous allons subir. De ce point de vue, nous devons nous demander ce que nous avons fait du temps stratégique que les Ukrainiens nous ont offert depuis un an.

La RNS a aussi prévu un élargissement des fonctions stratégiques. À mon sens, deux évolutions doivent être notées. S'agissant de la fonction « connaissance, compréhension et anticipation », fait-on encore confiance à un effort de recherche sur le terrain ? Je suis assez préoccupé par le peu d'attention portée aux travaux que nous produisons. La sixième fonction, qui est nouvelle, porte sur l'influence. Elle suscite un certain nombre de débats.

Cette LPM devrait nous encourager à revenir à un certain nombre de classiques, notamment à ceux établis par le général Beaufre. Ceux-ci nous rappellent que la stratégie est avant tout un exercice psychologique. Nous devons nous poser deux questions : qui veut-on convaincre ? Et de quoi ? Avec cette notion de puissance d'équilibres, nous sommes en peine de répondre.

En conclusion, il me semble absolument indispensable compte tenu d'une part de la gravité de la situation et d'autre part des sommes en jeu, d'élargir le débat sur ces questions de défense et d'y associer le plus grand nombre de nos concitoyens.

M. Bruno Tertrais, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS). – Je me joins à mon collègue Thomas pour vous remercier pour votre présence, surtout après la nuit très courte que certains d'entre vous ont passée !

Ayant eu la chance d'être associé, parfois de très loin et parfois de tout près, à la plupart des exercices de réflexion stratégique et d'élaboration des lois de programmation militaire depuis plus de 25 ans, il me semble qu'il y a en général trois pièges à éviter. Le premier serait de considérer que le monde est par nature plus dangereux, plus imprévisible et plus instable qu'il ne l'était il y a cinq ou six ans. Raymond Aron nous invitait à nous méfier de « l'illusion rétrospective de la stabilité ». Contrairement à ce que beaucoup affirment, la guerre froide n'était pas une période plus stable qu'aujourd'hui.

Cette première erreur nous conduirait à tomber dans un deuxième piège, celui consistant à en faire toujours plus. Ainsi, le critère des 2 % du PIB consacré à la défense ne serait même pas suffisant. Je suis méfiant vis-à-vis de ce critère. Il n'a à mon avis aucun sens. Par ailleurs, il me semble difficile à nos concitoyens d'accepter beaucoup plus que ce qui est envisagé aujourd'hui par nos autorités politiques. La notion d'acceptabilité sociétale de l'effort de défense, dans le contexte actuel, doit être mesurée à l'aune de ce que nous voulons avoir comme esprit de défense.

Le troisième piège est évident et consisterait à préparer la guerre d'aujourd'hui et non celle de demain. C'est un piège classique.

J'en viens aux conséquences de la guerre en Ukraine. Évoquer ces conséquences impliquerait que nous sommes déjà dans « l'après ». Or, nous ne savons pas quand sera cet après, ni même s'il y en aura un. Le scénario d'une Russie en guerre permanente, pour très longtemps, nous interdirait de nous projeter après la fin de la guerre en Ukraine. Dans le meilleur des cas, la Russie serait affaiblie militairement mais elle serait encore revancharde et constituerait toujours un problème stratégique pour l'Europe.

Nous sommes face à une translation vers l'est de la défense collective de l'Europe. Demain la défense de l'Europe se fera sur le Don et non plus sur le Rhin. Nous n'aurons plus à imaginer une défense de l'Europe à deux étapes du Tour de France mais - je crois - à cinq ou six étapes. Cela fait une grande différence. Certes, nous ne sommes pas menacés de manière semblable à l'Ukraine. Mais cela s'explique plus par des raisons

géographiques que par notre possession de la force nucléaire, présentée par certains comme un totem.

S'agissant de la présence américaine en Europe, il existe trois récits erronés. Le premier est le récit français : depuis 70 ans, nous répétons que les États-Unis sont en train de quitter l'Europe. Or, les Américains sont toujours présents et, même, ils reviennent. Le pivot vers l'Asie annoncé par Barack Obama a induit en erreur de nombreux responsables français. Le deuxième récit erroné est le récit allemand, qui prévoit que les États-Unis seront toujours en Europe. Or, cet excès de confiance a été érodé par la présidence Trump. Le troisième récit erroné est le récit polonais, qui juge que tant que des forces américaines seront présentes sur son sol, sa sécurité sera garantie. Il ne faudrait néanmoins qu'un tweet du futur président des États-Unis pour balayer la crédibilité de l'engagement américain à défendre l'Europe – soldats américains en Pologne ou non. Nous n'avons aucune garantie sur le fait que le président des États-Unis qui sera élu en janvier 2025 souhaitera maintenir les réflexes transatlantiques de l'administration Biden.

Nous sommes par ailleurs confrontés à un deuxième problème : le risque d'une crise soudaine en Asie. La plupart des spécialistes de la Chine et de Taïwan estiment qu'il est encore improbable d'imaginer que Pékin veuille se saisir de Taipei par la force dans les deux à trois prochaines années. Mais il serait à l'inverse imprudent pour nous Européens de parier sur l'absence de surprise venant de Chine dans les cinq ans.

Pour la France, le choix fondamental est de trouver un équilibre entre l'OTAN (au sein de laquelle nous souhaitons être un allié exemplaire, pour citer la RNS) et le reste de nos engagements et de nos intérêts. Si nous voulons convaincre nos alliés européens de l'autonomie stratégique de l'Europe, nous devons donner des preuves d'amour envers l'OTAN.

Le choix qui se dessine pour la future LPM est celui de ne pas tout miser sur l'Est. S'il apparaît difficile, ce choix me semble sage et raisonnable. Les raisons en sont nombreuses.

Tout d'abord, nous ne sommes pas en première ligne face à la menace militaire russe en Europe. Deuxièmement, la France a d'autres responsabilités, qui lui sont spécifiques. Au Moyen-Orient, nous sommes engagés dans trois accords de défense - et celui avec les Émirats arabes unis est particulièrement contraignant. Nous avons aussi passé des accords avec des pays africains, avec la Grèce, sans oublier notre engagement dans l'Indopacifique, ainsi que nos outre-mer. Pour ce qui s'agit du territoire national, nous ne pouvons pas abandonner nos responsabilités. Pour les accords de défense, nous ne devrions pas revenir sur nos engagements car nous devons respecter notre signature. S'agissant de l'Indopacifique – associé souvent dans le discours du Président de la République à nos outre-mer – l'importance économique et stratégique croissante de la région et la situation de nos territoires ultramarins justifient à mon sens un réinvestissement dans les moyens permettant de garantir la sécurité et la souveraineté de nos territoires. La Chine n'est évidemment pas une menace militaire directe pour la France. Son intention d'étendre sa domination dans le Pacifique occidental est toutefois chaque jour plus avérée. Le développement des marines hauturières dans la région sera un défi pour la France. Je rappelle que deux bâtiments militaires iraniens ont été aperçus en décembre dernier traversant la zone économique exclusive (ZEE) de la Polynésie française. Cela annonce sûrement d'autres manifestations de puissances émergentes. Le renforcement qualitatif de nos forces de souveraineté, qui devrait se traduire par la mise en service de nouveaux patrouilleurs outre-mer, fait partie selon moi des urgences difficilement

contestables. La consolidation de nos principaux partenariats dans la zone indopacifique, et notamment la « diagonale du Rafale » avec les Émirats arabes unis, l'Inde et l'Indonésie, contribuera à mon sens à assoir une politique française indépendante dans la région.

La troisième raison qui doit nous inciter à ne pas tout parier sur le retour à l'est est que nous avons d'autres moyens de démontrer que nous sommes des alliés exemplaires au sein de l'OTAN. La consolidation sur le flanc est de l'alliance atlantique, notre effort de défense et notre dissuasion nucléaire font partie des éléments sur lesquels nous devons aussi insister. Je voudrais souligner que l'exemplarité ne se décrète pas. Dans la revue nationale stratégique de novembre 2022, il est indiqué que la France est un allié exemplaire au sein de l'OTAN. Cette phrase m'a laissé perplexe. L'exemplarité est comme la beauté pour Oscar Wilde : elle se trouve dans les yeux de l'autre. La France se veut un allié exemplaire mais nous ne pouvons pas décréter notre exemplarité. Je pense que la France est en effet un allié exemplaire mais ce n'est pas à nous de le décréter.

La quatrième raison a trait au renouvellement de nos moyens de dissuasion. Nous serons confrontés dans les années à venir à une bosse budgétaire significative, avec notamment la construction de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engin de troisième génération (SNLE 3G). Selon la presse, le Président de la République aurait décidé de mettre trois SNLE à la mer simultanément. Cela n'avait pas été fait depuis quarante ans. La mise sous tension du système est un signal très utile, que nous sommes les seuls avec les Américains à pouvoir envoyer - notre partenaire britannique est à mon sens incapable de le faire. Surtout, si l'on veut garantir un ou deux SNLE en permanence à la mer, le format de quatre SNLE est incontournable. L'idée que le nucléaire crée mécaniquement un effet d'éviction sur les autres grands équipements conventionnels n'est pas démontrée. Il ne faut pas négliger les bénéfices indirects de la dissuasion. Un abandon de cette mission conduirait par exemple à la suppression immédiate de deux voire trois sous-marins nucléaires d'attaque (SNA). La notion d'effet d'éviction mériterait donc d'être interrogée.

Enfin, il faut saluer l'idée consistant à consentir des efforts nouveaux sur l'axe vertical de la défense et de la sécurité. Cet axe passe de la maîtrise des fonds marins à l'espace extra atmosphérique, en passant par la capacité cyber offensive, sans oublier la concrétisation de la nouvelle fonction stratégique d'influence.

En raison de ces cinq arguments, le choix consistant à privilégier la diversité plutôt que le retour vers l'est me semble raisonnable. On peut débattre à l'envie des notions de cohérence et de réactivité en les mettant en regard des enjeux de volume et d'endurance. Il est vrai que nous avons appris, grâce à la guerre en Ukraine, que les munitions sont également un enjeu pour nous. Il faut anticiper ce que nous pourrions avoir à consommer comme munitions mais également ce que nous pourrions avoir à proposer à nos partenaires et alliés dans de futurs conflits.

Une autre hypothèse stratégique ne doit pas être négligée. Nous pourrions vivre une crise majeure avec un de nos alliés en Méditerranée orientale. Du fait de notre accord avec la République hellénique, une attaque contre la Grèce nous conduirait à nous séparer de nombre de nos alliés, y compris les plus proches. La France ne serait pas forcément la seule à défendre la Grèce si son territoire souverain était menacé. Mais une crise majeure s'ouvrirait au sein de l'alliance atlantique.

Le pari fait par l'exécutif avec cette LPM est donc plutôt raisonnable et exigera de notre part de montrer que nous pouvons être un allié exemplaire, même sans un grand volume

de forces, pour la défense immédiate des frontières de l'Europe. Je termine en précisant que pour atteindre l'ambition d'être une puissance d'équilibres, les moyens de la diplomatie sont au moins aussi importants que ceux de la défense. Je regrette que la diplomatie ait été trop longtemps le parent pauvre des budgets des dernières années.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je voudrais exprimer deux regrets.

Nous avons voté en 2018 une clause de revoyure de la LPM en 2021. Celle-ci n'a pas été respectée. Vous avez très justement rappelé la nécessité d'une analyse en continu. Une telle clause devrait-elle donc figurer dans la prochaine LPM ?

Nous n'avons pas non plus participé activement à la revue nationale stratégique. Elle nous a été présentée un soir au ministère des armées, avec un délai de deux jours pour donner notre avis sur l'ensemble du texte. La résilience, l'endurance d'un peuple, la montée en puissance de l'effort de défense n'exigent-ils pas un engagement de chacun ? N'avons-nous pas besoin aujourd'hui d'un nouveau Livre blanc ?

La guerre en Ukraine a mis en évidence nos faiblesses sur la défense européenne. A la lumière du réarmement polonais, notre propre réarmement ne semble-t-il pas limité en termes de masse ? Quel regard portez-vous sur le choix des Polonais ? Ils ne sont pas les seuls à acheter sur étagère mais ils le font massivement, avec l'achat d'une centaine de chars, d'obusiers et de lance-roquettes à la Corée du Sud. Qu'en est-il de la montée en puissance de la base industrielle et technologique de défense européenne ? Quelle place pour la France en Europe, alors que son centre se déplace à l'est ? Quelle doit être la position de la France face à la montée en puissance de puissances régionales comme la Turquie ?

M. Gomart a souligné que les deux ennemis de la Russie sont l'Ukraine et l'occident. Ne considérez-vous pas que la Chine soit également une véritable menace pour ce pays ?

M. André Vallini. – M. Tertrais a estimé que le narratif du retrait américain était erroné. Il me semble que vous y allez un peu fort. Je me souviens des déclarations du président Obama, confirmés par le président Trump, qui annonçaient un retrait d'Europe. Certes, le narratif a changé car la guerre en Ukraine a éclaté et les États-Unis sont de retour dans les mots. Mais le pivot vers l'Asie fait toujours partie de la stratégie américaine.

M. Gomart, paraphrasant Barbara, a rappelé que le temps perdu ne se rattrape jamais. Une question me taraude : comment expliquez-vous le réarmement si important et si rapide de l'Allemagne entre 1935 et 1939 ? Je sais qu'il s'agit d'une question historique qui a peu à voir avec notre débat. Mais cela fait écho à la situation actuelle : l'exemple allemand prouve que l'on peut se réarmer très rapidement.

M. Joël Guerriau. – Avec la guerre en Ukraine, la plupart des Européens considèrent que la sécurité en Europe ne peut s'organiser que dans le cadre de l'OTAN. Nous connaissons parallèlement un retrait de nos troupes du continent africain, ce qui laisse planer l'idée d'un échec qui affaiblirait nos positions sur le plan international. Si nous ne sommes pas capables de tenir la Méditerranée, peut-on être crédible sur nos ambitions pour l'Indopacifique ? Si nous devons n'avoir qu'une priorité pour faire retrouver à la France sa crédibilité, quelle serait-elle ?

M. André Gattolin. – Il y a deux ans, quand j'évoquais la possibilité d'une simultanéité de crises en Ukraine, à Taiwan et en Iran, beaucoup me riaient au nez. Pourtant la crise iranienne ne date pas d'hier.

M. Gomart a évoqué l'importance des moyens mis dans la LPM et l'intérêt plus faible consacré à la réflexion stratégique et à l'environnement. Je parle pour ma part de désarmement intellectuel de l'État. Les moyens que nous consacrons à la recherche stratégique et diplomatique sont trop limités. Je suis étonné de constater que certains ministères achètent des études du *German Marshall Fund of the United States* ou de l'*Atlantic Council*. Ces *think tanks* emploient 600 à 700 personnes quand l'IFRI et la FRS ont des effectifs bien plus modestes.

Nous pâtissons d'un manque de réflexion au long cours. L'enjeu pour M. Poutine n'est pas l'Ukraine. Au-delà de la mer Noire, il a également des visées sur la Méditerranée orientale. Il faut penser plus large. Les pions déposés par la Fédération de Russie en Syrie, en Libye mais encore à Chypre et en Afrique constituent un tout. Cela ressemble à un encerclement de l'occident européen. Nous avons encore trop souvent une lecture à petite vue des événements.

M. Olivier Cadic. – La résilience cyber a été érigée en objectif stratégique par la revue nationale stratégique et le Président de la République a annoncé dans son discours sur la LPM son souhait de voir doubler notre capacité de traitement des attaques cyber majeures. On se demande d'ailleurs si le seul objectif de doublement de capacité est suffisant quand on sait la progression exponentielle des menaces répertoriées par l'ANSSI et Cybermalveillance.

Au-delà de ces chiffres, comment véritablement inscrire dans la prochaine LPM la nécessité de rapprocher les fonctions défensives et offensives (qui sont traditionnellement et structurellement séparées dans notre organisation actuelle) pour que la défense de nos intérêts civils et militaires (en métropole et dans les outre-mer) soient mieux assurée ?

Concernant la guerre informationnelle, j'étais ce matin avec le général Morel, qui a été en charge de nos forces de sécurité au Qatar pendant la coupe du monde. Les autorités qataries ont été débordées par les attaques relevant de la guerre informationnelle. À l'échelle de la LPM, la création de Viginum peut sembler une réponse encore modeste pour mettre en œuvre la fonction stratégique qui a été définie par la revue nationale stratégique. D'ailleurs, c'est au ministère des affaires étrangères que cette fonction a été confiée pour ce qui concerne notre influence extérieure. Taiwan, qui est le pays le plus performant dans le domaine, n'a pas fait ce choix. Ces réponses institutionnelles se situent d'ailleurs en marge de la LPM en tant que telle alors même que l'on peut dire que notre retrait militaire du Mali et du Burkina Faso sont des défaites sur le champ de la bataille d'influence. Quelle analyse vous suggère ce constat et quelles réponses pourriez-vous suggérer ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je souhaiterais vous interroger sur les 2 % du PIB consacré à l'effort de défense, ratio que vous avez critiqué. Il constitue pourtant un élément assez pertinent. C'est un Français, le général Palomeros, commandant suprême allié pour la transformation de l'OTAN, qui l'a promu. Comme je le constate au sein de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, il s'agit d'un élément d'encouragement pour inciter les États à se mesurer et à progresser. Des progrès très importants ont été réalisés : 3,8 % du PIB pour la Grèce, ou encore 2,4 % pour la Pologne.

S'agissant de la désinformation, je suis catastrophée de constater à quel point les *fake news* sont en train de se diffuser partout en Europe. Face au manque actuel de coordination, j'avais interrogé le secrétariat général de l'OTAN. Il m'avait été répondu qu'il revenait à chaque État de travailler car l'OTAN ne souhaite pas s'ingérer dans la pratique des pays. Cela me paraît une erreur. Des *think tanks* français ne pourraient-ils pas mieux nous aider à contrer cette désinformation ?

M. Bruno Tertrais. – La clause de revoyure est d'autant plus nécessaire que la future LPM portera sur six années.

Les parlementaires n'ont pas été les seuls exclus de l'élaboration de la revue nationale stratégique. Les chercheurs comme les *think tanks* n'ont pas été associés à sa rédaction. La première commission du Livre blanc, par sa diversité et sa représentativité, était un formidable exercice de fertilisation intellectuelle croisée. J'en ai un excellent souvenir. Cela ne signifie pas qu'il faille absolument un nouveau Livre blanc. Mais rien ne remplace l'ouverture intellectuelle et politique. Ces exercices confidentiels, associant *think tanks*, personnalités et parlementaires, devraient être maintenues. Par ailleurs, si le contenu de la revue nationale stratégique n'est pas mauvais, il y manque une plume et de la lisibilité. Il y a trop d'éléments pour qu'on puisse y distinguer ceux qui sont saillants.

La Pologne sera ce que l'Allemagne était dans les années 1960/1970. Ce pays est en première ligne et sera potentiellement une grande puissance militaire en 2030. Il faut s'en féliciter. Mais je n'irai pas jusqu'à dire que le centre de gravité de l'Europe se déplace à l'est. Cette expression est utilisée un peu trop facilement dans les débats européens. Les réalités économiques ne doivent pas être négligées.

S'agissant du pivot vers l'Asie, j'oppose les faits au récit. La réalité est que la présence militaire américaine en Europe a augmenté dans les dernières années de la présidence Obama, a continué d'augmenter sous Trump, et s'est encore accentuée – pas nécessairement de manière permanente – avec la guerre en Ukraine. Le récit d'un délaissement de l'Europe par les États-Unis est ancien mais les faits le démentent pour l'instant.

Nous ne pouvons pas avoir pour ambition de tenir le Pacifique. Nous y avons deux objectifs : la défense de la souveraineté et des ressources de nos DROM COM et la défense de la liberté de navigation en haute mer. La comparaison entre Méditerranée et Pacifique n'est donc à mon sens pas très féconde.

La probabilité de simultanéité de scénarios graves impliquant directement ou indirectement les Européens est plus grande aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a une dizaine d'années.

Il est vrai que les *think tanks* français ont un rapport coût efficacité en termes d'influence particulièrement bon. Malgré les soutiens réels dont nous bénéficions dans les administrations et l'attention qui nous est portée, la France ne se donne pas les moyens de ses ambitions. Nous nous lamentons sur le fait que nous perdons en influence ici ou là. Nous regrettons de n'avoir pas identifié certaines campagnes de désinformation. Les *think tanks* peuvent contribuer à la nouvelle fonction Influence récemment érigée en fonction stratégique, même si notre travail ne consiste pas à être les porte-paroles de l'exécutif.

S'agissant de la guerre informationnelle, vous avez évoqué la coupe du monde. Il faut également nous préparer en la matière dans la perspective des jeux olympiques de 2024.

S'agissant du ratio des 2 %, je rappelle qu'un rapport au PIB ne veut rien dire puisque le PIB évolue. Si nous ne consacrerons que 2 % du PIB en 2025 à l'effort de défense, c'est parce que le PIB a considérablement évolué depuis les années 1950. Par ailleurs, à l'occasion des crises, le PIB se rétracte, ce qui fait automatiquement gonfler la part de l'effort de défense et permet d'atteindre les 2 %. Il est néanmoins vrai qu'il s'agit d'un signal politique et d'un moyen de mobilisation pour la population. Bien plus pertinentes sont la part des dépenses d'équipement comparées aux dépenses de personnel ou encore la part des dépenses de l'État consacrées à la défense. Mais ces critères obligent à de complexes comparaisons internationales. Les critères qualitatifs, sur le pourcentage de capacités opérationnelles ou de disponibilité opérationnelle sont également bien plus intéressants que le critère du 2 %.

M. Thomas Gomart. – La Pologne a très bien intégré notre grande difficulté à produire en Europe et aux États-Unis. C'est la raison pour laquelle elle s'est tournée vers la Corée du Sud pour sa fourniture de chars, de canons et d'avions. Par ailleurs, il n'y a plus désormais pour eux de limite au réarmement. C'est une grande différence avec nous. La Pologne considère que le contexte historique est idéale pour se doter enfin d'une politique étrangère et de défense autonomes et d'imprimer sa marque dans l'Union européenne, une génération après son entrée dans l'UE et dans l'OTAN. Elle considère que la dynamique historique est de son côté.

L'appréciation de la convergence entre la Chine et la Russie est un des grands enjeux du moment. Il sera tout particulièrement utile de mesurer l'intégration de la Russie au système énergétique chinois. La principale conséquence de la guerre d'Ukraine est le découplage énergétique entre la Russie et l'Union européenne. Des blocs énergétiques se sont constitués et la sécurité énergétique redevient un sujet pour l'OTAN. La compensation de la perte de l'approvisionnement en gaz russe s'est faite un peu grâce aux importations de gaz d'Algérie et du Qatar mais surtout grâce au gaz en provenance de Norvège et du Royaume-Uni, et grâce au gaz naturel liquéfié venant des États-Unis. A l'inverse, la Chine a davantage cherché à bénéficier des approvisionnements gaziers et pétroliers russes et iraniens.

Je rappelle que la Chine et l'URSS avaient la même taille économique en 1991. Aujourd'hui, l'économie russe représente 1/10^{ème} de l'économie chinoise. Des racines idéologiques unissent « l'amitié sans limites » entre ces deux pays. Plutôt qu'une relation d'ennemis, je vois plutôt un discours de rapprochement. Le pays ayant le moins évolué depuis la guerre froide est précisément la Chine. Le XX^{ème} congrès du Parti communiste chinois est tout sauf le pendant du XX^{ème} congrès du parti communiste de l'Union soviétique. Il n'y pas eu l'équivalent d'une déstalinisation mais bien plutôt une réaffirmation du marxisme léninisme.

La question sur le réarmement allemand est une excellente question. Je ne saurais pas l'expliquer comme un historien. J'aurais néanmoins quelques remarques qui peuvent être utiles pour analyser la situation actuelle. L'Allemagne sort de la Première Guerre mondiale sans un seul carreau cassé sur son territoire. Sa base industrielle n'est pas détruite. C'est la même situation pour la Russie aujourd'hui. Même avec un arrêt des combats en Ukraine, il y aurait donc persistance de la menace russe. Par ailleurs, je rappelle qu'il y a eu une coopération germano-soviétique très importante en matière de réarmement. En parallèle, si la

France a décidé de se réarmer militairement à partir du milieu des années 1930, elle a connu de grandes difficultés à l'accompagner d'un réarmement moral et intellectuel.

Je rejoins votre analyse sur l'Indopacifique. Aux yeux des États-Unis, nous pouvons difficilement être crédibles sur notre capacité à modifier l'environnement stratégique en Indopacifique alors que nous avons dû nous retirer d'Afrique et ne sommes présents qu'en Méditerranée occidentale et bien moins en Méditerranée orientale. Dès lors, le grand sujet stratégique sur lequel il faudrait nous repencher est celui de la Méditerranée – occidentale, centrale et orientale.

L'IFRI a un budget annuel de 7 millions d'euros, avec 56 salariés. Nous avons décroché par rapport aux autres *think tanks* européens. Or, qui tient les *think tanks* tient le récit. Le récit est aujourd'hui en train de changer de mains. Le soutien à ces instituts est donc fondamental. J'observe néanmoins une tendance à percevoir les centres de recherches comme des vecteurs d'influence, au sens donné par la revue nationale stratégique. Ce n'est cependant pas le cœur de notre travail. Je suis très attentif à la nécessité d'un déport car je considère que notre travail relève de la première fonction stratégique, à savoir la connaissance, la compréhension et l'anticipation. Il y a une très grande difficulté à prendre en compte nos travaux quand ceux-ci sont dissonants. Or, je ne crois pas que nous nous soyons trompés sur la Russie depuis 2014, voire depuis 2008.

On assiste en effet à un encerclement de l'Europe par la Russie, formant une boucle de l'Arctique jusqu'à l'Afrique du Nord, le Sahel et désormais l'Afrique noire. L'effet produit par rapport aux moyens mobilisés est remarquable d'efficacité. Cela nous renvoie inversement à la faiblesse des moyens que nous consacrons aux stratégies indirectes.

Je parle davantage de guerre cognitive que de guerre informationnelle. Des applications comme TikTok agissent sur les cerveaux de notre jeunesse. Cette mise en données du monde est en train de régir nos comportements de consommateurs comme nos comportements politiques. La guerre cognitive renvoie à la notion soviétique de « mesures actives ». Il me semble notamment qu'il y a une corrélation entre les prises de parole de diplomates russes sur les chaînes européennes d'information en continu et les évolutions de la situation sur le front ukrainien. Je note d'ailleurs que les diplomates européens n'ont pas le loisir quant à eux de s'exprimer sur les chaînes d'information russes.

S'agissant de la lutte contre la désinformation sur les réseaux sociaux, l'IFRI avait participé à l'initiative Stop-djihadisme. Je ne suis pas certain que la démarche « top down » soit la plus pertinente. Une des idées intéressantes du rapport Gassilloud sur la résilience nationale était d'inverser l'approche et de considérer que la lutte contre les *fake news* doit passer par un engagement citoyen. Je rejoins ce rapport sur ce point.

M. Jacques Le Nay. – Dans une note de janvier dernier, intitulée « La cohérence sans l'abondance ? La nouvelle programmation militaire se dessine », la FRS loue le choix du Gouvernement d'avoir préféré la cohérence et la réactivité au volume et à l'endurance. Pensez-vous que cette cohérence permettra à la France de rester fiable et crédible aux yeux de pays avec des appareils de défense aux choix stratégiques différents ? Quel regard portez-vous sur les liens existant entre vos centres de recherches et les travaux de notre commission ?

M. Hugues Saury. – Vous avez évoqué la nécessité d'un réarmement moral, l'importance de l'endurance et mentionné la guerre cognitive. Dans son discours aux armées le 13 juillet dernier, le Président de la République a annoncé le doublement de la réserve

opérationnelle. On constate en Ukraine l'importance jouée par la résistance de la population dans la défense du pays. Que pensez-vous de cette annonce ? Dans de nombreux domaines (crise sanitaire, climat...), il apparaît difficile de mobiliser les esprits sans dramatiser voire hystériser le débat ? Concrètement, comment ce réarmement moral peut-il se matérialiser ?

M. Yannick Vaugrenard. – Je voudrais remercier de manière appuyée les deux intervenants. Ces auditions ont parfois beaucoup plus d'intérêt que les auditions institutionnelles et amènent à bien plus d'informations et de réflexions.

Je voudrais revenir sur les modifications du comportement des États-Unis sous les trois présidences américaines dernières. Sous la présidence Obama, les États-Unis ne sont finalement pas intervenus en Syrie après l'utilisation des armes chimiques, contrairement à l'engagement pris. La France s'est alors trouvée particulièrement isolée. Ce non-respect de l'engagement américain n'a-t-il pas encouragé Poutine à intervenir en Ukraine ? Compte tenu de la fragilité actuelle de la démocratie américaine, cette nouvelle confiance dans l'engagement des États-Unis pour l'Europe est-elle durable ?

M. Jean-Marc Todeschini. – Je vous remercie également pour vos analyses, qui sont toujours très intéressantes. Je souhaiterais connaître votre analyse sur la situation en Afrique et sur la présence de Wagner au Burkina Faso, au Mali et peut être demain au Tchad. Le voyage du Président de la République en Afrique n'est apparemment pas un succès pour les populations. Qu'est-ce que la France a raté pour en arriver à être chassée de certains pays d'Afrique ? Cela aura-t-il une incidence sur les analyses faites par nos états major et nos militaires ?

M. Bruno Sido. – Le Président de la République a rappelé à plusieurs occasions qu'il avait l'ambition de disposer d'un format complet d'armée. Selon vous, est-ce souhaitable et possible ? Cela ne nous amènerait-il pas à disposer d'une armée échantillonnaire ?

M. Ludovic Haye. – Je vous remercie pour la qualité de vos interventions respectives. Cela est même frustrant de ne pouvoir aborder ces sujets qu'en une heure et demie.

Vous avez apporté un regard historique, en insistant notamment sur les desseins néo impériaux de Vladimir Poutine. J'aurai quant à moi une analyse de la situation plus intéressée par l'importance des enjeux énergétiques. Nous devons mettre en exergue notre crédibilité technologique et financière. Nous devons également renforcer nos ambitions énergétiques. L'énergie est un enjeu majeur comme le montre la situation en mer de Chine. Dans le cas d'une attaque de Taiwan, les États-Unis interviendraient pour protéger la production de semi-conducteurs de ce pays.

M. Pascal Allizard, président. – La dissuasion nucléaire est peu abordée dans les discussions budgétaires alors même que l'effort financier de la Nation en sa faveur est constant et relativement important. Elle représente chaque année au moins 20 % du total des crédits d'études amont. Dans son discours de Mont-de-Marsan sur la LPM, le Président de la République avait particulièrement insisté sur « *les efforts considérables que nous lui consacrons* » mais aussi sur l'adaptation de la dissuasion aux exigences contemporaines, son renforcement pour assurer sa robustesse et sa fiabilité ainsi que la nécessité de mieux la faire comprendre à ceux qu'elle interroge. Vous qui appartenez au cercle restreint des experts de la dissuasion, que vous suggère ce positionnement présidentiel de la dissuasion ? Faut-il y voir

une évolution possible de la doctrine de communication ? Quelles sont ces menaces nouvelles ?

M. Thomas Gomart. – L’IFRI a participé l’année dernière à plus de 30 auditions parlementaires. Cela est très nouveau puisque la moyenne s’établissait précédemment à environ 10 auditions parlementaires par an. Nous observons donc une forte demande, à laquelle nous sommes très heureux de répondre. J’encourage par ailleurs les chercheurs à lire la production du Sénat et de l’Assemblée nationale. Nous manquons d’un dispositif permanent pour fournir une analyse stratégique continue. Ce ne serait pas difficile à inventer et à mettre en œuvre. On pourrait imaginer un instrument permanent associant des centres de recherche et des parlementaires, réalisant des points stratégiques de manière continue et non pas en fonction de la production d’un livre blanc ou d’un document stratégique.

S’agissant du réarmement moral, je souhaiterais faire un rappel chronologique. En 1996, le président Chirac décide de suspendre la conscription, dont on mesure, une génération après, toutes les implications sociétales. Un désaccord franco-allemand s’est installé à cette occasion. En 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) est décidée par le président Sarkozy. Nous en voyons aujourd’hui les effets, à la fois dans le domaine militaire et dans le domaine énergétique. En 2017, la revue nationale stratégique prévoyait de mettre fin à l’érosion constante des crédits de défense. Le chef d’état-major des armées insiste à juste titre dans la plupart de ses interventions sur l’importance de la force morale. À mon sens, la véritable surprise stratégique de l’année 2022 n’a pas été tant l’agression russe que la force de la résistance ukrainienne. Cette résistance a été remarquable tant en matière opérationnelle qu’en termes de mobilisation. Pour y parvenir en France, je ne pense pas que le SNU soit la réponse. Le SNU qui se profile semble consister en 15 jours censés réparer plusieurs années de non-instruction ou de non-éducation. L’adaptation de l’outil de défense mérite des débats très sérieux et très documentés.

S’agissant de Wagner au Sahel, il faut en effet établir un retour d’expériences précis de notre action. Comment une société militaire privée est-elle arrivée à produire un tel effet ? Concernant la présence militaire de la France en Afrique, je souligne que celle-ci s’opère dans des zones les moins importantes pour notre commerce extérieur. Les élites locales et les populations reprochent à la France une présence trop militarisée. L’uniforme et le régalien sont devenus trop visibles. Néanmoins, je suis assez perplexe à l’idée de faire de l’influence sans présence. Il est probablement nécessaire d’adapter notre présence, compte tenu de l’évolution des sociétés africaines et du rejet que nous connaissons. Mais plutôt que de se précipiter, il conviendrait de réfléchir à d’autres modalités de présence. C’est d’ailleurs ce qui ressort des dernières déclarations présidentielles.

Avoir une armée au format complet implique en effet de disposer d’une armée échantillonnaire. On le voit bien avec le débat sur les stocks de munitions. L’IFRI a produit une note sur le sujet, qui a rencontré un certain succès. Le choix complet amène à un choix échantillonnaire, qui s’explique par nos ambitions et par la nécessité de sauvegarder notre BITD. L’alternative serait d’adopter la « stratégie intégrée » choisie par le Royaume-Uni. Ce pays a décidé de sacrifier son armée de terre, ce qui explique qu’il ait pu soutenir aussi rapidement l’Ukraine en matériels. À titre personnel, je ne pense pas que ce soit un chemin souhaitable pour la France. Nous devons chercher la cohérence, plus encore que le format complet, et surtout essayer de gagner en profondeur.

Nous devrions mettre au cœur de notre stratégie les politiques en matière d’énergie et de climat, comme le font nombre de nos compétiteurs et adversaires. Depuis

1945, les pays membres permanents du conseil de sécurité des Nations unies entretiennent des rapports avec les pays du Moyen-Orient reposant sur la prise d'énergies contre la vente d'armes. C'est un modèle très structurant en matière d'économie politique internationale. Seule la Russie fait exception puisqu'elle vend des armes mais n'a pas besoin de se fournir en énergie. Les puissances américaines et britanniques au XIX^{ème} et XX^{ème} siècles se sont construites à partir du pétrole. Je rappelle que l'énergie fossile représente toujours 85 % du mix énergétique mondial, soit la même proportion qu'au début des années 1990. Le pétrole reste donc central en matière stratégique. Certes, des pays comme la Chine souhaiteraient devenir de grandes puissances décarbonées. Mais même à l'horizon 2050, ces ambitions ne peuvent pas faire l'économie d'une réflexion sur l'énergie fossile. Même en arrivant à baisser la part du pétrole dans le mix énergétique à 65 % - ce qui est très ambitieux - le pétrole resterait bien une ressource stratégique incontournable.

En 2017, la notion de dissuasion conventionnelle avait été évacuée des débats. Or, je la trouve intéressante car une partie de la situation en Ukraine s'explique par le fait que les Européens, en termes conventionnels, n'ont pas été pris au sérieux par les Russes.

M. Bruno Tertrais. – Si j'ai globalement approuvé les grandes lignes du projet de LPM présentées par le Président de la République, je m'empresse cependant d'ajouter que le diable se trouve dans les détails. On peut se féliciter des grandes orientations mais cela ne vaut pas approbation par avance de ce que sera le projet de loi.

Aux yeux de nos alliés, la dépense c'est bien, la présence c'est encore mieux. En dépit de la diversité des moyens permettant de nous présenter comme un allié exemplaire, le *bean counting* (comptage de haricots, soit l'évaluation de nos effectifs militaires) reste central dans la perception que nos partenaires ont de la France.

Vous nous faites l'honneur et l'amitié de nous solliciter fréquemment pour des auditions. Je confirme que vos rapports sont précieux. Nos experts sont à votre disposition, y compris à titre personnel. La consultation informelle d'un expert de la FRS sur un sujet précis est gracieuse.

La crise de septembre 2013, après l'utilisation d'armes chimiques en Syrie, est un Suez à l'envers. Cela a été un choc pour la France, le président François Hollande évoquant encore régulièrement cet épisode. Je me méfie de l'argument selon lequel ce précédent aurait été un encouragement pour Vladimir Poutine à intervenir en Ukraine. L'idée d'une faiblesse ou d'un manque de résolution occidentale provient de l'accumulation de non décisions, de pusillanimité, d'hésitations, de retraits... Je pense donc qu'il s'agit d'un argument cumulatif.

Pour rendre audible le récit français, je crois que nous gagnerions à ne pas répéter sans arrêt que le retrait américain est inévitable. Nous ne convainçons pas nos partenaires de l'urgence de l'Europe de la défense en répétant cet argument.

La Grèce a avant tout besoin d'être rassurée sur le fait qu'elle n'est pas seule. Un accord de défense a aussi des aspects politiques et psychologiques. Je crois savoir que l'état-major des armées a su prendre en compte cette nouvelle réalité politico-juridique. Il a raison d'anticiper la possibilité d'une crise majeure dans laquelle la France serait impliquée, y compris par des combats de haute intensité.

Je partage l'opinion de Thomas Gomart sur le format des armées. L'échantillonnage a ses vertus et l'importance réside dans la cohérence. L'abandon de

capacités n'est pas une option pour la France. Après l'avoir coupé, un bras ne repousse pas. Les Britanniques l'ont appris à leurs dépens.

Taiwan n'a jamais été un enjeu énergétique et n'est devenu un enjeu majeur sur le plan économique et technologique que très récemment. L'entreprise TSMC (*Taiwan Semiconductor Manufacturing Company*) était encore un nain il y a quelques années. Un débat existe sur les capacités que TSMC pourrait transférer sur le territoire des États-Unis. Certaines analyses font valoir que la présence de TSMC sur le territoire de Taiwan joue le rôle d'une police d'assurance pour la sauvegarde de l'intégrité de ce pays. Pour les États-Unis, Taiwan constitue surtout un enjeu réputationnel sur leur capacité à maintenir leurs engagements de défense en Asie-Pacifique. Il s'agit d'un enjeu stratégique avant d'être un intérêt économique.

Sur la dissuasion, l'adaptation doit passer par le développement des défenses anti-missiles et anti-aériennes mais aussi par la deuxième génération d'armes nucléaires sans essai. Je ne vois pas de raison pour qu'il y ait un changement de doctrine, celle-ci étant déjà assez souple à de nombreux points de vue. En revanche, je suis toujours extrêmement perplexe et critique sur l'idée de faire preuve de « pédagogie » en matière de dissuasion. Ce mot est à éviter, en politique étrangère comme en politique intérieure. Nous ne sommes pas dans une salle de classe ; nos concitoyens et nos alliés ne sont pas des élèves.

M. Pascal Allizard, président. – Je vous remercie tous les deux pour vos présentations et pour le temps que vous nous avez consacré. Si nous avons besoin pour nos travaux d'auditions institutionnelles, il est toujours utile également de sortir des sentiers battus. Nous avons pu le faire ce matin grâce à vous. Cette réunion aura permis, j'en suis certain, de nourrir les réflexions individuelles et collectives de notre commission.

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

Mercredi 15 mars 2023

– Présidence de M. Christian Cambon, président –

La réunion est ouverte à 11 heures.

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 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons aujourd'hui le 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.

Mme Michelle Gréaume, rapporteure. – L'objet d'une convention de sécurité sociale est de coordonner les législations de deux ou plusieurs États afin de garantir une continuité des droits en matière de sécurité sociale, dans le but de faciliter la mobilité internationale des travailleurs.

La France est liée par 42 conventions de sécurité sociale, ce qui prouve l'intérêt de tels accords pour les travailleurs. Ils permettent notamment une prise en charge des soins de santé par l'État de résidence, pour le compte de l'État d'affiliation, comme dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'Union européenne. Cette prise en charge génère des dettes et des créances entre les États qui sont régulièrement épurées. Le paiement des créances réciproques est effectué par le biais des organismes de liaison, sur une base réelle ou forfaitaire, en y ajoutant des frais de gestion.

En ce qui concerne la Serbie, il ne s'agit pas d'une nouvelle convention, mais de la mise à jour de textes qui préexistaient à l'éclatement de la République Fédérative Socialiste de Yougoslavie.

En effet, la France a conclu dès 1950 une convention avec la Yougoslavie. Par la suite, elle a conclu avec chaque État nouvellement indépendant un accord maintenant notamment le bénéfice de cette convention en matière de sécurité sociale. En ce qui concerne la Serbie, cet accord date du 26 mars 2003.

On peut aisément concevoir que cet accord est devenu obsolète, pour différentes raisons :

D'abord, naturellement, les législations nationales en matière de sécurité sociale ont évolué. En Serbie, une réforme de 2010 a fusionné les systèmes de pensions des salariés, des non-salariés et des agriculteurs, alors que l'accord de 2003 ne traite que des salariés, pénalisant ainsi les non-salariés serbes ayant travaillé en France.

Ensuite, la Serbie a connu des évolutions politiques et institutionnelles depuis son indépendance.

De plus, la Serbie étant pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne, il a été jugé utile dès 2009, de rapprocher les dispositions de l'accord des règlements en matière de sécurité sociale.

Enfin, la convention de 2003 a fait l'objet de nombreuses modifications, rendant le dispositif actuel peu lisible. Sa consolidation au sein d'un texte unique présente l'avantage de la clarté.

Le présent accord a été signé le 6 novembre 2014 par l'ambassadeur de France en Serbie et par le ministre serbe du travail, de l'emploi et des affaires sociales. On ne peut que déplorer que près de neuf ans se soient passés entre la signature de l'accord et le présent projet de loi autorisant son approbation. Il a été suivi par un arrangement administratif pour son application, le 15 mars 2018.

Il comporte des clauses classiques en matière de convention de sécurité sociale : égalité de traitement entre les ressortissants des deux États ; principe d'affiliation au régime de sécurité sociale de l'État d'activité, afin d'éviter la double affiliation ou l'absence d'affiliation à l'un ou l'autre des régimes ; institution d'un statut conventionnel de travailleur détaché, c'est-à-dire la possibilité pour les travailleurs de rester soumis à leur système de sécurité sociale d'origine, pour une durée maximale de deux ans ; exportation et coordination des pensions d'invalidité, de vieillesse et de survivants ; organisation de la coopération administrative et lutte contre les fraudes sociales.

L'apport essentiel de ce nouvel accord concerne les pensions de retraite. Le nouvel accord prévoit une coordination en matière de pension de retraite, avec la prise en compte, au moment de la liquidation de leur pension, des périodes d'activité cotisées dans l'autre État. Auparavant, l'assuré devait exercer un droit d'option entre la liquidation de la pension nationale ou celle de la pension coordonnée par chacun des deux États, ce qui supposait en amont le calcul des deux pensions. La procédure de liquidation sera donc simplifiée.

Une autre avancée est relative à l'élargissement du champ personnel de l'accord : précédemment, seuls les salariés ressortissants français ou serbes, et leurs ayants droit, bénéficiaient du dispositif. Avec le nouvel accord, les travailleurs indépendants et toute personne relevant d'un des régimes de sécurité sociale français ou serbe sont couverts, quelle que soit leur nationalité.

Concrètement, les effectifs et les volumes financiers concernés sont modestes, en comparaison aux autres accords de sécurité sociale conclus par la France.

La population concernée est évaluée à 2000 Français travaillant en Serbie et 50 000 Serbes travaillant en France.

Les flux financiers sont donc inégaux : la créance serbe s'élève à 427 000 euros en moyenne annuelle sur la période 2015-2020, tandis que la créance française à l'égard de la Serbie n'est que de 16 700 euros par an en moyenne.

En ce qui concerne les pensions, la France a versé 33 millions d'euros de pensions vieillesse et réversion à 13 000 ex-travailleurs résidant en Serbie.

Il est probable que l'élargissement du champ personnel de l'accord aura pour conséquence un accroissement du montant des créances.

Les organismes de liaison sont précisés dans l'arrangement administratif : il s'agit pour la France du Centre national des Soins à l'étranger, pour ce qui concerne les créances de l'assurance maladie, et du Centre des liaisons européennes et internationales, pour les autres prestations.

Il ressort des différentes auditions que j'ai pu mener que les relations avec les organismes serbes sont fluides et faciles et que le présent accord ne constituera pas une charge supplémentaire de travail pour nos organismes chargés de sa mise en œuvre.

Ce nouvel accord apporte une meilleure protection des travailleurs expatriés. À ce jour, on compte 120 entreprises françaises installées en Serbie, employant plus de 12 000 salariés. Les relations économiques entre les deux pays devraient s'en trouver renforcées.

La Serbie ayant déposé son instrument d'approbation dès 2015, le présent accord entrera en vigueur trois mois après la notification par la France de son approbation.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. Son examen est prévu en séance publique le mardi 21 mars 2023, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Le projet de loi est adopté sans modification.

Projet de loi autorisant la ratification du Protocole du 30 avril 2010 à la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Marie-Arlette Carlotti rapporteure sur le projet de loi n° 219 (2022-2023) autorisant la ratification du Protocole du 30 avril 2010 à la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses.

Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Philippe Folliot rapporteur sur le projet de loi n° 307 (2022-2023) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal, et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal.

Projet de loi autorisant l'approbation pour les accords signés avec le Sénégal et le Sri Lanka relatifs à l'autorisation d'exercice d'une activité professionnelle salariée par les membres de la famille des agents des missions officielles - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Gisèle Jourda rapporteure sur le projet de loi n° 371 (2022-2023) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal sur l'octroi de l'autorisation d'exercer une activité professionnelle aux personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, signé à Paris le 7 septembre 2021, et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique socialiste de Sri Lanka relatif à l'autorisation d'exercice d'une activité professionnelle salariée par les membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, signé à Paris le 23 février 2022.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la résilience climatique et de la viabilité des routes nationales 116, 20, 320 et 22 liées aux risques naturels entre Prades et la frontière franco-andorrane - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Olivier Cadic rapporteur sur le projet de loi n° 867 (A.N, XVI^e lég.) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant

l'amélioration de la résilience climatique et de la viabilité des routes nationales 116, 20, 320 et 22 liées aux risques naturels entre Prades et la frontière franco-andorrane (sous réserve de sa transmission).

Proposition de résolution européenne dénonçant les transferts forcés massifs d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Joëlle Garriaud-Maylam rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 345 (2022-2023) dénonçant les transferts forcés massifs d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie.

M. François Patriat. – Dans la mesure où cette proposition de résolution européenne émane du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, nous aurions souhaité que notre commission désigne comme rapporteur un membre de notre groupe.

M. Christian Cambon, président. – Il n'est pas d'usage que le rapporteur soit issu du groupe ayant présenté la proposition de loi ou le texte à examiner. Nous n'avons fait qu'une exception à ce principe, lorsque nous avons désigné M. Guillaume Gontard rapporteur sur la proposition de loi visant à réhabiliter les militaires fusillés pour l'exemple durant la Première Guerre mondiale, car il n'y avait pas d'autres candidats. Je précise toutefois que rien n'empêche notre rapporteur d'associer ses collègues à ses travaux.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Pour ma part, j'ai déposé en décembre une proposition de résolution, en application de l'article 34-1 de la Constitution, relative à la reconnaissance du génocide ukrainien de 1932-1933. Elle a été saluée par M. Rouslan Stefanouchouk, président de la Rada d'Ukraine, mais elle n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour. Le Parlement européen a quant à lui voté une proposition dans le même sens.

M. Christian Cambon, président. – Il ne s'agit pas dans ce cas d'une proposition de résolution européenne comme celle déposée par notre collègue André Gattolin, mais d'une proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution. En complément de ma réponse au président Patriat, je rappelle qu'en tant que président de cette commission, je veille naturellement à l'équité dans la répartition des rapports.

La réunion est close à 11 h 20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Jeudi 16 mars 2023**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 40.***Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Examen d'un amendement de séance**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons l'amendement n° 1 du Gouvernement qui modifie l'annexe approuvée par l'article 6 du projet de loi.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Cet amendement tire les conséquences de l'ensemble des mesures votées au Sénat à hauteur de 370 millions d'euros et en commission mixte paritaire, pour 300 millions d'euros.

Mme Victoire Jasmin. – Je ne m'exprime pas sur l'amendement ; je voudrais réagir à des propos que je juge insultants pour les territoires d'outre-mer. Lorsque l'on évoque ceux qui se lèvent tôt ou qui travaillent dur, on méconnaît la réalité des jeunes diplômés qui restent au chômage jusqu'à très tard et connaissent des carrières hachées. Vous pouvez faire vos choix mais certains propos m'écœurent, notamment ceux que j'entends de la part du ministre. Il faut tenir compte de la réalité de nos territoires.

M. Bernard Jomier. – Reconnaissez que l'exercice est compliqué. Nous aurions dû avoir le temps de comparer les soldes des différentes branches avec le texte initial. Vous nous dites que les mesures nouvelles représentent environ 700 millions d'euros. Sont-elles toutes intégrées dans ce nouvel amendement ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Sur le CDI seniors, le Gouvernement a fourni une estimation provocatrice du dispositif initial de 800 millions d'euros, qui supposait que tous les CDI signés par des personnes de plus de 60 ans entrent dans ce dispositif. La nouvelle estimation est de 100 millions d'euros, à la charge de la branche famille.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Cette exonération sera compensée par l'État.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Concernant les 43 ans de cotisations pour les carrières longues, il s'agit d'une durée minimale, puisque l'on conserve les bornes d'âge. Le coût de cette mesure atteindrait 300 millions d'euros en 2030.

M. Bernard Jomier. – À combien s'élève le coût total des mesures, brut des recettes nouvelles ?

Mme Laurence Cohen. – Je n'ai pas formulé un rappel au Règlement par principe. Vous utilisez tous les leviers parce que vous êtes majoritaires au risque de bafouer les droits de l'opposition, mais vous ne le serez peut-être pas toujours. Vous étiez toute la journée d'hier en CMP où vous avez eu tout le loisir de prendre connaissance des mesures

nouvelles. On nous propose ce matin 7 pages d'amendements. Il a fallu l'intervention du Président pour obtenir une réunion de la commission.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est moi qui l'ai demandée.

Mme Laurence Cohen. – Je vous en donne acte, mais ce qui vient de se passer est une remise en cause de la démocratie. Le rapporteur a donné beaucoup d'éléments au cours du débat, même si nous n'étions pas d'accord avec lui. Mais là, vos estimations sont donnée « à la louche » et on a beaucoup de mal à se prononcer.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – À l'horizon de 2030, la mesure relative à la borne d'âge à 21 ans pour les carrières longues représente un coût de 400 millions d'euros, la surcote pour les mères de famille, 240 millions d'euros, les mesures portant sur la majoration de pension pour enfants, 50 millions d'euros, l'intégration des indemnités journalières versées au titre des congés maternités ayant débuté avant 2012 dans le salaire annuel moyen des 25 meilleures années, 40 millions d'euros, la création d'une pension d'orphelin au régime général, 40 millions d'euros, les dispositions relatives aux rachats de trimestres, 80 millions d'euros, et les autres mesures, notamment celles qui concernent les enseignants et les résidents de Mayotte, 20 millions d'euros. En recettes, la modification du régime social des indemnités de rupture représente 300 millions d'euros et les mesures de lutte contre la fraude, 200 millions.

Le tout porte le déficit du système de retraite à 370 millions d'euros en 2030 après l'examen du texte au Sénat, à quoi il faut ajouter 300 millions d'euros du fait de la mesure relative aux carrières longues adoptée par la CMP. Ces 670 millions d'euros seront financés par un transfert de recettes entre la branche AT-MP et la branche vieillesse.

La commission donne un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 1.

La réunion est close à 9 h 50.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 50.

Proposition de loi relative aux outils de lutte contre la désertification médicale des collectivités - Examen d'un amendement au texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons maintenant l'amendement n° 1 déposé par le Gouvernement au texte de la commission sur la proposition de loi relative à la désertification médicale des collectivités.

Article unique

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – Je déplore naturellement le dépôt tardif de cet amendement du Gouvernement...

Le présent amendement vise à ouvrir la mise à disposition de fonctionnaires auprès de cabinets médicaux ou de maisons de santé en zones sous-denses aux trois versants de la fonction publique, et non plus à la seule fonction publique territoriale.

S'il m'est d'avis que c'est dans la fonction publique territoriale que le dispositif sera le plus utile et le plus utilisé, étendre le dispositif à tous les versants de la fonction publique pourrait avoir deux avantages majeurs.

D'une part, cet amendement donnerait au dispositif une ampleur supplémentaire lui permettant de répondre avec plus d'effectivité à son objectif : lutter contre la désertification médicale.

D'autre part, cet amendement permettrait aux collectivités ne disposant pas des moyens humains suffisants pour mettre à disposition du personnel de rappeler l'État à ses responsabilités et solliciter par exemple la contribution de services déconcentrés, afin de faire bénéficier les médecins nouvellement installés de l'accompagnement prévu par le dispositif.

Je vous propose donc un avis favorable.

M. Philippe Mouiller. – Malgré le grand intérêt avec lequel le groupe Les Républicains a étudié ce texte, il aimerait se faire l'écho de l'ensemble des associations d'élus, qui ont fait part de certaines réserves. Le texte n'a pas fait l'objet de négociations avec les associations d'élus, qui craignent de recevoir de fortes sollicitations des professionnels de santé pour mettre à disposition, voire financer, des personnels pourtant non formés, alors même que la fonction publique territoriale est confrontée à des difficultés de recrutement. Le groupe Les Républicains défendra donc une position défavorable sur l'ensemble du texte et – de ce fait – sur cet amendement.

Mme Annie Le Houerou. – L'amendement déposé par le Gouvernement nous paraît enrichir le texte en rendant possible la mise à disposition de fonctionnaires, notamment hospitaliers, dont le profil semble mieux correspondre aux besoins des cabinets libéraux ou des maisons de santé. Pour autant, compte tenu des arguments que j'avais déjà évoqués en commission, ce texte ne me semble pas être une réponse adéquate aux difficultés d'accès aux soins que nous connaissons. Par conséquent, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain votera contre cette proposition de loi.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ouvrir le dispositif à la fonction publique hospitalière, dont on connaît les grandes difficultés en matière de ressources humaines, m'apparaît assez curieux.

M. Martin Lévrier. – En commission, j'avais fait part de ma perplexité sur ce texte, il s'agissait d'un point de vue personnel. Je tiens donc à préciser que le groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants va voter pour cet amendement, et donc pour la proposition de loi.

Mme Nadia Sollogoub. – Malgré les réserves évoquées par les différents commissaires, l'expérience nous a montré qu'il ne fallait rien s'interdire dans la lutte contre la désertification médicale, et le groupe Union Centriste votera donc pour l'amendement et pour le texte. Un dispositif comme celui-ci pourrait ouvrir des portes et donner des solutions concrètes et pratiques à l'échelle locale.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – En ce qui concerne le financement, la proposition de loi est limpide : le praticien devra obligatoirement et intégralement rembourser les traitements du fonctionnaire mis à disposition et les cotisations associées à l'administration d'origine. On ne peut pas remettre en doute ce qui est écrit dans le texte.

Je ne prétends pas que ce texte révolutionnera l'exercice libéral en zone sous-dense, mais simplement qu'il va dans le bon sens : celui de la lutte contre la désertification médicale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

La réunion est close à 11 h 00.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 8 mars 2023

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président, puis de M. Didier Mandelli, vice-président -

La réunion est ouverte à 10 heures 35.

Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes heureux d'accueillir ce matin, pour la première fois devant notre commission, M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué en charge de la transition numérique et des télécommunications depuis juillet 2022.

En décembre 2020, nous avons entendu Cédric O, votre prédécesseur, dans le cadre de nos travaux relatifs à l'empreinte environnementale du numérique. Cette question sera sans doute évoquée par mes collègues, mais nous souhaitons plus particulièrement aborder avec vous un autre sujet, également cher à cette commission : la fracture numérique dans nos territoires. L'actualité ne manque pas en matière d'aménagement numérique, entre la publication récente du plan de fermeture du réseau cuivre d'Orange, l'accélération du déploiement des réseaux numériques, en particulier s'agissant de la fibre optique, et l'annonce pour 2023 d'une réactualisation de la feuille de route du Gouvernement en matière d'inclusion numérique, sujet indissociable de celui de l'accès aux réseaux.

Afin de lancer les débats, permettez-moi de vous interroger sur deux points ayant trait à la fibre optique.

Dans un premier temps, je souhaiterais aborder la question de la couverture de la zone d'initiative privée, qui suscite des inquiétudes grandissantes.

Concernant la zone très dense, certains départements, tels que la Meurthe-et-Moselle et le Nord, affichent des taux de couverture de 70 %, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de la zone qui avoisine les 90 %. Pour quelles raisons ces retards de déploiement subsistent-ils dans cette zone, pourtant considérée comme commercialement rentable pour les opérateurs ?

Nous avons abordé cette question il y a exactement un mois avec la présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), Laure de La Raudière, qui a indiqué ne pas être défavorable à l'idée d'une « reprise en main » par les collectivités territoriales ou par des opérateurs dans le cadre de nouveaux appels à manifestation d'intérêt d'investissement, des secteurs dans lesquels une carence de l'initiative privée est constatée. Quelle est l'appréciation du Gouvernement sur cette proposition ?

Concernant ensuite les zones AMII, comme vous le savez, non seulement Orange accuse un sérieux retard pour couvrir la zone sur laquelle elle avait souscrit à des

engagements contraignants, mais les déploiements ralentissent. Orange a réagi à la mise en demeure prononcée par l'Arcep en déclenchant deux procédures contentieuses à l'encontre du régulateur : l'une pour contester cette mise en demeure et l'autre pour contester la constitutionnalité du pouvoir de sanction de l'Arcep, d'une part, et la constitutionnalité du caractère opposable des engagements pris par Orange, d'autre part. Laure de La Raudière a bien évidemment fustigé cette démarche, évoquant devant notre commission une tentative d'« arracher son sifflet au gendarme des télécoms ».

À seulement deux ans de l'échéance de 2025 prévue pour la généralisation de la fibre, doit-on craindre une remise en cause des objectifs qui ont été assignés aux opérateurs en matière de déploiement des réseaux ?

Cela est d'autant plus inquiétant – pour ne pas dire paradoxal – que vous avez récemment annoncé l'instauration d'un droit au très haut débit pour tous : comment envisagez-vous les contours de ce nouveau service universel et de quelle manière sera-t-il pris en charge par les opérateurs ?

Dans un second temps, j'aimerais évoquer la question des raccordements longs et complexes à la fibre qui touche particulièrement les territoires ruraux. Le nombre de prises concernées est difficile à évaluer, il pourrait varier entre 600 000 et 2 millions selon les estimations. Le Gouvernement a prévu un budget de 150 millions d'euros pour aider les collectivités territoriales à subventionner de tels raccordements en zone de réseau d'initiative publique (RIP), alors que, de l'avis de nombre d'acteurs, les besoins pourraient dépasser le milliard d'euros. Êtes-vous parvenus à évaluer précisément le nombre de prises concernées et les coûts qui en découlent ? Ces éléments sont en effet nécessaires à la définition d'une politique de financement adéquate.

Deux points sont par ailleurs l'objet de critiques : d'une part, le choix d'un dispositif d'appel à projets plutôt qu'un dispositif pérenne, par exemple à travers la mise en place d'un fonds dédié aux raccordements complexes, et, d'autre part, l'absence de prise en compte des différences territoriales dans les modalités d'attribution des aides, puisque les subventions de l'État seront limitées à 12,5 % des dépenses éligibles pour tous les porteurs de projet. Envisagez-vous une évolution du dispositif sur ces deux points ?

Je vous cède à présent la parole pour répondre à ces quelques questions, j'en profite pour saluer notre collègue Patrick Chaize, en sa qualité de président du groupe d'études « numérique », puis je laisserai mes collègues vous interroger à leur tour.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie pour votre présence, après quelques soirées particulièrement tardives qui nous ont occupés ces derniers jours, et pour cette invitation à échanger à propos des sujets que vous avez évoqués, incontournables pour nos territoires.

Je pense au déploiement des réseaux et en particulier de la fibre, à la question des raccordements complexes, des retards de déploiement dans certaines parties de la zone d'initiative privée et à la question de l'inclusion numérique, thème sur lequel madame la sénatrice Patricia Demas et vous-même, monsieur le président, avez rendu il y a quelque mois un rapport qui rejoint de très près l'analyse que le Gouvernement a portée sur cette question fondamentale.

Je précise avant d'entrer dans le détail que j'ai engagé depuis quelques semaines une série de visites afin d'aller à la rencontre de nos concitoyens pour échanger avec eux sur les enjeux du numérique, les questions qu'ils soulèvent, les inquiétudes et les interrogations qu'ils génèrent. Cette démarche rejoint les préoccupations de votre commission. C'est pourquoi je serai ravi de compter sur votre présence lors des prochains déplacements, dont je ne manquerai pas de vous tenir informés.

La priorité de ce tour de France est de rendre visite aux territoires et bassins de vie dont nous savons qu'ils souffrent davantage d'éloignement, tant en matière de connectivité, de couverture mobile, de raccordement à la fibre qu'en matière de facilité d'usage des outils numériques.

Outre les besoins et les difficultés des habitants de ces territoires éloignés de ces usages, nous faisons également face à de nouvelles pratiques professionnelles depuis la crise sanitaire liée à la covid avec l'instauration du télétravail.

Il est de notre devoir de donner à chacun de nos concitoyens les moyens d'accéder au réseau et d'en profiter pour revitaliser certains de nos territoires. C'est une question d'attractivité de notre pays, mais également d'aménagement du territoire, puisqu'il s'agit de permettre à chaque région, chaque département, chaque bassin de vie d'offrir à ses habitants la capacité d'être connecté, protégé et actif dans la société numérique.

C'est pour répondre à ces enjeux que le Gouvernement a lancé deux de ces politiques publiques, le plan France Très haut débit, lancé il y a dix ans, et le New Deal mobile, initié il y a cinq ans.

Ces deux démarches ont été saluées pour leur efficacité, leur mode de gouvernance et leur bonne maîtrise budgétaire, l'une par France stratégie lors de son rapport remis en janvier sur le plan France Très haut débit, l'autre par la Cour des comptes, en septembre 2021 pour le New Deal mobile.

En 2017, le Président de la République s'est exprimé pour mettre fin aux zones blanches et, plus récemment, pour faire une promesse forte, celle de la généralisation de la fibre à l'horizon 2025. Cet engagement a permis de placer la France dans le peloton de tête des pays européens les mieux connectés et les plus fibrés. 80 % des Français ont désormais accès à un abonnement fibre. Ce succès a été possible grâce à l'action collective de tous, et je tiens à remercier à travers vous les élus qui ont largement contribué à la mise en œuvre de ces deux plans aux côtés des opérateurs, tant d'infrastructures que commerciaux, et aux côtés de l'État.

Ma conviction et ma mission consistent à permettre à l'ensemble des Français d'avoir accès au très haut débit. Cela passe par une mobilisation de l'ensemble des acteurs sur les enjeux d'achèvement de l'installation des réseaux, mais aussi de vigilance dans le cadre du plan de décommissionnement du cuivre.

Dès mon arrivée, suite aux nombreuses sollicitations et réclamations dont vous-mêmes êtes les premiers récepteurs concernant la qualité parfois décevante du déploiement de la fibre, j'ai orienté mon action en priorité sur cet enjeu capital, en lien étroit avec les parlementaires les plus investis sur ce sujet, au premier rang desquels Patrick Chaize, que je remercie de sa présence.

La réponse s'est faite sans tarder. La filière des télécommunications, à l'automne, a pris un certain nombre d'engagements devant moi et devant la présidente de l'Arcep s'agissant du renforcement de la qualité des interventions, des contrôles et de la reprise des infrastructures dégradées.

Ces engagements sont en bonne voie. Le premier porte sur le renforcement des contrôles à la fois par la transmission par les opérateurs commerciaux de leur planning d'intervention et par la mise en œuvre de comptes rendus des interventions réalisées permettant le contrôle mutuel entre opérateurs.

Ceci est très important car, comme vous le savez, une grande partie des problèmes rencontrés par nos concitoyens en matière de coupure de la fibre est liée à la répartition des responsabilités entre l'opérateur d'infrastructures et l'opérateur commercial dans le branchement, puis dans la résolution du problème.

La difficulté vient du fait qu'il s'agit d'entreprises différentes, qui avaient jusqu'à présent parfois tendance à se rejeter l'une sur l'autre la faute concernant le défaut de raccordement ou l'interruption de la fibre. Désormais, les plannings sont partagés et les comptes rendus font l'objet de photographies qui sont également partagées. La responsabilité est immédiatement établie et les erreurs plus facilement corrigées.

Le deuxième engagement, qui porte sur la reprise des infrastructures dégradées, que ce soit au niveau des points de mutualisation ou des réseaux vieillissants ou mal dimensionnés, est également en bonne voie. Ce problème, qui explique les mécontentements de nos concitoyens, provenait du fait que certains réseaux avaient parfois été déployés avant même le lancement du plan France Très haut débit. Je pense par exemple au département de l'Essonne.

Ces départements précurseurs, paradoxalement, se sont retrouvés dans une situation où les réseaux avaient été conçus sur la base d'un cahier des charges peut-être un peu moins protecteur que celui établi au moment du lancement du plan France Très haut débit. Ces réseaux apparaissent donc comme particulièrement accidentogènes, les défauts de service étant plus nombreux que sur d'autres réseaux plus récents.

Les opérateurs concernés par ces réseaux accidentogènes et défaillants ont tous remis à l'Arcep un plan de reprise qui concerne 1 000 points de mutualisation correspondants à 450 000 locaux. J'ai pu constater que, dans certains départements la reprise de ces réseaux est en très bonne voie.

Le troisième engagement est celui d'une amélioration de la qualité des interventions par le biais d'une meilleure formation et de l'habilitation des techniciens. La mise en œuvre de cet engagement n'est pas totalement aboutie, et je souhaite que les opérateurs accélèrent à ce sujet. Ils ont travaillé à la rédaction d'un cahier des charges définissant une certification et les compétences minimales requises sur le raccordement final. Cette mesure vise à terme une revalorisation générale de la filière et une exigence de qualité au service d'une connexion efficace et fiable.

En principe, d'ici avril, cet engagement devrait être respecté. J'y veillerai très attentivement, car c'est le troisième élément de ce triptyque constitué par la reprise des réseaux défaillants, le partage efficace de l'information pour l'attribution des responsabilités

en cas de défauts de service et l'amélioration de la qualité de l'intervention par les techniciens.

Ceci nous a beaucoup occupés au deuxième semestre 2022. Nous sommes dorénavant à un moment charnière dans le déploiement du très haut débit et surtout de la fibre. La plupart des prises facilement déployables ont été déployées et nous devons dorénavant faire face aux raccordements complexes et aux retards dans les engagements du déploiement, notamment dans les zones AMII.

Les opérateurs ont chacun annoncé un plan de décommissionnement 2G et 3G entre 2025 et 2026 pour la première technologie, et à l'horizon 2030 pour la seconde. Orange a officialisé son plan de décommissionnement du cuivre. De premières expérimentations ont d'ores et déjà commencé. D'autres prendront la suite dès 2024, avec notamment une zone très dense incluant la ville de Rennes et celle de Vanves.

Nous devons, Gouvernement comme représentation nationale, être pragmatiques sur les retards d'installation et comprendre qu'elles ont parfois des raisons profondes et structurelles qui ont ralenti le déploiement.

Notre objectif commun doit être de rattraper ce retard et de permettre à tous nos concitoyens d'avoir accès à ces réseaux. Pour cela, nous avons deux leviers sur lesquels nous pouvons jouer. Celui qui a été le plus utilisé jusqu'à présent est celui des sanctions et du contentieux. C'est un levier qui me paraît indispensable lorsqu'il faut rappeler des acteurs à leurs engagements, en particulier les opérateurs.

Je crois qu'il nous faut doubler cette approche établie sur la sanction par une approche qui repose sur l'action et sur les incitations que nous pouvons adresser à l'ensemble des parties prenantes de ce grand chantier qu'est celui du déploiement de la fibre.

Pour cela, il est nécessaire de trouver un point d'équilibre et de prendre en compte les problématiques structurelles qui s'imposent aux opérateurs, qui finissent par produire les ralentissements qui ont été évoqués.

Il me semble que c'est ainsi que nous pourrions mener à bien le déploiement de la fibre. C'est le cap que je me fixe pour les deux années à venir, et ce travail a déjà bien commencé. Il s'agit de faire preuve de responsabilité pour engager les discussions avec l'ensemble des acteurs, trouver les compromis nécessaires pour paramétrer les derniers réglages et mener ce travail de dentelle.

En clair, l'objectif du premier semestre 2023 est de trouver un accord global avec l'ensemble des acteurs, afin de garantir la promesse présidentielle d'une généralisation de la fibre et du très haut débit.

Cette négociation globale doit permettre d'assurer la complétude sur l'ensemble du réseau. Je pense notamment à des territoires où aucun engagement d'opérateur n'est prévu, comme c'est le cas en zone très dense, mais aussi aux prises complexes, qui nécessitent du temps et des moyens.

Il convient en deuxième lieu de garantir aux ménages les moins aisés, d'autant plus en période d'inflation, un tarif abordable et accessible, comme c'était déjà le cas avec l'abonnement téléphonique simple pour le réseau cuivre.

Troisième élément : les événements récents, tant sur le plan climatique qu'énergétique, nous poussent à assurer une résilience de nos réseaux essentiels pour garantir la sécurité des communications.

Il me semble que l'ensemble de ces enjeux doit irriguer les discussions avec les opérateurs.

Vous l'aurez compris, dans cette nouvelle phase du plan France Très haut débit, dans laquelle nous devons nous atteler à la partie la plus complexe et à la bascule du cuivre vers la fibre, les opérateurs vont devoir franchir une nouvelle marche et porter une grande partie de l'effort, comme ils l'ont fait depuis le début du plan France Très haut débit.

Nous devons aussi, comme nous avons su le faire avec le plan France Très haut débit ou le New Deal mobile, soutenus par l'État, identifier un certain nombre de leviers pour accompagner la mise en œuvre de ces engagements des opérateurs.

Il nous semble qu'une piste parmi d'autres est celle de la réforme de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer), à laquelle nous travaillons et sur laquelle nous discutons aujourd'hui avec les associations d'élus.

Les annonces récentes des opérateurs sur leur stratégie de dépose de la 2G et de la 3G dans les cinq prochaines années nous incitent à cette réforme nécessaire et indispensable. Pourquoi ?

La dépose de la 2G et de la 3G va conduire dans quelques années à une forte baisse des recettes de l'Ifer aux mains des collectivités. Il ne s'agit nullement, si nous envisageons une réforme de cet impôt, de supprimer ces ressources à destination des communes et des départements, mais au contraire de les stabiliser et de leur garantir une prévisibilité dans les années à venir.

Pour autant, le paramétrage de la réforme et l'ambition qu'elle porte dépendront avant tout de la négociation avec les opérateurs et des contreparties en termes de déploiement qu'ils sont prêts à accepter, tant sur le réseau fixe que sur le réseau mobile.

Autrement dit, ce que nous voudrions faire avec l'Ifer, c'est obtenir à la fois une plus grande visibilité pour les collectivités comme pour les opérateurs et, en contrepartie, les engagements que j'évoquais en matière de complétude, de résilience et d'abordabilité de la part des opérateurs.

Cette réforme, si elle se fait, doit être réalisée en faveur de l'aménagement numérique des territoires. En parallèle, l'État devra s'engager pleinement sur ce sujet, car il n'est pas envisageable qu'il relève du seul ressort et de la seule responsabilité des opérateurs.

Nous avons aussi conscience que, pour certains de nos concitoyens, le passage à la fibre peut occasionner des coûts *via* des travaux parfois importants au sein de leur propriété. À l'instar des aides de l'État pour les ménages les moins aisés qui souhaitent installer par exemple des bornes de recharge pour les voitures électriques, nous pourrions imaginer un mécanisme similaire pour accélérer la transition de nos concitoyens du cuivre vers la fibre.

Cela répondrait aux besoins croissants en connectivité, mais aussi à la nécessité environnementale d'éteindre le réseau cuivre – et nous ne pouvons rester insensibles à cette réalité. J'ai pu l'évoquer lors de la remise du rapport conjoint de l'Arcep et de l'Agence de

l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) : passer de l'ADSL à la fibre permet de diminuer l'empreinte écologique du réseau de presque 60 %, avec une baisse de près de 8 % de la consommation électrique liée au numérique.

Voici la feuille de route s'agissant des réseaux pour ce semestre.

Il ne faut pas laisser de côté pour autant le réseau mobile. Le New Deal mobile a permis de résorber plusieurs milliers de zones blanches depuis son lancement il y a cinq ans. L'identification des sites du dispositif de couverture ciblée prendra fin en 2025, avec une mise en service des dernières antennes attribuées en 2027.

Pour autant, le New Deal mobile comporte d'autres actions de couverture qui sont essentielles pour la connectivité de nos concitoyens et pour favoriser l'attractivité de nos territoires. Les opérateurs se sont en effet engagés à une couverture des axes routiers et ferroviaires prioritaires ainsi qu'à une couverture à l'intérieur des bâtiments, des trains et des voitures. Les actions se poursuivront au-delà de 2024. La généralisation d'une très bonne couverture 4G reste un engagement fort des opérateurs. 99,6 % de la population devra bénéficier d'un accès 4G en 2027 et 99,8 % d'ici 2031.

Une version améliorée du dispositif sera peut-être nécessaire. C'est pourquoi nous avons demandé aux services de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) d'engager un travail de recensement auprès des équipes locales qui décident de la localisation des antennes New Deal mobile pour identifier le besoin encore présent d'une couverture de qualité.

Je dirai en conclusion un mot sur l'inclusion numérique. Nous avons engagé des travaux avec l'ensemble des acteurs, élus locaux, associations d'élus et associations engagées pour l'inclusion numérique, de façon à donner corps aux propositions du rapport de Patricia Demas et du président Longeot, en structurant localement cette politique nouvelle qui, jusqu'à présent, est menée de manière insuffisamment coordonnée par un grand nombre d'acteurs sur les territoires, comme le rapport d'information l'a très bien identifié.

Il nous faut donc, grâce à la première brique posée en 2021 avec le recrutement des 4 000 conseillers, donner à cette politique une visibilité, une structuration et une pérennité au niveau des bassins de vie pour que, dans chacun de nos territoires, nos concitoyens sachent vers qui se tourner lorsqu'il s'agit de trouver un accompagnement vers les usages numériques.

Ce travail va donner lieu à une restitution au début du printemps. Il nous permettra d'établir cette feuille de route, qui engagera non seulement l'État, mais aussi l'ensemble des acteurs de cette nouvelle politique publique que nous avons construite ensemble.

M. Jean-François Longeot, président. – Avant de donner la parole à mes collègues, je salue la présence des auditeurs de l'Institut du Sénat, qui viennent se former pour mieux connaître les méthodes de travail de notre assemblée.

Je vous informe que je céderai la présidence de la commission en cours de réunion à Didier Mandelli, la conférence des présidents ayant lieu à 11 h 45, compte tenu des débats de cette nuit.

La parole est aux commissaires.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Monsieur le ministre, vous n’avez pas répondu à la question du président sur les raccordements longs et complexes. La règle générale des 80-20 fait que les 20 % qui restent à faire vont demander des efforts, notamment dans les zones RIP, pour des coûts extrêmement conséquents. Des financements supplémentaires vont-ils être mobilisés pour permettre d’arriver à tangenter les objectifs assignés par la fibre ?

Par ailleurs, vous avez parlé de triptyque, mais est-ce selon vous suffisant ? Ne faudra-t-il pas à un moment donné passer à un mode plus coercitif et supprimer le mode STOC, comme le préconise Patrick Chaize dans le cadre d’une proposition de loi qu’il a déposée ?

Concernant l’abandon du réseau cuivre, le premier lot de 162 communes a été rendu public en décembre dernier. Or la complétude du réseau fibre n’est pas encore assurée dans l’intégralité de ces communes, alors qu’il s’agit d’une condition préalable à la fermeture imposée à Orange. N’y a-t-il pas là un signal incohérent ?

Quel rôle l’État peut-il jouer pour accompagner cet ambitieux chantier et rassurer les collectivités territoriales et les usagers, qui sont relativement inquiets ?

Enfin, la spéculation foncière s’est emparée des réseaux mobiles ainsi que l’a identifié la loi « Chaize » visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique de novembre 2021. Cette loi avait imposé à tout acquéreur d’un terrain destiné à l’édification d’un pylône d’en informer le maire et de lui fournir la preuve du mandat. Ce problème est réglé, mais se pose un nouveau problème, celui du renouvellement des concessions.

À ce titre, la reprise des baux crée une difficulté, puisque certains acteurs promettent des loyers conséquents aux communes sans avoir l’assurance que le « propriétaire » du pylône acceptera les conditions imposées dans le cadre de cette reprise des baux. Comment régler cette situation ? L’État en est-il conscient ? Envisagez-vous de prendre des mesures particulières à cet égard ?

Mme Patricia Demas. – Monsieur le ministre, je souhaite vous interroger sur trois points mis en avant dans le rapport d’information de la commission sur l’inclusion numérique publié en mars 2022, dont j’ai été la rapporteure.

Premièrement, vous avez annoncé le 29 septembre 2022 une réactualisation de la Stratégie nationale pour un numérique inclusif de 2018, ce dont nous pouvons nous réjouir, ne serait-ce que pour tenir compte des bouleversements induits par la crise sanitaire sur les usages numériques des Français.

Bien que vous en ayez déjà parlé, quel bilan tirez-vous de cette stratégie ainsi que des principaux outils déployés, comme les *hubs* territoriaux ou les conseillers numériques France Services ? Pouvez-vous nous présenter les grands axes de la future stratégie prévue pour la période 2023-2027 ?

Deuxièmement, mes travaux m’avaient conduite à dresser un bilan très critique du pass numérique. L’objectif fixé en 2019 était de distribuer un peu plus d’un million de pass. Comme vous le savez, nous sommes très loin du compte, avec seulement 100 000 pass effectivement utilisés entre 2019 et mars 2022. La Cour des comptes n’avait d’ailleurs pas mâché ses mots sur ce bilan.

Quel regard portez-vous sur cet outil après quatre ans d'une piètre mise en œuvre ? Ne serait-il pas temps, au regard des résultats pour le moins décevants du dispositif, de concevoir un outil plus opérationnel pour faciliter l'accès des particuliers aux formations numériques ?

Troisièmement, je souhaite une fois encore attirer votre attention sur le manque de lisibilité de la politique nationale d'inclusion numérique pour les élus locaux, particulièrement dans les communes rurales, comme je l'avais d'ailleurs souligné dans mon rapport d'information. Les résultats de la consultation en ligne que nous avons menée alors sont édifiants : les dispositifs nationaux d'inclusion numérique sont largement méconnus par les élus locaux qui ont répondu au sondage en critiquant le manque cruel d'accompagnement et de pédagogie de la part de l'État, d'autant que l'éclatement des sources de financement nuit à la lisibilité et à l'efficacité de cette politique.

Les élus locaux sont pourtant en première ligne pour répondre aux difficultés rencontrées par leurs administrés dans l'usage des outils numériques dont, ne l'oublions pas, dépend l'accès à leurs droits.

Dans quelle mesure la réactualisation de la stratégie nationale permettra-t-elle de répondre à ce problème ? Que pensez-vous de la proposition de notre commission d'élaborer un guide national annuel présentant les principaux outils en matière d'inclusion numérique, avec un calendrier prévisionnel des appels à projets à venir qui permette d'améliorer la lisibilité ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre. – Monsieur le sénateur Houllégatte, s'agissant des raccordements complexes, vous avez raison de dire que lorsqu'on a fait 80 %, les 20 % restants sont généralement plus compliqués.

C'est pourquoi j'ai voulu vous présenter notre programme de travail qui, s'agissant des engagements que nous voulons que les opérateurs puissent prendre, va toucher à la complétude, à la résilience et à l'abordabilité, mais aussi nécessiter un effort de l'État.

Nous réfléchissons à un accompagnement du génie privé par l'État grâce à un guichet qui existe déjà, vers lequel les concitoyens difficiles à raccorder pour des raisons de génie privé pourraient se tourner pour bénéficier d'un soutien de l'État.

Une partie des raccordements complexes relève du génie civil et devra néanmoins être portée par les opérateurs d'infrastructures. Cela suppose un investissement assez considérable que nous n'obtiendrons pas uniquement selon moi sur le fondement de la menace et de la sanction.

C'est aussi pourquoi nous voulons, en contrepartie de ces engagements des opérateurs, réfléchir à une grande visibilité de l'Ifer, qui permettrait de donner un peu d'air aux opérateurs afin d'assurer ces obligations assez substantielles.

S'agissant des 162 communes que vous évoquez, une expérimentation a déjà eu lieu pour une commune de 1 600 habitants de la deuxième circonscription des Yvelines, Lévy-Saint-Nom, ce qui a permis d'identifier le rôle déterminant des élus locaux et des maires dans la bascule du cuivre vers la fibre. Il faut convaincre un certain nombre de nos concitoyens les plus éloignés des usages que le moment est venu de passer à la fibre. Une

expérimentation est en cours avec deux communes d'Île-de-France et du Pas-de-Calais, où l'abandon du cuivre est prévu fin mars de cette année.

Des lots de plus en plus importants vont être concernés, mais, en tout état de cause – l'Arcep a été très claire sur le sujet –, une fermeture technique ne peut intervenir sans que la complétude soit assurée. La balle est donc dans le camp d'Orange.

S'agissant de la question sur la reprise des baux, vous avez raison de souligner que les élus locaux et les préfets demandent à être éclairés sur l'article 33 de la loi Chaize. C'est pourquoi le Gouvernement a rédigé un document en concertation avec l'Association des maires de France (AMF) pour expliciter la manière dont cette disposition législative peut être mobilisée. Nous tenons ce guide à votre disposition.

En réponse à vos questions, madame Demas, nous avons lancé des groupes de travail présidés par des acteurs, des associations d'élus ou des acteurs associatifs sur un certain nombre de problématiques sur lesquelles il faut que nous convergions, qui étaient bien identifiées dans votre rapport d'information.

Le premier est celui de la gouvernance locale et du financement de cette politique. J'ai pour ma part une légère différence d'appréciation avec la recommandation de votre rapport d'information, qui évoque la nécessité de ne pas chercher un chef de filât unique dans chaque territoire.

Pour ma part, sans aller jusqu'à déterminer un niveau administratif ou un acteur de référence qui soit le même dans tous les territoires, je souhaite que nos concitoyens et les acteurs locaux puissent identifier le chef de file de cette politique publique.

On ne pourra pas systématiser le niveau administratif. J'étais dans l'Ain avec Patrick Chaize. Le niveau départemental, peut-être le plus adéquat, s'est d'ores et déjà saisi de cette politique.

Le syndicat numérique de l'Ain s'est non seulement pleinement saisi des questions des déploiements, mais, en outre, s'agissant des questions d'inclusion, coordonne l'action des conseillers numériques sur l'ensemble du territoire.

Dans d'autres départements où se trouve par exemple une métropole, ou dans des bassins de vie plutôt éclatés et orientés vers d'autres aires d'influence urbaine, le département n'est peut-être pas l'acteur clé pour jouer ce rôle de chef de file. J'aimerais en tout cas qu'à l'issue de ces travaux, un chef de file puisse être identifié dans chaque territoire.

Le deuxième groupe travaille sur la structuration des métiers et de la formation à la médiatisation numérique. Avec les conseillers numériques, les Aidants Connect, les médiateurs, un métier nouveau émerge. Il est exercé par des professionnels qui se consacrent quasiment à 100 % à cette tâche, mais aussi par des agents dont ce n'est pas la vocation première, mais qui jouent le rôle d'accompagnant. Je pense aux secrétaires de mairie ou aux responsables de médiathèque, dont l'accueil est déterminant et qui devraient accéder eux aussi à des formations et à une forme de reconnaissance de leur action en matière de médiation numérique.

Le troisième groupe de travail est dédié à la question de l'outillage de la médiation numérique et du parcours usager. L'outillage est une question importante. Dans votre rapport d'information, vous soulignez notamment des expériences très intéressantes

partant des conseillers numériques, avec un déploiement dans les communes grâce à des dispositifs mobiles. J'en ai visité un dans le département de la Somme, qui fonctionne très bien.

Un conseiller numérique ou un médiateur est déployé dans les petites communes avec une fourgonnette munie d'une parabole, d'ordinateurs et de tablettes, et passe des conventions avec les communautés de communes pour se déployer, avec un planning très serré, dans les communes et se rapprocher de nos concitoyens.

Le quatrième groupe de travail est consacré à l'évaluation de cette politique. Dans quelques jours, un nouveau rapport sur l'inclusion va venir actualiser les chiffres de l'éloignement numérique.

Nous disposons désormais par ailleurs des évaluations PIX en classe de troisième au collège, qui nous permettent de mesurer très finement le niveau atteint par les élèves, avec des différences assez marquées selon les territoires, d'après ce que j'ai pu en voir.

Je pense qu'il nous faudra réorienter l'effort du pass numérique qui, vous l'avez très bien décrit dans vos travaux, n'a pas produit les effets escomptés vers ces leviers que nous voulons mettre à la disposition de la politique d'inclusion au niveau territorial, avec une structuration au niveau national, grâce notamment aux conseillers numériques, au niveau régional avec les *hubs*, à propos desquels vous indiquez avec justesse que certains fonctionnent déjà très bien, alors que d'autres sont encore en phase de rodage.

Il nous faut les accompagner, car le niveau régional est assez pertinent pour capter un certain nombre de financements, comme les financements européens. Le *hub* des Assembleurs, dans les Hauts-de-France, a réussi à solliciter des financements européens qui ruissellent ensuite sur l'ensemble des territoires.

Au niveau local, ce que nous sommes en train de construire fera l'objet d'annonces à l'issue du travail des groupes. J'insiste à nouveau sur le fait que les travaux que vous avez menés ont largement inspiré ces réflexions.

M. Éric Gold. – Ma question suscite une grande inquiétude chez les élus locaux. Elle porte sur la cybercriminalité, qui touche les collectivités territoriales. Le problème est d'actualité, le secteur public étant au quotidien concerné par cette menace qui peut le paralyser et faire perdre un certain nombre de données du jour au lendemain.

En 2020, une étude a montré que près de 30 % des collectivités territoriales ont été victimes d'une attaque au rançongiciel, chiffre qui a fortement augmenté depuis cette date. Si le sujet a longtemps été laissé de côté faute de compétences techniques des élus locaux, ceux-ci prennent aujourd'hui en compte la pleine mesure de ce risque.

Cependant, les freins persistent. Il y a peu d'ingénierie qualifiée et le coût des dispositifs est élevé. Vous avez lancé un vaste diagnostic pour aider les communes, notamment les plus petites, à parer les cyberattaques, diagnostic auquel seulement 1 000 communes ont répondu pour l'instant.

Face à ce constat, l'utilisation au plus près des collectivités concernées pourrait être un choix judicieux pour mettre les efforts en commun, affronter les pénuries de professionnels qualifiés et ainsi mettre en place une protection collective.

Récemment, les centres de gestion de la fonction publique territoriale ont proposé un service clé en main dédié aux collectivités. Quelle est la stratégie du Gouvernement pour aider les collectivités à se protéger contre les cyberattaques ?

M. Stéphane Demilly. – Le numérique est aujourd’hui indispensable, c’est une évidence. Encore faut-il posséder des connexions, des outils et savoir les utiliser. Or un Français sur six est aujourd’hui en situation d’illectronisme. Dans ma région, les Hauts-de-France, cela concernerait près de 800 000 personnes selon l’Insee. Certes, il existe plus de 800 dispositifs d’aide dans la région, mais c’est insuffisant, comme le regrette l’association Emmaüs Connect.

En 2018, une stratégie pour réduire la fracture numérique avait été mise en place dans ma région, pilotée par la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, mais il est difficile de bien coordonner l’offre d’aide et la demande, notamment pour les plus précaires et les personnes âgées, qui, au-delà du problème technique et matériel, nécessitent une formation en présentiel et parfois à domicile. Comment répondre à ce besoin ? C’est un dispositif lourd, mais qui est un véritable enjeu de société, lié notamment au basculement rapide des administrations dans la numérisation.

Votre ministère imagine-t-il des mesures complémentaires aux initiatives associatives et municipales pour répondre aux besoins pédagogiques spécifiques de cette population victime d’illectronisme ?

Par ailleurs, travaillez-vous avec la SNCF pour que nous puissions avoir Internet dans les TER, comme on peut l’avoir dans le TGV ? La ligne Amiens-Paris est l’une des plus fréquentées de France. Il n’y a pas d’accès à Internet dans le train, et comme il n’y a pas non plus d’accès mobile sur la ligne, on ne peut utiliser son téléphone mobile pour se connecter à Internet et préparer nos réunions de commission !

Il serait donc bon, monsieur le ministre, que vous interveniez auprès de la SNCF pour que nous puissions remédier à cette situation.

Mme Martine Filleul. – Vous annoncez une nouvelle politique publique de lutte contre l’illectronisme. Je salue cette perspective, car il y a vraiment urgence sur le sujet. *La Gazette des communes* disait dans son dernier numéro que la proportion de Français qui n’avait pas mené à bien une démarche administrative avait augmenté de douze points entre 2020 et 2022.

Par ailleurs, toutes les enquêtes montrent que les personnes âgées ne sont pas les seules concernées. Les jeunes, malgré leur maîtrise des réseaux sociaux, ne réussissent pas non plus à mener à bien ces démarches administratives. On s’inquiète dès lors du fait que l’école n’a pu, à ce jour, prendre le relais pour assurer l’école numérique. Tant mieux si nous avons enfin une politique publique globale de lutte contre l’illectronisme !

Vous avez évoqué avec Mme Demas la question de la collectivité susceptible d’être cheffe de file. Pour ma part, je plaide plutôt pour le département, chef d’orchestre de cette politique de lutte contre l’illectronisme. J’ai eu l’occasion de vous le dire.

Je pense que le département reste un échelon de proximité qui a la parfaite connaissance des acteurs de l’action sociale et des acteurs associatifs. Par ailleurs, les deux

associations de département y sont favorables et les départements mènent déjà un certain nombre d'initiatives dans ce domaine.

S'agissant des conseillers numériques, j'ai mené avec ma collègue Denise Saint-Pé un travail dans le cadre de la Commission supérieure du numérique et des postes à ce propos. Les conclusions de ce travail ont été étayées statistiquement par le rapport de Pierre Mazet, qui travaille également sur les conseillers numériques. Si les objectifs ont été atteints sur le plan quantitatif, sur le plan qualitatif, ils ne sont pas au rendez-vous, tout particulièrement pour ce qui concerne le statut des conseillers numériques.

70 % ont en effet un diplôme bac + 2, mais ils sont toujours rémunérés au Smic et leur contrat reste précaire. Ils ne savent pas encore si leur poste va être pérennisé.

Par ailleurs, les conseillers numériques notent très sévèrement la formation qu'ils ont reçue, qui n'est pas adaptée au contexte dans lequel ils ont à travailler.

Enfin, aujourd'hui, compte tenu du retard pris dans les annonces de pérennisation de leur poste, beaucoup ont déjà fait le choix d'autres horizons professionnels. Ne pensez-vous pas qu'il y a là un véritable problème, un gâchis humain et financier par rapport à l'investissement de 193 millions d'euros réalisé pour mettre en place les conseillers numériques ?

M. Bruno Belin. – Un sujet très terre à terre préoccupe tous les territoires, essentiellement les territoires ruraux, celui de la téléphonie mobile, qui existe depuis près de trente ans, sauf dans certains endroits où les procédures avec les services de l'État sont parfois complexes.

Sans pylône, pas de solution. Que compte faire le Gouvernement pour faciliter les installations pour que la téléphonie mobile soit enfin accessible partout sur le territoire ? C'est une question d'aménagement du territoire, mais aussi d'accessibilité et d'équité dans l'accès à ce service.

M. Guillaume Chevrollier. – Je voudrais revenir sur la mise en œuvre de la loi sur la réduction de l'empreinte environnementale du numérique adoptée en 2021, initiée par le président Chaize, dont j'étais le corapporteur avec Jean-Michel Houllegatte.

70 % de l'empreinte environnementale du numérique provient des terminaux. L'article 7 de cette loi interdit de limiter la restauration des fonctionnalités d'un appareil en dehors des circuits agréés par le fabricant. Son article 13 prévoit des opérations de collecte nationale d'équipements électriques et électroniques accompagnée d'une prime au retour.

Après la mise en application de cette loi, avez-vous déjà identifié les effets de ces deux mesures ? En mars dernier, le Gouvernement avait annoncé un soutien à la filière du reconditionnement, ce qui constituait un point important de nos débats. Nous saluons ce soutien, mais le problème des appareils reconditionnés soumis à la redevance copie privée demeure. Des évolutions peuvent-elles avoir lieu à ce sujet ?

L'article 4 de la loi prévoyait quant à lui la création d'un observatoire de recherche des impacts environnementaux, placé sous l'autorité de l'Ademe et de l'Arcep, pour analyser et quantifier les impacts directs et indirects du numérique. Pouvez-vous nous dire où en est la mise en place de cet organisme ?

Par ailleurs, j'ai déposé récemment une proposition de loi pour garantir une meilleure information dans le cadre des installations d'antennes relais. En substance, cette proposition permettrait de transférer la responsabilité de l'information aux administrés concernés par l'installation d'une antenne relais, de l' élu aux opérateurs. Il paraît aujourd'hui effectivement incohérent que ce soient le maire ou le président d'EPCI, qui n'ont aucun moyen d'empêcher les installations d'antennes, qui soient chargés de l'information auprès des habitants.

De plus, cette situation laisse planer une incompréhension sur les pouvoirs des élus en la matière. Le Gouvernement est-il favorable à une réflexion sur ce sujet, dans un contexte où les élus locaux sont soumis à de plus en plus de pressions ?

Enfin, ma dernière question porte sur la suppression, depuis le 3 décembre 2020, du service universel pour les prestations de raccordement au réseau et de fourniture d'un service téléphonique. Cette situation n'est pas sans poser de problèmes pour les particuliers qui font construire une maison hors d'un lotissement, qui sont maintenant contraints de payer la charge du raccordement. Les sommes sont parfois significatives – entre 10 et 20 000 euros par branchement. Avez-vous connaissance de ces problématiques ? Que proposez-vous comme mesures de soutien pour ces particuliers ?

- Présidence de M. Didier Mandelli, vice-président -

M. Jean-Noël Barrot, ministre. – S'agissant de la question de M. Gold, la cybersécurité est désormais une question essentielle, tant pour le quotidien de nos concitoyens que pour celui de nos entreprises ou de nos collectivités.

Au deuxième semestre de l'année dernière, ce sont les communes de Caen et de Chaville, les départements de Seine-Maritime, des Alpes-Maritimes, de Seine-et-Marne, les régions Guadeloupe et Normandie, les établissements hospitaliers de Corbeil-Essonnes ou de Versailles qui ont fait l'objet d'attaques significatives et pénalisantes pour la mise en œuvre de leur service aux populations.

Face à cela, le Gouvernement a lancé en 2021, dans le cadre du plan de relance, un programme de cybersécurité pour nos grandes collectivités et nos grands établissements publics. 950 d'entre eux ont pu bénéficier de ces parcours de cybersécurité, consistant en une phase d'audit et de conseil qui doit amener à une meilleure formation des collaborateurs et un équipement des institutions concernées en logiciels adaptés.

C'est un processus relativement long délivré par l'Agence nationale de sécurité informatique (ANSI) qui n'a pas encore tout à fait abouti pour les 950 établissements et organisations bénéficiaires.

En revanche, nous avons constaté que, parmi les collectivités ayant fait l'objet d'une attaque, la ville de Caen a bien mieux résisté que d'autres organisations parce qu'elle avait terminé son parcours de cybersécurité et s'était équipée d'une solution dite *Endpoint detection and response* (EDR), un antivirus sophistiqué fourni par une entreprise française appelée HarfangLab, qui lui a permis d'identifier très en amont le début de l'attaque et de mettre à l'abri ses données les plus sensibles.

À la suite de l'attaque contre l'hôpital de Corbeil-Essonnes, nous avons décidé de renforcer ce programme en l'ouvrant à 150 hôpitaux et collectivités supplémentaires afin de mieux armer les grandes collectivités et établissements publics.

La question se pose aussi pour les petites collectivités et les petites communes qui sont elles aussi victimes de ces attaques qui se multiplient.

Pour y répondre, nous avons souhaité que l'ANSI développe un outil mutualisé sur abonnement à destination des petites collectivités vers lequel celles-ci pourront se tourner pour obtenir un nom de domaine, une messagerie sécurisée dès l'origine et, à terme, un dispositif d'hébergement.

Je ne puis vous dire, l'horizon de déploiement de cette solution étant fixé à la fin de l'année 2023, s'il s'agira d'une plateforme nationale ou de solutions délivrées au niveau local par les collectivités ou les syndicats de collectivités en charge de la politique numérique sur les territoires, mais notre objectif est que toutes les communes de France puissent se tourner, à la fin de l'année 2023, vers une solution sécurisée.

S'agissant des questions de M. Demilly, je partage son avis sur l'illectronisme et sur la nécessité de mieux structurer cette politique. Nous dévoilerons dans quelques semaines l'issue des travaux menés sur la structuration de cette politique au niveau local, ainsi que sur sa gouvernance, son financement, la formation et l'identification des professionnels de la médiatisation numérique au sens large, le parcours usager, l'outillage de la médiatisation numérique. Je souhaite que tous les acteurs s'engagent à terme dans cette voie, avec une bonne identification locale du chef de file.

Concernant la liaison ferroviaire Amiens-Paris, qui peut manquer de connectivité en plus d'être parfois en retard sur les horaires prévus – j'en ai fait l'expérience moi-même –, je rappelle que, dans le New Deal mobile, plus de 3 000 antennes ont déjà été identifiées et plus de 2 000 déployées. Ce sont autant de zones blanches qui ont été effacées. Dans la dernière phase du New Deal mobile, ce sont les axes des voies ferrées et les axes routiers qui seront plus particulièrement ciblés. Ce sont des engagements pris par les opérateurs au moment du lancement de ce plan.

Pour ce qui est du Wi-Fi, je retiens votre suggestion et vous propose d'en discuter avec la direction de la SNCF pour voir comment la généraliser.

S'agissant des observations de Mme Filleul, il est important de bien caractériser la fracture numérique. Le rapport qui paraîtra dans quelques jours viendra apporter des éléments nouveaux. Vous avez raison de dire qu'il ne s'agit pas d'une question générationnelle.

D'après les analyses, il existe une très forte corrélation entre les compétences numériques observées sur un territoire et la part de la population qui a eu accès à un diplôme de l'enseignement supérieur. La fracture numérique est un fait social, et il faut l'aborder comme tel.

Quant au chef de filât, ma position est intermédiaire entre la vôtre et celle de Mme Demas. J'ai besoin d'avoir un chef de file identifié, ne serait-ce que pour que l'État lui confie quelques moyens qu'il aura la charge de répartir entre les acteurs de cette politique. J'en ai besoin, mais je pense que l'État aurait tort de définir, à Paris, la structure la mieux à

même d'être le coordonnateur local de cette politique. Nous verrons ce que feront remonter les groupes de travail à ce sujet.

S'agissant des conseillers numériques, nous avons annoncé il y a quelques semaines aux structures porteuses que le programme est bien maintenu. Vous avez pérennisé les crédits associés au programme consacré aux conseillers numériques lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023. Certes, nous allons progressivement diminuer la part de l'État dans le financement des postes, mais cela signifie-t-il pour autant qu'il va y avoir moins de conseillers numériques ? Je n'en suis pas sûr. En effet, un autre programme très important, celui des maisons France Services, est cofinancé à hauteur de 30 % par l'État et fonctionne plutôt bien.

Nous avons essayé d'être attentifs à la définition des paramètres de ce cofinancement et à la capacité parfois hétérogène des structures porteuses, qui sont parfois des collectivités, des organismes consulaires, des associations, et qui supportent le reste à charge.

Le programme a bien vocation à être pérennisé, avec une part de cofinancement des structures porteuses et une meilleure coordination au niveau local, une meilleure coordination entre les conseillers numériques et les autres acteurs de la médiation numérique, qu'ils soient Aidants Connect bien identifiés ou acteurs de la médiatisation non encore identifiés à ce stade – responsables de médiathèque, secrétaires de mairie.

On a bien entendu la nécessité de donner un peu plus de visibilité et de structure en matière de formation, d'organisation du travail sur le territoire. C'est tout l'objectif qu'on a fixé aux acteurs qu'on a fait plancher sur la feuille de route qui sera présentée prochainement.

Je partage le souci de monsieur Belin que les antennes du New Deal et les autres puissent être plus facilement et plus rapidement déployées pour effacer les zones blanches et les zones grises. Un certain nombre de réflexions sont en cours. Elles nous permettront, je l'espère, d'avancer sur les questions liées au littoral, où l'on a encore des difficultés assez significatives en matière de déploiement des antennes du fait de conflits de normes, qu'il faudrait pouvoir lever.

On a constaté sur le terrain que, dans certains cas, la mise en service des antennes New Deal était parfois ralentie par le raccordement électrique. Ce sont des discussions que nous voulons avoir avec Enedis pour que les choses puissent se faire le plus rapidement possible. Comptez sur nous pour soutenir les initiatives parlementaires ou, à défaut, pour en prendre d'autres si les véhicules législatifs s'y prêtaient dans les mois à venir.

Il est intéressant que monsieur Chevrollier évoque les mesures de la loi REEN. Les questions soulevées sont celles que j'ai posées aux auteurs de l'étude Ademe-Arcep qui a été rendue publique lundi dernier, et qui évalue l'empreinte carbone et l'impact environnemental du numérique en les projetant jusqu'à 2030 et 2050.

Ma première question a été de leur demander s'ils avaient pris en compte les mesures que nous avons déjà arrêtées, en particulier celles issues de la loi REEN. Il est un peu tôt à ce stade – c'est la réponse qui m'a été faite – pour estimer cet impact. Cela étant, nous sommes là pour veiller à la bonne application de la loi.

Quant au soutien au reconditionnement, nous avons lancé, début 2022, un plan de soutien doté d'une enveloppe de 15 millions d'euros pour soutenir le secteur, avec un

dispositif d'aide visant à financer les entreprises à court terme. Nous avons également lancé des travaux avec la filière du reconditionnement des produits numériques afin de définir un système de référence permettant de mettre en valeur la bonne qualité des produits numériques reconditionnés. Il ne s'agissait toutefois que d'une aide d'amorçage. Nous avançons en parallèle sur deux autres sujets.

D'une part, si une première décision de la commission de la copie privée a été repoussée par le Conseil d'État, une seconde décision réduit la redevance pour les appareils reconditionnés, ce qui est un bon signal. Cela va-t-il suffisamment loin ? Les avis sont particulièrement tranchés sur le sujet.

Par ailleurs, dans le cadre du plan France 2030, nous sommes en train de réfléchir à une stratégie d'accélération en faveur du verdissement du numérique. Cela faisait partie du paquet, mais cette stratégie est en cours d'élaboration. Elle laissera une part importante au reconditionnement, l'empreinte carbone du numérique s'élevant à 15 % pour les réseaux, à 15 % pour les centres de données et à 80 % pour les terminaux. Si nous voulons maintenir l'empreinte carbone du numérique à 17 millions de tonnes équivalent carbone, il nous faudra allonger de deux ans la durée de vie de nos terminaux. Pour cela, il faut habituer nos concitoyens à cette idée, mais également soutenir la filière de reconditionnement.

M. Cyril Pellevat. – Plusieurs communes de mon département font état d'actes de vandalisme dans leurs locaux de fibre optique. Le syndicat chargé du déploiement de la fibre (Syane) a décompté 118 dégradations sur son réseau entre juin et décembre 2022, et 27 depuis le 1^{er} janvier 2023, soit 145 en moins de dix mois.

Malheureusement, cette situation n'est pas circonscrite à la Haute-Savoie et les collectivités sont exaspérées. Les réparations pèsent sur leurs budgets et les dégradations impactent les habitants, qui se retrouvent parfois sans Internet durant des périodes prolongées, alors que des milliards d'euros ont été investis depuis 2010 dans toute la France pour le déploiement de la fibre.

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, ces dégâts ne sont pas commis par des voyous, mais sont malheureusement le fait des opérateurs de fibre optique et de leurs sous-traitants. La loi permet aux opérateurs d'avoir accès à tous les nœuds de raccordement optique (RNO) et ne prévoit pas de sanction ou d'interdiction en cas de dégradations.

La situation devient tellement ingérable que le syndicat en est venu à murer symboliquement des lieux de raccordement optique pour protester contre ce phénomène.

Les élus réclament un meilleur encadrement du recours à la sous-traitance et des moyens pour faire payer les réparations à l'opérateur ayant entraîné les dégradations, ainsi qu'une interdiction d'accès aux locaux lorsqu'ils ne font pas le nécessaire pour que les détériorations cessent.

Quelle est votre position à ce sujet ? Envisagez-vous des adaptations législatives et réglementaires pour remédier à cette problématique ?

Mme Nadège Havet. – On a évoqué l'égalité entre les générations en matière d'illectronisme. En ce 8 mars, date de la journée internationale des femmes, je voulais faire remarquer qu'il y a également quasiment égalité entre les femmes et les hommes dans ce domaine.

M. Gilbert Favreau. – L’objectif est de déployer la fibre avant la fin 2025 sur l’intégralité du territoire. Toutefois, le département des Deux-Sèvres se trouve à la 83^e place dans le classement des départements pour l’installation de la fibre, ce qui ne me paraît pas correspondre à ce que nous souhaitons lorsque nous avons sollicité Orange pour installer la fibre.

Par ailleurs, nous constatons des difficultés sur le cuivre concernant la reprise des infrastructures dégradées. Le cuivre, qui appartient pour l’essentiel à Orange, est quelquefois maintenu en place sans être entretenu, ce qui pose d’énormes problèmes aux utilisateurs.

Enfin, les fournisseurs d’accès connaissent souvent d’énormes difficultés pour réaliser les branchements chez l’habitant. Je l’ai constaté chez moi. Ne faudrait-il pas mettre en place un cahier des charges unique recensant toutes les difficultés prévisibles en la matière ?

M. Jean-Claude Anglars. – Je souhaitais vous rappeler l’enjeu de l’entretien du réseau cuivre et du service de téléphonie universel.

Orange a officialisé en février 2022 la fin du réseau cuivre d’ici 2030. Pour autant, le service universel doit être garanti. Il revient à l’Arcep et à l’État d’y contribuer.

Mme de La Raudière nous a indiqué que le ministre chargé de la transition numérique devait engager une réflexion sur l’ouverture d’un droit d’accès minimum à Internet garanti pour tous les Français. Comment l’entretien du réseau cuivre sera-t-il réalisé ?

Je vous précise que quatorze parlementaires du Massif central ont par ailleurs saisi le ministère de la cohésion des territoires à ce sujet.

M. Philippe Tabarot. – Des solutions numériques existent pour répondre aux cyberattaques, mais le modèle économique par abonnement pose des difficultés aux communes en matière de comptabilité publique, puisque ces dépenses sont considérées comme des dépenses de fonctionnement, qui viennent peser encore un peu plus sur les charges des collectivités.

N’est-il pas possible, au regard de la sobriété numérique et de la protection des données, que lesdites dépenses soient considérées comme des dépenses d’investissement ? Cela pourrait aider un certain nombre de communes.

M. Hervé Gillé. – La lutte contre le décrochage numérique est une mission d’intérêt public. Ne pourrait-on pas essayer d’améliorer l’articulation et l’incrémentation de l’ensemble des acteurs impliqués, comme l’éducation nationale, les missions locales, Pôle emploi et toutes les collectivités qui touchent des publics en difficulté – les départements par exemple ?

Vous avez par ailleurs cité les maisons France Services, mais le premier point d’accès, c’est la commune. Aujourd’hui, la notion de médiatisation numérique doit se décliner en termes de compétences et impliquer des référents comme les secrétaires de mairie. Il faut faciliter le point d’accès communal, qui peut être particulièrement intéressant en la matière. Qu’en pensez-vous ?

Mme Denise Saint-Pé. – Ma question fait suite à celles de mes collègues concernant le passage du réseau cuivre à la fibre. Mon département fait partie des

départements pilotes. L'État continuera-t-il à être présent pour veiller à la bonne exécution des contrats entre les opérateurs afin de ne pas laisser des territoires de France en complète déshérence d'ici quelques années ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre. – Je n'ai pas répondu à la question de M. Chevrollier sur la bascule du service universel vers un régime nouveau.

Nos concitoyens souhaitent disposer d'un droit au très haut débit. Celui-ci a vocation à remplacer le service universel que l'on connaissait auparavant. Où que l'on soit sur le territoire national, on doit pouvoir accéder à un débit minimum de 30 mégabits par seconde. Le débit minimum comporte des tarifs sociaux pour les Français modestes, comme c'était le cas pour le service universel. Ces tarifs sociaux vont faire l'objet d'une négociation avec les opérateurs, que je compte faire aboutir à la fin du premier semestre.

Il faut aussi que nos concitoyens, lorsqu'ils font face à un raccordement complexe, puissent bénéficier d'une aide à l'installation en ce qui concerne le génie privé.

En parallèle, il faut amener la fibre dans les zones AMII et dans les zones RIP. Il faudra garantir la résilience de ces réseaux et leur qualité. D'ici là, il faut que la qualité du cuivre soit maintenue.

En régime de croisière, je pense que ce sera un progrès pour nos concitoyens, mais, dans la phase de mise en œuvre, il faut aussi que les opérateurs nous permettent d'atteindre cette complétude, cette résilience, cette qualité et que l'opérateur historique maintienne son niveau de qualité de services.

Monsieur Pellevat, s'agissant de la qualité de la fibre dans votre département, nous avons demandé à l'Arcep de regarder si nous ne sommes pas confrontés à un problème d'accidentologie du réseau, lui-même lié à l'installation de l'époque. Si c'est le cas, nous demanderons, comme nous l'avons fait pour d'autres opérateurs d'infrastructures, que nous soit présenté un plan de reprise générale du réseau pour mettre fin à ces accidents à répétition. Nous vous tiendrons informé de la réponse de l'Arcep.

En complément de la remarque de Mme Havet, je rappelle, en cette journée du 8 mars, qu'il est bon de dire qu'il y a, pour le numérique et dans le secteur des télécommunications des métiers et des opportunités professionnelles dont les femmes doivent se saisir. Cette journée est l'occasion de le rappeler. Moins de trois chercheurs sur dix sont des femmes, moins de trois professeurs dans les sciences et technologies sont des femmes, moins de trois créateurs d'entreprise ou développeurs sur dix dans les métiers du numérique sont des femmes. Il faut résorber cette fracture. L'objectif est de parvenir à cinq sur dix. Il n'y a aucune raison que les femmes ne bénéficient pas des opportunités offertes par ces métiers.

Concernant les remarques de M. Favreau, nous sommes dans les Deux-Sèvres, confrontés au problème du déploiement dans les zones AMII, où Orange et SFR, il y a quelques années, ont pris des engagements lorsque nous nous sommes demandé si nous leur permettions de se déployer ou si nous choissions de confier ces zones à des RIP. Orange et SFR se sont engagés à couvrir ces zones en fibre.

Quelques années plus tard, une partie des territoires qu'Orange et SFR s'étaient engagés à couvrir n'est pas encore couverte. C'est le cas de votre département. Nous avons demandé à l'Arcep de mettre Orange en demeure en 2021. Un contentieux est en cours sur ce

sujet, mais nous avons bon espoir qu'Orange tienne ses engagements dans les zones AMII, comme il s'y est engagé.

Nous voulons abandonner le réseau cuivre parce qu'il est très coûteux à entretenir et très énergivore. Le Premier ministre Jean Castex a, en 2021, obtenu d'Orange l'engagement que ce dernier consacre chaque année 500 millions d'euros à l'entretien de ce réseau. Des comités départementaux de suivi ont été mis en place dans une certaine hétérogénéité. Nous allons écrire prochainement aux préfets pour leur demander de veiller à ce que ces comités puissent nous faire remonter les problèmes le plus efficacement possible.

Monsieur Anglars, je ne reviens pas sur le droit au très haut débit que j'ai évoqué, qui a vocation à se substituer à terme à l'ancien service universel.

Monsieur Tabarot, je considère que la cybersécurité est une priorité pour les collectivités. Si je comprends bien, vous proposez de rendre ces dépenses éligibles au FCTVA. Cela a été fait pour le *cloud*, qui n'est pas très éloigné de ce qu'on peut faire en matière de cybersécurité, même si la première des protections réside dans les gestes barrières que chaque élu ou agent de la collectivité peut adopter. Je prends note de cette proposition. Nous l'intégrerons dans nos réflexions.

Monsieur Gillé, la question du point d'accès s'intègre dans notre réflexion autour de la suite du plan France Très haut débit et de la politique d'inclusion que nous voulons mener.

Il est évident que l'ensemble des acteurs doit pouvoir être mobilisé. L'éducation nationale, comme Pôle emploi ou les missions locales, jouent un rôle d'inclusion numérique. L'idée, sur le fondement d'une structuration convaincante et fédératrice de l'ensemble des acteurs, est de faire en sorte que les choses se coordonnent bien plutôt que de voir chacun mener sa politique dans son coin.

Enfin, en réponse à la remarque de Mme Saint-Pé, il faut rappeler qu'aucun territoire ne doit être délaissé et que tous nos concitoyens, où qu'ils se trouvent dans l'hexagone et outre-mer, doivent pouvoir avoir accès à terme au très haut débit. Nous y veillerons attentivement.

M. Didier Mandelli, président. – Avant de conclure, je laisse la parole au président Chaize.

M. Patrick Chaize. – Merci pour vos propos et vos réponses claires et précises, monsieur le ministre.

Le chantier du numérique comporte un grand nombre de satisfactions, qu'il s'agisse de la fibre optique, mais également du New Deal mobile. On pourrait se dire que tout va bien, mais, vous l'avez compris, un certain nombre de points nécessitent une particulière vigilance dans le domaine de la qualité des raccordements, des objectifs des zones AMII, de la péréquation, du foncier mobile, de la souveraineté, de la sécurité, de la résilience, de l'extinction du cuivre, de l'Ifer.

Si j'avais à résumer ce chantier, je le ferais en quatre volets : infrastructures, inclusion, usages et cybersécurité.

Aujourd'hui, des blocages existent parce que ces briques sont interdépendantes. Ne pensez-vous pas qu'il serait utile d'engager un nouveau chantier, un nouveau *deal* numérique pour reconstruire ce projet pour les années qui viennent ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre. – Ce n'est pas un hasard si nous sommes inspirés par les travaux des chambres, et en particulier ceux du Sénat et de Patrick Chaize.

L'idée est de bâtir une vision partagée de l'avenir avec les opérateurs et les collectivités, comme on a su le faire pour le plan France Très haut débit, dans lequel l'État prend sa part, ainsi que les collectivités et les opérateurs.

Même s'il faut ouvrir plusieurs chantiers en même temps, je pense que nous y parviendrons avec votre soutien.

M. Didier Mandelli, président. – Merci.

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.

Questions diverses

M. Didier Mandelli, président. – Tout d'abord, je souhaiterais vous faire part d'une information qui ne manquera pas de vous surprendre. En effet, dans une prochaine convocation, vous découvrirez que notre commission devra de nouveau se prononcer sur la candidature de Boris Ravignon aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de la transition écologique (Ademe), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

M. Philippe Tabarot. – Cette annonce me conduit à évoquer une autre actualité récente. Vous devez en effet vous souvenir que nous avons également reçu, dans le contexte que vous connaissez tous, la candidature de M. Marc Papinutti aux fonctions de président de l'Autorité de la régulation des transports (ART), que nous devons entendre dans le cadre d'une audition en application de l'article 13 de la constitution, pour laquelle j'avais été désigné rapporteur. À la surprise générale, M. Marc Papinutti a retiré sa candidature à la dernière minute, ce qui a conduit la commission à annuler l'audition la veille. Le cheminement des nominations requises en application de l'article 13 de la Constitution se révèle décidément pour le moins complexe.

M. Didier Mandelli, président. – Je souhaite également évoquer la situation de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Le 6 mars dernier, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements gouvernementaux au projet de loi relatif à l'accélération du nucléaire, qui visent à réformer l'organisation de la sûreté nucléaire.

Ces amendements prévoient l'absorption de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Une question d'actualité au Gouvernement a d'ailleurs été posée au Sénat il y a une quinzaine de jours sur le sujet.

Le texte sera examiné par les députés en séance publique la semaine prochaine. Pour rappel, nous donnons notre avis sur les nominations du directeur général de l'IRSN, en

application de l'article 13 de la Constitution que nous venons d'évoquer. Ce projet concerne ainsi directement notre commission, au titre de sa compétence prévention des risques.

Il serait intéressant que notre commission se saisisse du projet gouvernemental de réorganisation de la sûreté nucléaire, notamment pour en évaluer la portée concrète, et ce d'autant plus que, le Gouvernement ayant engagé la procédure accélérée, il n'a pas obligation de soumettre le projet de loi au Sénat en deuxième lecture.

Dans cette perspective, nos collègues Pascal Martin et Frédéric Marchand, rapporteurs budgétaires pour avis sur les programmes « *Prévention des risques* » et « *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* », pourraient entendre les dirigeants de l'IRSN, de l'ASN et du CEA, les trois organismes qui sont au cœur du dispositif de sûreté nucléaire.

Je cède la parole à Pascal Martin, pour qu'il vous expose l'objectif de cette démarche.

M. Pascal Martin. – Le Conseil de politique nucléaire du 3 février dernier a envisagé, à la surprise générale, le projet de fusion que M. Didier Mandelli vient d'évoquer. Surprise, car nous avons été saisis en première lecture il y a quelques semaines, avec la commission des affaires économiques, 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, dont Daniel Gremillet est rapporteur.

De mon côté, j'avais eu l'occasion, au nom de la commission, de suivre ce dossier en tant que rapporteur pour avis. À aucun moment, lors des travaux préparatoires et des débats en séance publique, ce projet de fusion n'avait été évoqué. Aujourd'hui, dans le cadre de la poursuite des travaux à l'Assemblée nationale, une proposition a été formulée pour intégrer deux amendements gouvernementaux afin de mettre en place assez rapidement cette fusion-absorption de l'IRSN par l'ASN.

Au-delà de cette surprise générale, nous avons envisagé légitimement de pouvoir entendre le président de l'ASN, le directeur général de l'IRSN ainsi que le responsable du CEA. Ce matin, en toute transparence, la commission des affaires économiques a eu cette même démarche. J'ai d'ailleurs été convié à cette audition.

Dans cette continuité, Frédéric Marchand, rapporteur budgétaire chargé du suivi des crédits de l'IRSN, et moi-même en ma qualité de rapporteur suivant le sujet de la prévention des risques, et notamment les crédits de l'ASN, souhaiterions assez rapidement pouvoir entendre ces autorités. Il s'agit tout d'abord de comprendre les enjeux de la fusion et la méthode assez brutale de mise en œuvre. En effet, nous nous interrogeons sur plusieurs éléments, à savoir l'absence d'une étude d'impact, le caractère urgent de cette absorption, et le choix de la mettre en œuvre par des amendements gouvernementaux portés dans le cadre d'une procédure parlementaire ; et ce sans prendre en compte le travail effectué par les deux chambres. Il pourrait ensuite être intéressant de profiter de ces auditions, si vous en êtes d'accord, pour mesurer l'opportunité même de cette fusion, pour évaluer ses conséquences sur le statut et la situation du personnel de l'IRSN. Enfin, il faut se demander si cette proposition de fusion améliorera effectivement la sûreté nucléaire : il s'agit là de la vraie et de l'unique question.

Par conséquent, avec l'accord de la commission, nous pourrions rapidement entendre l'ASN, l'IRSN et le CEA dans cet esprit.

M. Didier Mandelli, président. – De mon côté, il me paraît opportun de procéder à ces auditions.

Mme Angèle Prévile. – Je m'exprime en ma qualité de membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), créé il y a 40 ans pour assurer le contrôle des parlementaires sur les questions scientifiques. Bien évidemment, dès l'annonce de ce projet de fusion, nous nous sommes saisis du sujet.

L'OPECST a conduit une série d'auditions le 26 février 2023 avec, notamment, le CEA, l'ASN, l'IRSN et l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI), qu'il est possible de visionner sur le site du Sénat. Je suis intervenue, à cette occasion, pour évoquer le fait que le projet du Gouvernement, qu'il était envisagé d'inclure dans le projet de loi relatif aux installations nucléaires examiné à l'Assemblée nationale, intervenait alors que nous avons déjà examiné le projet de loi au Sénat. J'ai cru comprendre qu'une deuxième lecture au Sénat pourrait être envisagée. Par ailleurs, le 28 février 2023, une nouvelle réunion de l'OPECST a été organisée afin d'examiner les conclusions de cette audition, également consultables en ligne.

M. Didier Mandelli, président. – Les auditions du rapporteur seront ouvertes aux membres de notre commission qui souhaitent y assister.

Je cède à présent la parole à mon collègue Philippe Tabarot qui a une proposition à nous faire.

M. Philippe Tabarot. – Il y a maintenant environ un an et demi, nous examinions la loi « Climat et résilience », dont le volet « Se déplacer » prévoyait d'étendre le champ d'application des zones à faibles émissions-mobilité (ZFE-m) aux 43 agglomérations françaises comptant plus de 150 000 habitants, et d'en renforcer le régime, avec une interdiction échelonnée de 2023 à 2025 des véhicules disposant de vignettes Crit'air 5 à 3.

En tant que rapporteur à l'époque, et avec votre soutien, j'avais alerté sur la nécessité d'une approche plus souple et territorialisée des ZFE, permettant de mieux associer les collectivités territoriales à leur instauration et d'accompagner les particuliers, mais aussi les entreprises dans cette transition, par exemple en renforçant les dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules propres.

Malheureusement, comme vous le savez, notamment pour ceux qui ont participé à la commission mixte paritaire, certains n'avaient pas été sensibles, ou à tout le moins très partiellement, à nos propositions.

Deux ans plus tard, les remontées de terrain se multiplient pour dénoncer les incohérences entre l'objectif fixé par le Gouvernement et la réalité : manque de lisibilité du dispositif, insuffisance de l'offre des transports collectifs – tel n'est pour l'heure pas mon constat, mais c'est en tout cas ce que l'on entend beaucoup sur nos territoires – et des infrastructures dédiées aux mobilités douces dans nos agglomérations, faible disponibilité de l'offre de véhicules propres et reste à charge à l'acquisition demeurant très élevé, déploiement insuffisant des bornes de recharge pour les véhicules électriques, ou encore absence de moyens de contrôler efficacement le respect des restrictions, *etc.*

En l'état actuel des choses, on ne peut que craindre que la mise en place des ZFE ne conduise à un creusement des fractures sociales et territoriales au détriment des populations les plus fragiles et éloignées du cœur des villes, ce dont aucun d'entre nous ne peut se satisfaire.

L'actualité récente nous donne quelque part raison : la métropole de Lyon a récemment annoncé un report de deux ans de l'interdiction des véhicules Crit'air 2, compte tenu de l'insuffisance des mesures destinées au développement des alternatives aux véhicules polluants. Pas plus tard que la semaine dernière, Fabien Roussel, secrétaire général du Parti communiste français, a également appelé à décaler l'entrée en vigueur des interdictions de circulation, faute d'un accompagnement social adéquat de la part de l'État.

J'en viens donc au cœur de mon propos : il me semble essentiel que notre commission se penche à nouveau sur ce sujet des ZFE-m, par exemple sous la forme d'une mission d'information « flash », afin d'identifier rapidement des solutions à ces écueils. Je reconnais que le sujet est sensible, je pense que nous partageons globalement le diagnostic quant aux difficultés de mise en œuvre des ZFE. Le débat qui s'est tenu en séance publique le 10 janvier dernier l'a d'ailleurs largement illustré.

Je vous soumetts donc cette idée, mes chers collègues. L'idéal serait de lancer nos travaux assez rapidement. Je ne manquerai pas, si vous m'en donnez la possibilité, de vous associer bien sûr à ma réflexion, aux auditions que je serai susceptible d'organiser, également aux déplacements sur vos territoires, même si l'on ne pourra pas aller dans toutes les ZFE déjà existantes ou prochainement mises en place. L'idée est que le Sénat ne soit pas absent de ce débat. Nous avons été les premiers à dénoncer un certain nombre de difficultés de mise en place susceptibles de se faire jour, et je crois que l'évolution de la situation, malheureusement, nous donne raison.

M. Didier Mandelli, président. – Il est vrai que c'est un sujet – chacun le mesure – hautement inflammable, et je dirais dans des proportions susceptibles d'être bien supérieures à ce qui avait conduit à la mobilisation des gilets jaunes à l'époque. Je vous suggère donc de donner une suite favorable à cette proposition, et de laisser Philippe Tabarot conduire cette action le plus rapidement possible. Ce sujet d'actualité est très prégnant. Ces travaux seront ouverts à tous ceux qui souhaiteront y participer.

La commission désigne Philippe Tabarot rapporteur de la mission d'information sur les zones à faibles émissions.

Mme Angèle Prévile. – Je souhaite vous faire part de la demande que j'avais formulée, lors de la dernière réunion du bureau de la commission, de saisir l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) afin qu'une étude puisse être conduite sur les micropolluants aquatiques. Vous le savez, l'eau que nous consommons contient des micropolluants qui engendrent des problèmes de santé et ont des effets néfastes sur l'environnement et la biodiversité. D'ailleurs, si l'on procédait à une analyse systématique de l'eau, on découvrirait maintes choses : des résidus de médicaments, des microplastiques, des pesticides, des parabènes, des phtalates, des métaux, des terres rares, des métaux lourds, mais également les dizaines de milliers de nouvelles entités chimiques mises sur le marché chaque année par les industriels. Certains micropolluants sont des perturbateurs endocriniens, dont l'action est délétère même à petite dose, puisqu'ils agissent comme des hormones. Ils sont à l'origine de plusieurs phénomènes : baisse de fertilité, puberté précoce, beaucoup sont des CMR avérés, c'est-à-dire cancérigènes, mutagènes et

reprotoxiques, d'autres sont des polluants éternels dont on parle beaucoup maintenant, comme les perfluorés, que l'on retrouve même dans le lait maternel des habitants de Pierre-Bénite, une commune de la banlieue de Lyon. Actuellement, on ne recherche que 500 micropolluants, très bientôt 600 pour se mettre en conformité avec une directive européenne, mais nous sommes encore loin du compte. Ces rejets dans les milieux se poursuivent donc de façon insidieuse, puisque le traitement des eaux usées n'est pas en mesure d'éliminer ces micropolluants dont nous n'avons même pas conscience, car, en l'absence de toute réglementation, ils ne sont pas recherchés. Je vous propose donc de mener, au nom et avec les moyens d'investigation de l'Opecst, à nouveau avec le député M. Philippe Bolo, une étude scientifique pour estimer le phénomène et sa gravité, selon deux axes : comment ces micropolluants sont-ils mesurés et comment la recherche publique et privée est-elle mobilisée pour répondre à cette problématique ? Nous avons dépassé la sixième limite planétaire, qui correspond au seuil d'introduction de nouvelles entités chimiques dans l'environnement. Je conclurai en rappelant que le sujet est d'autant plus important que l'on constate une concentration des micropolluants en raison de la sécheresse et de la baisse des débits.

M. Didier Mandelli, président. – Ce sujet récurrent est effectivement très sensible. Avec votre accord, il fera donc l'objet d'une saisine de l'Opecst.

La réunion est close à 12 h 30.

Mercredi 15 mars 2023

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

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, 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 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jean-François Longeot, président. – Nous sommes réunis ce matin pour examiner la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique, déposée par M. Denis Masségli et Mme Aurore Bergé et adoptée par l'Assemblée nationale.

Cette proposition de loi émane de la majorité présidentielle et le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce texte. Autrement dit, il s'agit d'un projet de loi qui ne dit pas son nom.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Comme l'a justement rappelé le président, cette proposition de loi est en réalité un projet de loi qui ne dit pas son nom.

Je commencerai par vous rappeler les deux objectifs distincts affichés par le texte adopté par l'Assemblée nationale. Le premier est d'exonérer le secteur de la presse du paiement de la contribution financière, en l'excluant de la filière REP. Le second est de fusionner les filières REP d'emballages ménagers et des producteurs de papier.

Permettez-moi de vous partager au préalable quelques éléments de contexte, qui contribueront à éclairer ma présentation et nos échanges.

Tout d'abord, la proposition de loi porte sur la responsabilité élargie des producteurs, qui constitue une application du principe « pollueur-payeur », puisqu'elle transfère la responsabilité de la prévention et de la gestion des déchets aux producteurs.

La majorité des producteurs s'acquittent de cette obligation en mettant en place collectivement des éco-organismes dont ils assurent la gouvernance, auxquels ils transfèrent leur obligation et versent en contrepartie une contribution financière appelée éco-contribution. Les contributions versées aux éco-organismes doivent être modulées sous la forme de primes ou de pénalités, en fonction de critères de performance environnementale des produits.

Deux filières sont concernées par la présente proposition de loi : la REP emballages ménagers et la REP papier. Leur rôle principal est de soutenir financièrement le service public de gestion des déchets, géré par les collectivités territoriales. Ces filières partagent ainsi des similitudes opérationnelles, notamment avec une collecte harmonisée par les collectivités territoriales par le biais du « bac jaune » et un éco-organisme opérant sur les deux gisements, Citeo. Elles sont toutefois de taille inégale : en 2021, 850 millions d'euros étaient collectés et transférés aux collectivités territoriales au titre de la REP emballages, contre seulement 62 millions d'euros en 2020 pour la REP papier. Les deux filières connaissent de surcroît des dynamiques inversées : la REP emballages a doublé en dix ans, quand la REP papier décroît régulièrement, en raison notamment de la dématérialisation continue des activités ou encore du recul de la distribution des prospectus publicitaires.

Ensuite, la presse, qui représente environ 20 % du tonnage soumis à la REP papier, bénéficie, depuis son inclusion dans le champ de la filière, en 2017, d'un dispositif dérogatoire lui permettant, si elle le souhaite, de contribuer « en nature » et d'échapper ainsi au versement de l'éco-contribution. Cette contribution en nature consiste en une mise à disposition gratuite d'encarts pour informer le consommateur sur le geste de tri et le recyclage des déchets. Elle entre toutefois en contradiction avec la directive « Déchets » de 2018, qui prévoit explicitement que les metteurs sur le marché versent des « contributions financières » au sein de la REP à laquelle ils appartiennent. C'est pourquoi nous avons mis fin, à l'occasion de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi « Agec », au régime dérogatoire dont bénéficiait la presse. Ce dernier a perduré depuis la date de promulgation de la loi jusqu'au 1^{er} janvier 2023. Le bénéfice de la « contribution en nature » avait été conditionné au respect de critères de performance environnementale comme l'intégration de fibres recyclées dans les publications.

J'en viens maintenant au contenu du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Le premier volet de la proposition de loi vise à exonérer le secteur de la presse du paiement de la contribution financière, soit 22 à 26 millions d'euros en 2023, en l'excluant de la filière REP. Il s'agit de l'aider à faire face à des difficultés conjoncturelles et structurelles que nous connaissons bien : doublement du prix du papier en un an, augmentation des coûts de l'énergie, diminution structurelle des ventes de la presse papier de 5 % par an, notamment. Ces problématiques avaient été soulevées par le récent rapport d'information de notre collègue Michel Laugier, fait au nom de la commission de la culture.

En contrepartie, la proposition de loi pérennise le système de la « contribution en nature », en le plaçant toutefois en dehors du champ de la REP, pour assurer la conformité du

texte au droit de l'Union européenne. Elle prévoit ainsi la conclusion d'une convention de partenariat entre l'État et les syndicats de presse, afin de déterminer les conditions dans lesquelles les publications de presse mettent gratuitement à disposition des espaces de communication destinés à informer le public sur le tri des déchets, l'économie circulaire et la préservation de la ressource en eau et de la biodiversité. Ces encarts doivent bénéficier majoritairement aux collectivités territoriales et aux intercommunalités, à la communication des filières REP ainsi qu'aux associations agréées pour la protection de l'environnement. Le texte prévoit également que la convention de partenariat définit des critères de performance environnementale que les publications s'engagent à respecter.

Le deuxième volet du texte, bien distinct, prévoit la fusion des REP emballages ménagers et papier. Cette fusion poursuit plusieurs objectifs.

Premier objectif : simplifier les procédures administratives, notamment pour les collectivités territoriales, qui pourront contractualiser avec l'éco-organisme par l'intermédiaire d'un contrat unique, en lieu et place de deux contrats distincts.

Deuxième objectif : répondre au mouvement accompagné par la loi « Agec », qui a harmonisé les systèmes de collecte des déchets d'emballages et de papiers sur l'ensemble du territoire national en 2023.

Troisième objectif : renforcer les synergies entre les deux filières, notamment dans un contexte de recours accru aux papiers et cartons pour les emballages en remplacement des emballages plastiques.

J'en viens, pour terminer, à mes observations sur ces différentes propositions.

Sur le premier volet, je porte un regard favorable à la fusion des filières REP, qui pourrait en effet être source de simplification et de synergies. J'estime néanmoins que les alinéas introduits à l'Assemblée nationale, prévoyant que les éco-contributions versées par les producteurs d'emballages et de papiers couvrent exclusivement les coûts de gestion des déchets issus respectivement des emballages et des papiers, ne sont pas opportuns : ceux-ci limitent la portée de la fusion en empêchant effectivement les possibilités de synergie financière entre les emballages et les papiers graphiques. Je vous proposerai donc un amendement tendant à leur suppression.

Je serai beaucoup plus critique sur le volet du texte relatif à la presse, qui présente plusieurs écueils majeurs. Je considère tout d'abord que sortir la presse de la REP pourrait constituer un dangereux précédent susceptible d'affaiblir l'ensemble des REP. Ce serait en effet la première fois dans l'histoire de ce système – il est né en France dans les années 1990 et a essaimé partout en Europe – qu'un gisement serait retiré de la REP. D'autres secteurs pourraient utiliser ce premier régime d'exception en vue de demander des aménagements et des exonérations pour l'avenir, au détriment des collectivités territoriales et de la protection de l'environnement.

Je rappelle que tout ce qui n'est pas pris en charge par les metteurs sur le marché doit être financé par les collectivités territoriales et les contribuables locaux. Le dispositif proposé aura donc un impact financier sur le service public de gestion des déchets. Si ce manque à gagner ne saurait être surestimé au regard du coût total du service public, le texte s'inscrit toutefois dans un contexte d'augmentation des charges, due à la hausse des prix de

l'énergie ou encore à l'augmentation significative de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Enfin, la seule condition posée à l'exonération de la presse des obligations de la filière REP est de « participer » à une convention de partenariat. Le texte ne prévoit donc aucune sanction du non-respect des engagements des publications de presse, à la différence de ce qui prévalait dans le mécanisme transitoire issu de la loi « Agec ».

Nous ne pouvons pas accepter une telle régression environnementale et une telle atteinte au service public de gestion des déchets géré par nos collectivités territoriales.

Je vous proposerai donc une autre solution, conciliant de manière plus satisfaisante protection du service public de gestion des déchets et préservation du secteur de la presse.

L'amendement que je vous présenterai vise ainsi à maintenir la presse dans le champ de la REP ; les contributions financières de la filière REP seraient toutefois modulées pour les produits contribuant à une information du public d'intérêt général sur la prévention et la gestion des déchets, notamment par la mise à disposition gratuite d'encarts, sous réserve de respecter des critères de performance environnementale fixés par décret. Cette modulation des contributions sous forme de prime pourra pleinement bénéficier aux publications de presse.

Les avantages de cette proposition sont nombreux. Celle-ci préserve l'intégrité de la REP en maintenant la presse en son sein. Elle est financièrement neutre pour le service public de gestion des déchets, car les primes versées devraient être compensées par la filière REP. Elle offre enfin des garanties environnementales, en conditionnant l'octroi des primes à l'atteinte de critères de performance environnementale. Cette option avait d'ailleurs été envisagée par les services ministériels au cours des travaux préparatoires à la loi « Agec », que j'avais menés il y a quatre ans.

Vous l'aurez compris, ma priorité est de préserver les filières REP pour protéger le service public de gestion des déchets et nos collectivités territoriales. Mes propositions tiennent également compte de la situation difficile dans laquelle se trouve la presse et apportent une réponse proportionnée aux difficultés auxquelles ce secteur fait face. Voici le chemin de crête que je vous propose d'emprunter ce matin.

M. Joël Bigot. – Cette proposition de loi présentée par un député de la majorité vise à exempter la presse de toute contribution aux éco-organismes. Cette initiative est sans doute la première d'une longue litanie ; par exemple, les secteurs du textile et du bâtiment rencontrent eux aussi des difficultés.

Je ne souscris pas à l'analyse de la rapporteure sur la fusion des filières REP emballages ménagers et papier. Les deux secteurs ne pèsent pas le même poids financier : certes, la fusion simplifierait les choses, mais la provenance des produits ne serait plus tracée. En revanche, je rejoins la rapporteure sur l'exemption qui serait accordée à la presse : cela reviendrait à ouvrir la boîte de Pandore pour d'autres secteurs et cela viderait la loi « Agec » de sa substance. J'ai déposé un amendement visant à ce que la presse participe au financement de la filière par une contribution en nature, grâce à des encarts, et par une contribution financière, à hauteur de 50 % chacune.

M. Stéphane Demilly. – Comme d’autres sans doute, j’ai été saisi par plusieurs acteurs – notamment l’industrie papetière –, qui regrettent de ne pas avoir été suffisamment associés à cette réflexion. Selon eux, cette fusion n’apportera aucun bénéfice, des synergies ayant déjà été instaurées entre acteurs. Les collectivités locales ont investi en faveur de l’amélioration de la collecte du papier et des cartons. Cette fusion ne se concrétisera que par l’élaboration d’un cahier des charges commun : cette simplification administrative est-elle justifiée, tant la démarche est complexe ?

En outre, la fusion risque de perturber le fonctionnement des deux filières, à un moment particulièrement inopportun. Un arbitrage devrait être rendu cette année au sujet de la consigne pour recyclage des bouteilles plastiques. Plusieurs acteurs, tels que Cora ou Leclerc, ont aussi annoncé une réduction de leurs prospectus. Dans ce contexte, ne faut-il pas préserver les spécificités de ces deux filières ?

M. Jacques Fernique. – Cette proposition de loi est en effet une astuce pour prolonger l’exemption de contribution financière dont bénéficie la presse.

J’identifie deux problèmes contradictoires. Premièrement, un manque à gagner de 15 à 22 millions d’euros pour les collectivités territoriales responsables du service public de la gestion des déchets, car le principe du « pollueur-payeur » ne s’applique pas vraiment. Deuxièmement, la presse connaît de grosses difficultés économiques, alors qu’elle joue un rôle démocratique essentiel. Je suis plutôt d’accord avec la proposition de compromis élaborée par la rapporteure, en vue de trouver un équilibre viable tant pour les collectivités territoriales que pour les éditeurs. Cette proposition ne doit pas entrer en contradiction avec la directive « Déchets » et la loi « Agec ». Nous souhaitons que la presse participe au financement de la filière par une contribution en nature, grâce à des encarts, et par une contribution financière, à hauteur de 50 % chacune. Une exemption totale serait un mauvais signal envoyé à l’ensemble des acteurs économiques.

La rapporteure souhaite favoriser une synergie financière entre les deux filières du papier et de l’emballage, dont les volumes respectifs sont déséquilibrés, grâce à la fusion. Ce jeu de vases communicants est sans doute utile.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je salue moi aussi le travail de la rapporteure.

La presse est en très grande difficulté : à l’heure actuelle, 3,6 millions de journaux sont édités chaque jour, contre 5,2 millions voilà dix ans. En outre, le prix du papier a doublé, pour un surcoût de 120 millions d’euros. Je souscris à la proposition visant à mêler contribution en nature et contribution financière.

Lors de l’examen du texte à l’Assemblée nationale, les débats ont montré une différence d’interprétation sur la directive « Déchets » de 2018 : les contributions à la REP doivent-elles être exclusivement financières ? Des contributions en nature sont-elles envisageables ? De plus, l’article 2 prévoit une application du texte à partir du 1^{er} janvier 2023 : je m’étonne de cette disposition rétroactive.

M. Didier Mandelli. – Je remercie moi aussi la rapporteure pour son excellent travail sur un dossier délicat.

J’aurais préféré que l’État assume son choix, en maintenant la presse dans la REP, tout en la soutenant financièrement pour l’aider à acquitter son éco-contribution. Certes, le

secteur est en difficulté, mais ce n'est pas le seul. Exclure la presse du dispositif de la REP est une erreur : chacun doit assumer sa part.

En outre, je ne suis pas sûr qu'il incombe aux autres opérateurs d'être solidaires du secteur. Certains contributeurs des REP autres que la presse pourraient solliciter le droit de promouvoir des actions en faveur de l'environnement sur leurs emballages en vue d'être exemptées de contributions.

M. Cyril Pellevat. – La fusion des REP entraînera-t-elle la fin de la garantie de reprise pour les papiers graphiques ? Les contrats de reprise seront-ils les mêmes pour ces derniers et pour les emballages ménagers ?

Ce texte complète la loi « Agec », qui prévoit que la collecte séparée des emballages papier soit harmonisée sur l'ensemble du territoire national. Or ses dispositions ne sont pas assez précises en aval : quelles sont les conséquences pour les professionnels du recyclage ? Une concertation est-elle prévue ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Comme l'a dit M. Mandelli, ce texte est piègeux pour le Sénat, d'où les propositions que je vous ai présentées ce matin.

Monsieur Bigot, j'ai entendu votre souhait de maintenir la presse dans la REP : nous nous rejoignons sur ce point. En outre, fusionner les deux REP est fondamental pour assurer la viabilité de l'ensemble du dispositif.

En réalité, l'objectif principal de ce texte est d'exonérer le secteur de la presse de contribution financière tout en maintenant le système de contribution en nature, en tenant compte toutefois de la directive européenne, qui interdit des contributions non financières au sein de la REP. Monsieur Houllégatte, les contributions non numéraires sont donc interdites au sein de la REP ; c'est pourquoi je propose de nous appuyer sur les dispositifs d'éco-modulation pour prolonger le système de contribution en nature.

Extraire le secteur de la presse de la REP papier reviendrait à franchir une ligne rouge à laquelle je ne me résous pas. Dès lors, que faire pour permettre à la presse de poursuivre son rôle sans qu'elle soit durablement touchée par une éco-contribution numéraire ? De fil en aiguille, je suis arrivée à la conclusion suivante : seule la fusion des deux REP assurera la viabilité du système, parce qu'elle élargit l'assiette des contributeurs, et, partant, répartit équitablement la contribution.

Une fois l'assiette agrandie et la presse maintenue dans cette nouvelle REP, il est évident que quelqu'un doit payer. La compensation de ce manque à gagner, qui représente un montant de 20 millions d'euros – contre 1 milliard d'euros pour la filière emballages –, pourra se faire sans douleur, d'autant plus que les encarts d'information bénéficieront directement à la filière REP. J'assume cette position.

Monsieur Demilly, nous avons entendu toutes les parties prenantes, y compris les représentants du secteur du papier. Ils se posaient la question de l'intérêt de la fusion des filières REP. Je comprends certaines inquiétudes, mais les conséquences seront limitées pour la filière papier. D'un point de vue pratique, Citeo gère les deux REP ; de plus, les éco-organismes ne s'opposent pas à ce projet.

Monsieur Mandelli, comme vous le soulignez, il appartenait au Gouvernement d'aider directement le secteur de la presse, sans nécessité de passer par une proposition de loi,

le Parlement ne pouvant, quant à lui, imposer une telle mesure qui serait tombée sous le coup de l'article 40 de la Constitution.

Monsieur Pellevat, votre question ne fait pas partie en tant que telle de la proposition de loi. Je renvoie l'éco-modulation au décret que devra prendre le Gouvernement.

Monsieur Houllegatte, la période transitoire issue de la loi « Agec » courait jusqu'au 1^{er} janvier 2023. Toutefois, les contributions financières dues par les publications de presse n'ont pas encore été perçues par Citeo.

M. Jacques Fernique. – Notre idée de répartition à parts égales entre contribution en nature et contribution numéraire provient peut-être d'une lecture erronée, mais la réglementation européenne prévoit une certaine souplesse pour que les États membres puissent, sous certaines conditions, s'écarter de la norme ; d'où notre proposition.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Une contribution en nature au sein de la REP est malheureusement incompatible avec le droit européen.

Ma proposition n'est sans doute pas parfaite, mais c'est la moins mauvaise, car elle préserve les collectivités territoriales, ainsi que le secteur de la presse.

M. Jean-Claude Anglars. – Comme d'autres, j'étais inquiet pour la presse quotidienne régionale (PQR), qui joue un rôle important dans nos territoires. La rapporteure a formulé une proposition équilibrée.

M. Joël Bigot. – Je remercie la rapporteure pour la qualité de son travail. Après la fusion, je comprends que des synergies financières pourront s'établir entre les deux filières. L'éco-contribution, qui sert à financer la collecte et le tri, est préservée : je m'en réjouis pour les collectivités territoriales. Cela dit, d'autres acteurs assumeront la part que la presse ne paiera pas.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Oui. L'ensemble de la REP prendra en charge le fait que la presse ne paiera pas d'éco-contribution financière. Mais la filière bénéficiera en contrepartie des encarts d'information mis à disposition par la presse ! Les encarts seront donc valorisés.

Monsieur Anglars, nous avons tous senti l'inquiétude de la presse quotidienne régionale dans nos territoires. J'ai tenu informé notre collègue Michel Laugier de notre réflexion : la commission de la culture est satisfaite de l'équilibre trouvé. Les représentants de la presse sont certes un peu inquiets, car ils auraient préféré sortir de la REP, mais je les ai rassurés : dans les faits, rien ne changera pour eux.

M. Jean-François Longeot, président. – À mon tour de remercier Marta de Cidrac. La solution idéale pour répondre à cette situation n'existe pas. La solution trouvée par la rapporteure semble la plus équilibrée.

Mme Évelyne Perrot. – Qu'entendez-vous par l'idée d'une contribution partielle ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Les acteurs de la presse contribuent au financement du système soit uniquement par l'intermédiaire d'encarts, soit par le biais

d'éco-contributions numéraires s'ils le souhaitent. Ce choix laissé aux publications de presse perdurera à l'avenir.

En application de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, je vous propose de retenir dans le périmètre du texte les dispositions relatives aux filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et papier ; à la contribution de la presse à la transition écologique ; aux moyens utilisés pour informer le public sur la transition écologique.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement COM-2 vise à concilier de manière plus satisfaisante protection du service public de gestion des déchets et préservation du secteur de la presse. Il maintient le secteur de la presse papier dans le champ de la REP et ne porte pas atteinte à leur intégrité. Il permet toutefois d'appliquer des éco-modulations pour les produits qui contribueront à informer le public sur la prévention et la gestion des déchets.

Ma proposition satisfait, partiellement, les amendements COM-8 rectifié et COM-9 rectifié : j'en demande donc le retrait ; à défaut, j'émettrais un avis défavorable.

M. Joël Bigot. – Je maintiens mon amendement, car je considère qu'il est plus équilibré : renvoyer la décision au sujet de l'éco-modulation à un décret du Gouvernement m'inquiète.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Votre amendement n'est pas conforme à la directive européenne.

M. Joël Bigot. – Ce débat a déjà eu lieu à l'Assemblée nationale.

M. Jacques Fernique. – Je reconnais que mon amendement COM-9 s'appuyait sur une mauvaise interprétation de la directive européenne. Toutefois, je ne suis pas rassuré par la réponse de la rapporteure, lorsque cette dernière soutient que rien ne changera pour les éditeurs de presse.

L'amendement COM-2 est adopté. En conséquence, les amendements COM-8 rectifié et COM-9 rectifié deviennent sans objet.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement COM-3 vise à supprimer le principe de non-mutualisation des coûts des filières REP papier et emballages ménagers.

L'amendement COM-3 est adopté.

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

Article 2

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L’amendement de clarification COM-4 concerne la mise à jour des agréments des éco-organismes.

L’amendement COM-4 est adopté.

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

Article 3 (nouveau)

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L’amendement COM-5 tend à supprimer l’article 3, qui n’a plus de sens dès lors que l’on fusionne les deux REP.

L’amendement COM-5 est adopté.

L’article 3 est supprimé.

Article 4 (nouveau)

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L’amendement COM-6 vise à supprimer l’article 4, qui n’a plus d’objet.

L’amendement COM-6 est adopté.

L’article 4 est supprimé.

Article 5 (nouveau)

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L’amendement COM-7 tend à supprimer l’article 5, pour les mêmes raisons que celles que j’ai évoquées précédemment.

M. Jacques Fernique. – Je comprenais les motivations ayant conduit à la suppression des deux articles précédents. En revanche, je m’interroge sur la suppression de l’article 5. Mme la rapporteure a précisé tout à l’heure que des dispositions contraignant l’État à aider la presse tomberaient sous le coup de l’article 40. Or l’article 5 est pertinent, puisqu’il prévoit la remise d’un rapport dressant un état des lieux des aides à la presse.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Vous avez raison : ce ne sont pas exactement les mêmes raisons qui motivent mon amendement COM-7 que celles ayant justifié les deux amendements précédents. Le rapport prévu par l’article 5 serait redondant avec des rapports récents déjà publiés au sujet des aides à la presse. De plus, un état des lieux des aides à la presse est déjà publié tous les ans et accessible sur le site *data.gouv.fr*.

M. Jacques Fernique. – Certes, mais on veut inciter l’État à en faire plus.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Je considère que ce nouveau rapport serait superfétatoire.

M. Didier Mandelli. – Les aides de l’État à la presse figurent effectivement sur le site *data.gouv.fr*. Une partie de ces aides aurait d’ailleurs pu être utilisée pour régler les éco-contributions comme je l’ai évoqué dans la discussion générale. Si le Gouvernement avait pris ses responsabilités et avait assumé son choix, nous n’aurions pas eu à examiner ce texte.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 5 est supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement COM-1 tend à modifier l'intitulé de la proposition de loi, en cohérence avec le contenu du texte issu des travaux de la commission.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.

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

Les sorts des amendements sont repris dans le tableau suivant :

Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de CIDRAC, rapporteure	2	Maintien de la presse dans le champ de la REP. Eco-modulation pour les produits de la REP contribuant à l'information du public d'intérêt général sur la prévention et la gestion des déchets, en particulier sur le geste de tri, notamment par la mise à disposition gratuite d'encarts d'information, sous réserve que ces produits respectent par ailleurs des critères de performance environnementale.	Adopté
M. Joël BIGOT	8 rect.	Maintien de la presse dans la filière REP. Assujettissement pour moitié via une "contribution en nature", pour moitié via une "contribution financière".	Satisfait ou sans objet
M. FERNIQUE	9	Maintien de la presse dans la filière REP. Assujettissement pour moitié via une "contribution en nature", pour moitié via une "contribution financière".	Satisfait ou sans objet
Mme de CIDRAC, rapporteure	3	Suppression du principe de non-mutualisation des coûts des filières REP papiers et emballages ménagers.	Adopté

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de CIDRAC, rapporteure	4	Amendement de clarification concernant la mise à jour des agréments des éco-organismes.	Adopté

Article 3 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de CIDRAC, rapporteure	5	Suppression de l'article 3.	Adopté

Article 4 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de CIDRAC, rapporteure	6	Suppression de l'article 4.	Adopté

Article 5 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de CIDRAC, rapporteure	7	Suppression de l'article 5.	Adopté

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			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de CIDRAC, rapporteure	1	Modification de l'intitulé de la proposition de loi.	Adopté

**Proposition de nomination de M. Boris Ravignon, candidat proposé par le
Président de la République aux fonctions de président du conseil
d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de
l'énergie (Ademe) - Désignation d'un rapporteur**

M. Jean-François Longeot, président. – Nous en venons à la désignation, en application de l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat, d'un rapporteur sur la proposition de nomination par le Président de la République de M. Boris Ravignon aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Comme l'a évoqué Didier Mandelli la semaine dernière, les circonstances de cette nouvelle saisine pour avis de notre commission adressée par la Première ministre n'ont pas manqué de nous surprendre. Boris Ravignon, candidat pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration de l'Ademe a, en effet, déjà été entendu par notre commission le

14 décembre dernier. En réalité, depuis le mois de décembre, Boris Ravignon terminait le mandat de cinq ans d'Arnaud Leroy, qui devait prendre fin le 28 février dernier.

Cette nouvelle candidature correspond donc à un nouveau cycle de cinq ans, en lien avec la nomination du nouveau conseil d'administration de l'Ademe par un décret du 3 mars dernier. Il est donc nécessaire que les commissions compétentes se prononcent de nouveau pour autoriser M. Ravignon à exercer son mandat de président du conseil d'administration.

Je vous propose, dans ces conditions, d'être votre rapporteur pour conduire une audition « de régularisation institutionnelle » imposée par le Gouvernement du fait d'un calendrier et d'une procédure mal maîtrisés.

La commission désigne M. Jean-François Longeot rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Boris Ravignon aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, en application de l'article 13 de la Constitution.

- Présidence conjointe de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de M. Claude Raynal, président de la commission des finances -

Audition de MM. David Valence, président, Bruno Cavagné, vice-président, et Pierre-Alain Roche, rapporteur général du Conseil d'orientation des infrastructures (COI)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir, dans le cadre d'une audition conjointe entre la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances, MM. David Valence, Bruno Cavagné et Pierre-Alain Roche, respectivement président, vice-président et rapporteur général du Conseil d'orientation des infrastructures (COI).

Le COI a été institué de manière pérenne par l'article 3 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation pour les mobilités (LOM), avec pour mission de conseiller le Gouvernement sur la programmation des investissements en matière de mobilité. Il a succédé à la commission « Mobilité 21 », instituée dès 2013, et fait suite au COI de « première génération » de 2018, dont le rapport avait inspiré les travaux sur la LOM. Depuis 2019, le COI a remis trois rapports : le premier, en 2021, sur la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire ; un « bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités » en mars 2022, qui dresse le bilan du premier quinquennat d'Emmanuel Macron en matière de politique de transports ; enfin, le rapport qui nous réunit aujourd'hui qui s'intitule « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition ».

Ce rapport examine trois stratégies d'investissement possibles à horizon 2042 en matière de transports et ce, dans une optique de transition écologique du secteur.

Avant toute chose, pourriez-vous nous présenter les grandes lignes de votre rapport et de votre méthodologie ?

Vous avez élaboré trois scénarios de programmation différents, du moins ambitieux au plus ambitieux. Un premier scénario dit de « cadrage budgétaire », se place dans la continuité de la trajectoire financière de la LOM ; vous indiquez d'emblée qu'il ne répond pas aux objectifs affichés par le Gouvernement ; nous en sommes d'accord. Dès lors, vous avez construit deux autres scénarios plus ambitieux que la LOM : un scénario de « planification écologique » et un scénario de « priorité aux infrastructures », donnant des marges de manœuvre supplémentaires pour de nouveaux projets.

Nous souhaiterions particulièrement vous entendre sur ces deux derniers scénarios, afin d'en saisir les tenants et aboutissants.

À la lumière de vos conclusions, le Gouvernement devra bientôt rendre ses arbitrages et les traduire au niveau législatif. Avez-vous eu des informations concernant le véhicule législatif qui sera privilégié et son calendrier ? Le Gouvernement hésiterait entre une nouvelle loi d'orientation des mobilités et le simple ajout d'un volet « transports » dans la future loi de programmation sur l'énergie et le climat... La première option nous semblerait la plus efficace pour porter une politique de transports claire et ambitieuse.

Permettez-moi également de vous interroger sur les annonces faites par la Première ministre, en marge de la remise de ce rapport, s'agissant du plan d'investissement dans les infrastructures ferroviaires qui devrait être doté de 100 milliards d'euros d'ici 2040. Le Gouvernement a laissé planer un certain flou sur les modalités de financement, en se contentant d'indiquer que la route et le secteur aérien seraient mis à contribution. Avez-vous des précisions ? Quels leviers de financements vous semblent les plus pertinents ?

Enfin, je souhaite évoquer le chantier de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, un méga-projet d'infrastructures qui s'inscrit dans le cadre du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et que notre commission suit avec attention. Alors que le calendrier actuel prévoit un achèvement des travaux d'ici 2030, en vue d'une mise en service pour 2032, le Gouvernement n'a toujours pas rendu sa décision sur les voies d'accès du tunnel. Votre rapport peut surprendre : votre scénario de « planification écologique » prévoit que « les études des nouvelles lignes et tunnels d'accès seraient reportés au quinquennat 2028-2032, pour un engagement des travaux nécessaires pour la période 2038-2042 » ; il préconise aussi d'accélérer la modernisation de la ligne ferroviaire existante reliant Dijon à Modane. Est-ce à comprendre que vous préconisez, d'ici à 2045, d'utiliser cette ligne comme seule voie d'accès au tunnel ? Ce serait une « douche froide » pour les nombreux acteurs qui plaident en faveur d'un scénario à « grand gabarit », plus favorable au fret et plus cohérent avec les choix déjà actés par nos voisins italiens. De plus, un tel scénario conduirait à dépasser largement l'échéance de 2028 marquant l'expiration de la déclaration d'utilité publique (DUP) de la partie française... Qu'en pensez-vous ? Ce glissement de calendrier ne risque-t-il pas de mettre à mal ce projet déjà bien engagé ?

M. Claude Raynal, président. – Je me réjouis de cette audition commune, sur ce rapport tant attendu, car maintes fois annoncé, qui a été rendu le 24 février, et assorti de commentaires par la Première ministre. Les enjeux, notamment financiers, et la sensibilité considérable de ce rapport, plus particulièrement dans le contexte actuel de transition écologique des transports, ne sont sans doute pas pour rien dans ce délai qui n'a fait qu'accroître notre impatience.

En tant que président de la commission des finances, je note qu'un des faits marquants de votre rapport est que vous vous êtes affranchis du cadrage budgétaire qui avait

été défini à l'origine par le Gouvernement. Dans votre scénario central, vous le dépassez quand même de plus de moitié, ce n'est pas rien. Votre rapport décrit très bien le calibrage manifestement insuffisant de cette enveloppe initiale et son incohérence avec les objectifs qui vous étaient fixés par le Gouvernement dans sa lettre de mission. Ce travail d'expertise et de transparence budgétaire pour mettre en cohérence des objectifs ambitieux et les moyens qu'ils supposent, me semble particulièrement précieux. Cependant, quelle a été la réaction du ministre des finances lorsque vous lui avez annoncé votre intention ?

Votre scénario central dit de « planification écologique » prévoit des investissements, tous financeurs confondus, de plus de 84 milliards d'euros entre 2023 et 2027 puis de plus de 90 milliards d'euros entre 2028 et 2032. Toujours selon ce scénario, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), et à travers elle l'État, devrait y contribuer à hauteur d'un tiers. La question des modalités de financement de ces investissements et de la répartition de la charge entre les différents financeurs est devant nous et elle s'annonce complexe.

Quel est votre sentiment sur les annonces de la Première Ministre suite à la remise de votre rapport ? Si de nombreux paramètres restent à éclaircir, elle a déclaré vouloir prendre comme base de travail votre scénario central.

M. David Valence, président du conseil d'orientation des infrastructures. – Merci de votre invitation, je suis très heureux d'être devant de nombreux spécialistes des transports, je le dis sincèrement, vous êtes nombreux à avoir travaillé sur les transports et leurs usages – et je sais que la Haute Assemblée porte à ce sujet une attention signalée.

Le COI succède à des structures d'abord temporaires, comme la commission Mobilité 21 qui avait élaboré le schéma national d'infrastructures de transport et qui avait été dissoute ensuite, puis le COI « première version », créé en 2018 et présidé par Philippe Duron, spécialiste reconnu des transports et dont le rapport a nourri la LOM. Le législateur a choisi de pérenniser le COI et les parlementaires qui s'y sont investis – vos collègues Christine Herzog, Philippe Tabarot et Michel Dagbert m'en seront témoins – savent que c'était là une volonté de l'actuelle Première ministre alors ministre des transports. Car si le COI est un outil qu'il ne faut pas surestimer, en particulier s'agissant de son pouvoir de décision, il aide à objectiver les décisions – et la pérennisation du COI n'est pas étrangère au sentiment qu'il fallait redonner de la crédibilité aux engagements publics en matière d'infrastructures de transport, après des années où les décisions avaient été empilées sans cohérence. Le COI est placé auprès du ministre des transports et ne peut s'autosaisir, c'est une limite, nous voudrions notamment travailler sur la question du financement des infrastructures de transports, ou encore sur la transition écologique et la route. Le COI est composé d'élus pour une large part, avec des représentants de l'association des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF), de France Urbaine, et des spécialistes des transports dans leur diversité, ainsi que deux députées européennes qui sont invitées permanentes.

La valeur des analyses du COI est à la mesure de sa capacité à dégager du consensus. Entre les trois scénarii de notre rapport, aucun d'entre nous n'a opté pour le premier et c'est le scénario dit « central » qui a recueilli le plus large assentiment, même si plusieurs d'entre nous auraient voulu aller plus loin ou plus vite.

Nous avons commencé nos travaux le 7 octobre dernier, nous avons eu des journées entières d'audition et de débats, parfois vifs, et nous avons élaboré ce rapport ; il était prêt en fin d'année dernière et a ensuite fait l'objet d'échanges réguliers avant sa remise.

Ce n'est pas le premier mais le troisième rapport du COI, dans cette composition, et on y observe une grande filiation avec le rapport précédent, dans lequel nous faisons le bilan des remontées des attentes des territoires en matière d'infrastructures de transports. Nous avons à cette occasion observé une grande diversité des attentes en la matière, certaines régions et métropoles ayant fait l'effort de prioriser leurs projets, quand d'autres arrivaient avec une liste d'attentes assez fournie sans volonté de les hiérarchiser.

En élaborant notre rapport, nous nous sommes rapidement affranchis du scénario de référence, qui correspondait à la trajectoire de la LOM – et qui représentait déjà un effort supérieur à ce qui avait été fait antérieurement – avec 17,5 milliards d'euros sur le quinquennat mais aussi sur sa durée : nous avons choisi de travailler sur quatre quinquennats, au lieu de deux comme le prévoyait initialement la lettre de mission, car les infrastructures de transports se construisent sur le temps long. Nous voyons aujourd'hui surgir de terre des équipements du Grand Paris qui ont été décidés sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, cette temporalité impose de voir loin quand on réalise des projets d'infrastructures.

Le scénario de planification écologique, qui a donc notre faveur, a d'abord pour caractéristique – et c'est un message fort – de donner la priorité à l'utilisation et à la modernisation des infrastructures de transports existantes, quelles qu'elles soient. Cela vaut bien sûr pour le ferroviaire, c'est là que l'effort de rattrapage à faire est le plus visible, mais cela vaut également pour la route, le COI l'a déjà dit dans son rapport de 2018 : nous avons devant nous la transition du premier réseau routier européen, ce patrimoine que nous ont légué des siècles d'aménagement routier et que nous devons adapter au monde qui vient, avec des bornes de recharge électrique, un meilleur partage entre les usages ; les sujets ne manquent pas. La priorité à l'existant, à sa régénération, à sa modernisation et à son développement, est l'une des clés de ce scénario. Ne nous disons pas que cet effort ne se verra pas, même si, comme élus, nous savons qu'annoncer une nouvelle infrastructure de transport est plus motivant et que cela donne l'image de plus de volontarisme, que d'entretenir l'existant.

Pour autant, ce scénario n'exclut pas la création d'infrastructures nouvelles, pas plus qu'il ne repousse aux calendes grecques, par exemple, le grand projet Sud-Ouest à grande vitesse, notamment la section Bordeaux-Toulouse dont le potentiel de report modal de l'aérien vers le ferroviaire est avéré.

Le message est donc la priorité à l'utilisation des infrastructures, avec, singulièrement, une poursuite de l'effort et une montée en puissance des investissements sur le fluvial, qui a déjà vu ses investissements doubler dans le quinquennat précédent, période où Voies navigables de France (VNF) a démontré sa capacité à utiliser les crédits qu'on lui accordait. Sur le ferroviaire, cette priorité passe par un effort que nous souhaitons d'au moins 1 milliard d'euros pour la régénération dès la fin de ce quinquennat, et 500 millions d'euros pour la modernisation, ceci de manière récurrente. Car en matière d'infrastructures de transports, le « comment » compte au moins autant que le « combien ». Consacrer, comme cela a été proposé à l'Assemblée nationale, 3 milliards d'euros sur une seule année à l'investissement sur notre réseau ferroviaire, du jour au lendemain, cela n'a pas de sens du point de vue de la capacité à faire de la SNCF. Mieux vaut, et de loin, un effort constant, récurrent et prévisible, que des à-coups, y compris pour les sous-traitants de la SNCF. Ce

secteur économique représente des dizaines de milliers d'emplois, il faut également le rappeler dans nos discussions avec Bercy.

Ce scénario central représente, par rapport à ce qui était prévu, un besoin d'investissement de 25 milliards d'euros, contre une commande à environ 17 milliards d'euros, avec une montée en puissance dans le quinquennat suivant, au cours duquel l'on dépassera les 29,4 milliards d'euros souhaités par le scénario. Nous proposons donc un effort continu et prévisible, qui privilégie les projets qui ont un potentiel de décarbonation avéré, qu'il s'agisse de transport de marchandises ou de voyageurs.

Parmi les points de vigilance, je veux souligner l'attention qu'il faut porter à la capacité à faire, aux métiers, à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre. Lors de la remise de notre rapport, la Première ministre a évoqué la Société du Grand Paris (SGP) comme l'outil qui pourrait réaliser les réseaux express métropolitains, et SNCF Réseau, de son côté, va avoir un plan d'investissement très important, une montée en charge forte et continue, avec probablement des difficultés à travailler en plateaux-projets sur des créations d'infrastructures nouvelles ou complexes. À cet égard, il faut un changement de culture à SNCF Réseau, dans la capacité à expliquer ce qu'elle fait aux financeurs et à respecter les délais, ainsi qu'à évaluer son patrimoine au préalable autrement qu'à dire d'experts – vous le savez en tant qu'élus, les demandes d'investissements sans vue globale de ce que pourra être l'évolution de l'état de l'infrastructure dans le temps n'ont guère de sens.

Autre point de vigilance, qui est un angle mort, la capacité à évaluer, au sens large, le potentiel de décarbonation réel des infrastructures. Nous avons été surpris de voir que pour beaucoup de projets, y compris ferroviaires – mais à l'exception des projets sur la voie d'eau –, cette évaluation était parfois oubliée ou peu rigoureuse, c'est particulièrement étonnant quand on sait que ce criblage est au moins aussi important que le criblage financier, puisqu'il permet lui aussi de prendre des décisions de priorisation. La capacité à évaluer doit progresser aussi en matière de résilience des infrastructures, nous n'avons abordé ce sujet qu'à la marge, on est encore loin de ce qu'on peut souhaiter en la matière.

Les commentaires sur notre rapport se sont focalisés sur le transport de voyageurs, alors que nous y parlons aussi beaucoup du transport de marchandises, – dont la reprise est fragile, sa part modale étant passée de 9 à 10,6 % –, en particulier par la voie fluviale, et nous formulons des recommandations fortes sur la tenue des délais des engagements pris sur Seine-Escaut, où l'enjeu de décarbonation est massif.

Enfin, parmi les messages du rapport et au-delà des réponses de la Première ministre sur les montants significatifs à investir pour le ferroviaire – et même si la part des uns et des autres reste à préciser – nous savons tous que la part de chacun des financeurs devra être augmentée. La part de l'État, qui pourrait être d'un tiers, cela représente déjà beaucoup plus que ce qui est fait en effort annuel, et encore plus que ce qui a été fait jusqu'ici, il faut le souligner. La nécessité d'un effort pérenne nous fait souhaiter qu'une loi de programmation décline ces objectifs. Sur ce point, je crois que les hésitations actuelles tiennent surtout à l'équilibre des forces d'aujourd'hui à l'Assemblée nationale, et, parfois, sur les sujets d'infrastructures, à ce qui s'apparente à un jeu de dupes où l'on aura beau jeu de pointer qu'une partie de l'effort sera réalisée par d'autres acteurs que l'État, alors qu'il faut regarder l'augmentation de la part de l'État dans les financements des infrastructures, par rapport à ce qui était fait antérieurement, et tout le monde sait qu'elle sera plus importante – s'il n'y avait que de la bonne foi, il n'y aurait pas d'hésitation...

M. Bruno Cavagné, vice-président du conseil d'orientation des infrastructures. – J'insisterai sur la philosophie de notre rapport : nous avons regardé ce qui nous rapprochait plutôt que ce qui nous éloignait, et nous sommes parvenus à nous mettre quasiment tous d'accord, dans le sens de l'intérêt général. Notre rapport n'est certainement pas parfait et comporte des choses à améliorer, je prônais d'aller plus loin – mais les propositions financières que nous faisons sont importantes, il y a beaucoup d'argent sur la table, il faut le souligner.

Le financement et la capacité de faire sont la clé de voûte de la réussite : nous avons besoin de visibilité financière et technique à dix ou vingt ans, et sortir d'un système dont nous sommes parvenus au bout. Les sociétés de projet ont réussi à Paris, je crois qu'on leur doit l'obtention des jeux Olympiques parce que je vois mal comment on aurait fait s'il avait fallu passer par des votes de crédits annuels des collectivités et de l'État, mais on voit bien que les sociétés de projet ne prennent pas partout. Sur le versement mobilité également, nous ne pourrions guère aller plus loin sans que le monde économique proteste – je le dis alors que, à titre personnel, je défends le versement mobilité. Nous nous interrogeons aussi sur l'abondement de l'Afitf, notamment dans le contexte de l'attrition de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). On parle encore de la fin des sociétés d'autoroute, certains y voient une manne, nous sommes plus réservés. En réalité, c'est tout le financement des infrastructures de transports qui doit être revu, nous appelons pour notre part à l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle.

Est-on certain d'avoir l'argent dont nous parlons ? Un signe qui ne trompe pas : nous avons présenté à l'administration une première version de notre rapport en décembre, et deux mois plus tard, Bercy n'avait toujours pas réagi – c'est dire une forme d'embarras devant nos propositions, et cela montre aussi que notre rapport n'est pas celui du Gouvernement, mais bien celui du COI. Quand on élargit la focale, une fois qu'on a parlé de 100 milliards d'euros pour les transports, quand on y ajoute les besoins pour l'énergie, pour l'eau, on voit bien que la transition écologique exige qu'on se mette tous autour de la table, État et collectivités territoriales – il faut une réflexion collective sur le financement de nos infrastructures de transport.

M. David Valence. – En matière d'infrastructures de transports, les à-coups sont autant à craindre que le sous-financement.

Sur le Lyon-Turin, l'avis du COI est très proche de celui qu'il a émis en 2018. Le potentiel de décarbonation de cette infrastructure est important, et repose sur une évaluation avancée de report modal et de la croissance du trafic. C'est un projet transnational avancé, dont le sujet désormais principal est de faire accéder les trains dans un tunnel en cours de construction, et suffisamment de trains par rapport à la capacité du tunnel. Le COI a considéré que sa responsabilité était de rappeler, en termes temporels, quelle était la priorisation pour faire circuler des trains dans ce tunnel – le contournement nord de Lyon, la mise à quatre voies de la section Saint-Fons–Grenay – pour dire que ce n'est qu'ensuite qu'il faudra trancher la question de créer une voie nouvelle d'accès au tunnel ou de moderniser la section Dijon-Modane. Or, sur les deux premiers dossiers, les choses n'ont pas bougé, ce qui est à tout le moins préoccupant. Cependant, lorsque le débat se focalise sur une étape qui n'est pas déterminante, et qu'il n'avance pas sur les sujets nécessaires, il y a de quoi s'interroger. Nous constatons que la circulation sur la voie historique, la section Dijon-Modane, capterait plus de 60 % du trafic espéré, c'est loin d'être ridicule – ce n'est en tout cas pas ce qu'on en dit, puisque cela dépasserait les flux actuels. Nos recommandations ont donc pour but d'alerter sur le calendrier de ce projet et sur le réalisme sur la capacité à faire sur le plan financier,

administratif et technique pour permettre aux trains de fret de circuler dans ce tunnel dans le calendrier qui est aujourd'hui envisagé.

M. Philippe Tabarot. – Je me réjouis de cette réunion et, comme membre du COI, je témoigne des liens de confiance qui se sont établis en son sein, nous avons beaucoup travaillé et je salue l'esprit d'indépendance de ce rapport par rapport à la commande politique et au cadrage budgétaire initial ainsi que l'esprit de liberté que son président a su y faire vivre : nous nous sommes exprimés comme nous le voulions et avons pu y faire un travail de grande qualité. Je remercie également M. Valence d'avoir intégré la contribution que nous avons faite avec Louis Nègre et Christine Herzog – entre Noël et Nouvel An – pour améliorer les transports ferroviaires du quotidien sans stigmatiser les lignes à grande vitesse (LGV) qui peuvent désenclaver ou développer certains territoires.

Les LGV ont été la fierté de la France et elles doivent le rester, il faut tenir les engagements pris par l'État. Je ne me résous pas, non plus, à abandonner des projets routiers qui peuvent, par leur pertinence, contribuer à décongestionner des territoires : ne donnons pas l'impression de dresser les modes de transport les uns contre les autres.

Enfin, nous avons exprimé nos inquiétudes sur la livraison du Lyon-Turin et sur le respect des engagements internationaux de la France. Nous appelons donc, en quelque sorte, à un scénario « 2+ », qui va un peu plus loin que le scénario central du COI.

Mes questions concernent les suites de ce rapport. Comment peut-on garantir que l'État tienne un engagement de 100 milliards d'euros d'ici 2040 ? Quel véhicule législatif, pour que cet engagement soit durable et irréversible ? La part de l'État n'est-elle pas insuffisante, puisque les trois-quarts des 100 milliards d'euros devront venir d'ailleurs, en particulier des collectivités territoriales ? Que pensez-vous de la « mise sous tutelle » de SNCF Réseau par la SGP, notamment pour la mise en place des réseaux express métropolitains ? Enfin, n'est-il pas urgent de revoir le contrat de performance de la SNCF, qui devient de fait obsolète si la Première ministre daigne respecter sa parole ?

M. Hervé Maurey. – Avec Stéphane Sautarel, nous saluons la qualité de ce travail et nous nous réjouissons des conclusions du COI, elles rejoignent celles que nous avons exprimées à plusieurs reprises, notamment dans notre rapport de l'an passé sur le ferroviaire. Nous avons du reste réagi aux propos que la Première ministre a tenus lors de la remise de ce rapport, pour nous féliciter d'une prise de conscience, mais aussi nous inquiéter du fait que les financements n'y étaient pas, puisque l'État ne s'engage qu'au tiers, et aussi du flou sur le calendrier – il semble, depuis, qu'on ait présenté le scénario 2 comme un point de départ, et non comme un dogme.

La LOM dispose que la trajectoire financière devra être révisée avant le 30 juin prochain : comment va-t-on procéder ? Vous paraissez excuser par avance, Monsieur Valence, qu'il n'y aura pas de texte de loi pour réviser cette trajectoire, ce serait pourtant regrettable. Vous dites aussi que l'État met plus d'argent qu'avant dans les transports : c'est heureux, parce qu'il y a mis très peu entre 2012 et 2017, alors qu'il savait bien que moins on en met aujourd'hui, plus il faudra en mettre demain – et le Sénat, dès 2017 lors d'une table ronde sur la dégradation des infrastructures de transport, avait tiré le signal d'alarme.

Sur le ferroviaire, la Première ministre annonce 500 millions d'euros par an pour la modernisation du réseau ferroviaire. Je rappelle que le contrat que je qualifie de « contre-performance » de SNCF Réseau ne prévoit aucun financement pour cette modernisation.

Cependant, sachant qu'il y faudrait 35 milliards d'euros, le calendrier de déploiement va-t-il s'étendre sur 70 ans ?

On a appelé à une refonte totale du financement des infrastructures, vous-mêmes avez émis des réserves sur la tarification de l'infrastructure ferroviaire. Les péages augmentent de 8 % cette année, alors qu'ils pèsent 40 % dans le prix des billets, l'effort va donc porter une fois encore sur les usagers. Avez-vous poussé un peu plus loin l'analyse, et quelles sont vos propositions ?

Vous dites, enfin, qu'il faut prioriser la régénération, pour le ferroviaire comme pour la route, le précédent rapport du COI le soulignait aussi, ce qui n'a nullement empêché l'annonce de lignes nouvelles : où est la cohérence, si l'on change de priorité en cours de route ?

M. Hervé Gillé. – Ce document démontre la nécessité, s'il en était encore besoin, de définir une vision de long terme en matière d'infrastructures de transport. Il s'agit assurément d'une politique de temps long, qui nécessite de définir des priorités claires et des objectifs partagés entre les acteurs concernés avant d'engager des investissements souvent colossaux.

Votre travail est de grande qualité, mais j'apporterai un bémol, du point de vue de ce que l'on perçoit de votre méthode, de l'extérieur. En effet, vous avez rendu votre copie fin décembre, puis il y a eu des rumeurs sur des ajustements avant sa publication, ce qui laisse planer un doute sur le fait qu'il pourrait y avoir eu des pressions politiques. Je ne doute pas de votre intégrité ni de celle des autres membres du COI, mais on ne peut balayer ces doutes d'un revers de la main, je me devais de les signaler.

Il est impératif de rechercher la plus grande cohérence entre les priorités définies au niveau local – entre les différents niveaux de collectivités – mais aussi entre le niveau local et le niveau national. Le rapport du COI souligne les difficultés liées, ici et là, à la juxtaposition de contrats, de schémas, de protocoles et de conventions qui ne sont pas toujours cohérents entre eux. Cette situation pose souvent problème. Dans le cadre de mon avis budgétaire sur les transports routiers, j'ai par exemple constaté les difficultés liées au manque de coordination entre agglomérations, ou entre une métropole et les communes périphériques, qui vont parfois jusqu'à entraver notre capacité collective à répondre aux besoins de mobilité de nos concitoyens.

Estimez-vous nécessaire de revoir non pas la gouvernance elle-même, mais la déclinaison concrète de la compétence mobilité dans les différents schémas de planification ? Nous manquons d'organisation territoriale et je suis, personnellement, favorable à plus d'intégration, avec des schémas de cohérence territoriale qui seraient plus intégrateurs et qui forgeraient une vision commune de l'aménagement et, par exemple, de l'intermodalité. Je crois aussi que l'on ne tient pas suffisamment compte des coûts annexes, c'est un sujet important.

Derrière la question des compétences se pose celle du financement. La dernière partie de votre rapport traite de la sécurisation du modèle économique des transports en commun et recommande d'identifier de nouvelles sources de financement, à la fois pour l'entretien et le développement d'infrastructures, mais aussi pour leur exploitation. L'exemple du réseau du Grand Paris Express, dont le montage financier n'est toujours pas finalisé, est

assez inquiétant, il faut anticiper en particulier l'endettement. Êtes-vous favorable à l'évolution de l'offre de service de la SGP pour la mise en place des RER métropolitains ?

Que pensez-vous, ensuite, de l'idée de faire évoluer, notamment au bénéfice des zones peu denses, la perception des recettes du versement mobilité ? Ce débat nous avait beaucoup mobilisés, et même divisés, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2023 et cette question n'est toujours pas réglée...

En tant que Girondin, je ne peux passer sous silence la situation du grand projet ferroviaire du sud-ouest (GPSO), où, manifestement, on abandonne l'idée d'accélérer la section Bordeaux-Toulouse, ce qui fait tout de même deux ans de décalage du calendrier, et où l'on reporte la section Bordeaux-Dax à après le quinquennat, ce qui remettrait en cause le financement européen : pouvez-vous m'éclairer sur ces points ?

Enfin, j'ai des questions sur les infrastructures routières, qui ont moins de place dans votre rapport, ce que Clément Beaune a noté en considérant que le scénario de la planification réduit trop les investissements routiers, qui en deviennent une variable d'ajustement budgétaire. L'augmentation des prix de l'énergie et des matériaux, conjuguée aux futurs transferts de certaines routes nationales aux collectivités volontaires, laisse à craindre un désengagement de l'État sur le réseau routier, dont l'état laisse déjà à désirer. Partagez-vous ces inquiétudes ? Avez-vous pris en compte ces éléments de contexte dans la définition de vos scénarios ? Quelle place avez-vous faite dans vos scénarios aux concessions autoroutières – et quelle est votre position sur le sujet, aussi bien que sur la proposition, par la Première ministre, de faire participer davantage la route au financement des infrastructures de transports ?

La question de l'acceptabilité des projets est également importante. Voyez le projet de mettre à trois voies l'A63 pour sa connexion à la rocade bordelaise, en passant par une concession autoroutière : sachant ce que l'opinion pense des concessions autoroutières, n'y a-t-il pas un risque qu'elle ne rejette ce projet dans son ensemble ?

M. Hervé Sautarel. – Je veux revenir sur la lisibilité et la pérennité du financement des infrastructures de transport. Les pistes proposées renvoient au cofinancement par les collectivités territoriales et par l'Union européenne. Où en est-on avec les financements européens ? Ils doivent abonder la modernisation de notre réseau, considéré comme l'un des points noirs du continent s'agissant de la commande centralisée et du programme ERTMS (Système européen de gestion du trafic ferroviaire), alors que nous avons une obligation en la matière. De même sur les péages ferroviaires, la situation française est différente de celle de ses voisins, qui ont su investir dans la durée. En tout cas, je me réjouis que vous ayez enfin rendu votre rapport, car lorsque nous propositions quelque chose pour les infrastructures de transport, le Gouvernement nous répondait invariablement être « dans l'attente » du rapport du COI : le Gouvernement ne pourra plus le dire...

Une alerte, ensuite, sur la contribution des collectivités territoriales. Alors que nous lançons au sein de la commission des finances une mission d'information sur le financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), on sait que les besoins en matériel roulant sont importants et onéreux ; si les collectivités territoriales doivent les financer, comment pourront-elles en même temps contribuer aux infrastructures ? Est-ce vraiment soutenable – et n'est-ce pas plutôt le signe qu'un nouveau système reste à réinventer ? Que pensez-vous du modèle de la SGP, dans une relation renouvelée avec SNCF Réseau, qui subit le mode de financement de la holding SNCF ?

M. Stéphane Demilly. – Les enjeux du fret de marchandises n’ont pas été assez pris en compte dans ce rapport, alors que leur place dans la décarbonation des transports est cruciale. Les acteurs du secteur ont pris des engagements à long terme pour une transition écologique du fret par voie fluviale, maritime et ferroviaire. Le transport fluvial a besoin de plateformes multimodales qui captent les flux de marchandises, nous en avons parlé dans notre mission d’information avec Nicole Bonnefoy et Rémy Pointereau. Le développement de ces plateformes accuse un retard très important en France, ce qui nuit à la compétitivité de nos entreprises et de nos grands ports maritimes; ces projets d’infrastructures ont besoin du soutien de l’État, notamment au travers des demandes de financement auprès de l’Union européenne. Qu’est-il prévu pour soutenir la transition écologique du transport de marchandises en France et selon quel calendrier ? Quels sont les moyens budgétaires associés ?

Autre sujet d’importance, l’aérien n’est évoqué qu’à la marge par ce rapport, mais la Première ministre en a fait un contributeur potentiel au financement du rattrapage ferroviaire. Or, le transport aérien a sa propre transition écologique à financer et la fiscalité environnementale pèse déjà sur le secteur aérien plus lourd en France qu’ailleurs, entraînant des distorsions de concurrence. Quelles sont donc vos attentes en matière de contribution du secteur aérien ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances. – Les infrastructures de transports mériteraient probablement un plan décennal de remise à niveau et d’adaptation. Beaucoup a été dit sur le ferroviaire, moins sur le fluvial, et j’insiste sur la dégradation inquiétante du réseau routier en général, national en particulier – je ne compte plus les panneaux avertissant de trous sur la route. C’est aussi une alerte sur le réseau communal, car comment ne pas se sentir déclassé quand le réseau routier qu’on utilise tous les jours, est en mauvais état ?

Pour les nouvelles LGV, le modèle de financement repose ainsi sur 20 % de subventions européennes qui restent à ce jour bien hypothétiques. Dans quelle mesure ces incertitudes font-elles peser un risque sur les trajectoires de financement de nos infrastructures de transports ?

Les surcoûts liés à la prolongation de la ligne E du RER, ensuite, le fameux projet Eole, pourraient devoir être assumés par l’État à hauteur de 500 millions d’euros, et être pris en charge par la SGP selon votre rapport : si c’était le cas, quelle serait sa nouvelle source de financement ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Votre rapport ne parle pas de la ligne Angoulême-Limoges, fermée depuis cinq ans, c’est un oubli criant et j’ai été frappée de ce manque de considération pour cette ligne essentielle à nos connexions interdépartementales. Ce n’est pas faute d’engagements répétés de la part de la Première ministre plaidant pour la préservation des petites lignes du quotidien, et du précédent ministre des transports, qui a signé avec la région Nouvelle-Aquitaine le protocole pour les « petites lignes de demain » qui mentionnait très clairement cette ligne dans le cadre des contrats de plan État-région.

Que devons-nous conclure du silence assourdissant du rapport du COI sur ce sujet ? Comment justifiez-vous le désengagement de l’État sur cette ligne qui a pourtant fait l’objet d’une attention constante et de promesses réitérées ? Cette évolution est inacceptable alors que, le 3 mars dernier, le ministre Clément Beaune a redit une nouvelle fois son souhait de rouvrir cette ligne. Alors que la végétation pousse sur la voie ferrée, SNCF Réseau indique

avoir engagé des études préliminaires pour définir dès cette année les travaux à réaliser, pour une réouverture à terme. Pourquoi, dans ces conditions, ne parlez-vous pas de cette ligne ?

Ensuite, je suis honorée de figurer dans votre rapport en tant que contributrice sur la question de la plateforme de transport combiné de Cognac. Cette plateforme neuve est cependant à l'arrêt, puisque l'industrie du cognac préfère utiliser la route plutôt que le rail... Encore un sujet mentionné sans plus de précision, alors que vous préconisez un report modal vers le ferroviaire pour le trafic des marchandises.

Enfin, le rapport évoque certains problèmes de report de trafic des poids lourds sur les axes dépourvus de péage en indiquant que ces reports « sont souvent inférieurs aux prévisions pour les sections dont le péage est (trop) élevé ». Je suis en total désaccord avec cette assertion et je vous invite à considérer le report de trafic des poids lourds de l'A10 vers la N10 entre Poitiers et Bordeaux, qui engendre des nuisances exponentielles. D'ailleurs, le rapport précise bien que le trafic des poids lourds progresse encore.

Si je salue la volonté du COI de développer le fret ferroviaire, il faut aujourd'hui donner aux élus la possibilité de restreindre de manière temporaire le trafic poids lourds. J'ai déposé une proposition de loi en ce sens pour lutter contre le phénomène de report de trafic qui a rendu notre N10 extrêmement accidentogène et impraticable pour les véhicules légers.

Les autoroutes aujourd'hui concédées peuvent réguler ce trafic grâce à une politique de péage dynamique pour diminuer les congestions à l'œuvre dans nos métropoles. J'aurais aimé voir une recommandation du COI portant sur ce point noir qui concerne non seulement la Charente mais bien d'autres territoires, laissant les élus captifs de leurs infrastructures.

M. Michel Canévet. – Dans quelle mesure vos propositions sont-elles compatibles avec l'objectif de sobriété foncière, dont nous parlons dans le « zéro artificialisation nette » ?

M. Étienne Blanc. – La DUP qui va faciliter les voies d'accès au tunnel pour le Lyon-Turin arrive à échéance en 2028 : le COI peut-il imaginer la laisser tomber, avec toutes les implications que cela comporte ? Vous ne citez pas l'Italie, comme si votre rapport devait se cantonner à nos frontières, alors que l'Italie a sur-financé de 10 % le tunnel de base parce qu'elle avait moins de voies d'accès que nous. Nos voisins respecteraient leurs engagements, et, faute de voies d'accès en nombre suffisant, nous manquerions à la parole française ? Le COI mesure-t-il les conséquences de ses propositions pour nos relations avec l'Italie ?

L'Union européenne, ensuite, a clairement dit que le Lyon-Turin ne devait pas devenir un Dijon-Turin, car ce n'est pas ce qu'elle attend pour son grand projet de connexion des réseaux européens : quelles ont été vos relations avec la Commission européenne sur ce dossier ?

Alors que, pendant des années, on a dit que les investissements sur la ligne Dijon-Modane n'empêcheraient nullement la réalisation d'une voie nouvelle d'accès entre Lyon et Modane, on nous dit aujourd'hui l'inverse, à savoir que ces investissements permettent le report de la réalisation de cette voie à l'après 2045 : le COI a-t-il mesuré l'impact d'un tel report sur le bassin de Chambéry, qui va subir une véritable thrombose et être gêné dans le développement de ses projets ?

M. Didier Rambaud. – Alors qu'un tunnel est en cours de construction pour le Lyon-Turin, fruit d'un accord international, on piétine côté français sur les voies d'accès, ce qui fait s'impatienter l'Union européenne, pour qui le Lyon-Turin est une section importante d'un réseau plus large. En réaffirmant que le Modane-Dijon est une possibilité, le COI crée la panique chez les acteurs économiques et politiques en Rhône-Alpes. Mais peut-être l'avons-nous un peu cherché, faute de nous être suffisamment engagés à temps... D'où cette question : le choix des accès français au tunnel sera-t-il lié à un positionnement clair des collectivités locales ?

Mme Évelyne Perrot. – Il est important de soutenir le développement des ports intérieurs multimodaux, nous en avons besoin – et parmi eux le projet d'agrandissement de la zone portuaire de Nogent-sur-Seine, pour utiliser pleinement le passage à grand gabarit fluvial de la section Bray-Nogent. Ce projet a été déclaré d'utilité publique le 22 juillet dernier, la fin du chantier est prévue pour 2028 : confirmez-vous ce calendrier ?

Quoique le COI, ensuite, n'ait pas été mandaté sur le transport aérien, des questions se posent après que le Gouvernement a indiqué le mois dernier que le secteur serait mis à contribution pour financer les 100 milliards d'euros à mobiliser pour les infrastructures ferroviaires d'ici 2040. Les compagnies aériennes s'inquiètent, sortant tout juste d'une période de forte incertitude marquée par un effondrement des recettes lié à la crise sanitaire. Malgré ce contexte difficile, le secteur a déjà remis sa feuille de route comportant les actions pour atteindre la neutralité carbone à horizon 2050, comme le prévoyait la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Cette ambition de décarbonation du transport aérien reposera essentiellement sur le développement des carburants durables. Or, l'offre de tels carburants demeure très limitée, faute de filières industrielles suffisamment développées. Et ces carburants, lorsqu'ils seront disponibles, feront l'objet de conflits d'usage importants entre les différents secteurs.

Si notre commission partage l'objectif d'investir massivement dans la régénération des infrastructures ferroviaires, il faudra être vigilant, en mettant à contribution le secteur aérien, à ne pas trop affaiblir ses capacités d'investissement dans la décarbonation, d'autant que ce secteur fait face à une concurrence internationale très forte. Qu'en pensez-vous, et savez-vous comment le secteur aérien serait mis à contribution ?

Enfin, si le volet aéronautique France 2030 consacre plus d'un milliard d'euros à la recherche et à l'innovation aéronautique, le développement des carburants durables semble faire l'objet de moins de volontarisme dans notre pays. Identifiez-vous des pistes financières pour soutenir plus amplement la consolidation de cette filière industrielle ?

M. Philippe Dominati. – Vous dites avec raison qu'en matière d'infrastructures de transport, il faut travailler sur le temps long, mais regardez combien les deux derniers présidents de la République ont eu de ministres des transports et de la transition écologique : leur durée moyenne au Gouvernement est d'un an seulement à la transition écologique, de deux ans aux transports – ce défilé montre combien il est difficile d'avoir un interlocuteur fiable et une parole publique respectée, du côté de l'État.

Je dois vous faire part, ensuite, de mes inquiétudes – ou de mon expérience, c'est ici tout comme – envers les sociétés d'État, véritables poupées russes qui lancent des projets, obtiennent la signature de l'État, puis, celle-ci en poche, empruntent pour construire. La SGP devait avoir 4 milliards d'euros de capital, ils ne sont jamais venus. Ensuite, les travaux ne sont jamais réalisés dans le budget prévu, leur coût double souvent, ce qui compromet

l'ensemble. Il y a toujours un problème de financement, car l'État ne joue pas son rôle comme dans les autres pays – et nous nous trouvons dans des situations de blocage.

J'attendrais donc, de la part du COI, plus de sévérité envers les surcoûts, les calendriers pas tenus, les programmations reportées. Voyez le *Charles-de-Gaulle Express*, ce projet de liaison directe entre l'aéroport de Roissy et la gare du Nord : la SGP l'avait demandé, on la lui a refusée, puis on a renversé la vapeur, avec une loi d'exception, quand les JO se sont présentés, pour finalement renoncer ! Voilà comment les transports publics sont gérés en Île-de-France – ce serait un très bon sujet d'étude pour votre prochain rapport...

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Le projet du Lyon-Turin, c'est le barreau bas manquant pour assurer la liaison ferroviaire entre Lisbonne et Kiev : faire passer une telle ligne par Dijon, est-ce vraiment soutenir le fret ferroviaire ? Ensuite, demander à l'aérien de contribuer, est-ce l'encourager à avancer sur sa propre décarbonation ? Enfin, comment les ports intérieurs multimodaux sont-ils pris en compte dans votre trajectoire à dix ans ?

M. Jacques Fernique. – Dans ce rapport dense et qui sait rester limpide, le mot « écologique » n'est pas là pour le décorum, mais bien pour répondre à la volonté de tenir nos objectifs de décarbonation, de biodiversité, de freinage de l'artificialisation, de protection de la ressource en eau : le COI cherche à modifier nos réponses à nos besoins de transports en tenant compte de ces impératifs, c'est une bonne chose.

La régénération et la modernisation du rail sont essentielles, le COI souligne avec raison notre retard sur nos voisins européens. Vous le dites : si l'on décuple notre effort pour se conformer au système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), nous atteindrons en 2040 seulement l'objectif que l'Union européenne fixe pour 2030 – et sur les commandes centralisées, il faudrait attendre 2060 pour parvenir à ce que nos voisins belges, allemands et suisses ont déjà fait... Sur l'accélération des réseaux express métropolitains, il faut effectivement travailler sur les savoir-faire et sur l'organisation. Nous sommes bien placés à Strasbourg pour savoir combien c'est important. Sur l'adaptation et la transition des routes, également, il ne s'agit plus de rechercher la fluidité d'un trafic routier toujours plus important.

Comment tenir ces orientations claires, sachant qu'on ne pourrait se contenter d'une « étagère à projets », où l'on piocherait selon les moyens disponibles ? Je cite votre rapport : « Quelles que soient les sensibilités, le Conseil s'accorde sur l'impérieuse nécessité de ne plus sacrifier les programmes aux projets, la modernisation de l'existant à l'engagement d'infrastructures nouvelles. » Comment faire, sachant qu'ici et là, on l'entend ici même aujourd'hui, des demandes affluent de toutes parts, pour exiger la réalisation de tel ou tel projet qu'on pensait engagé ? Comment tenir la ligne, quand l'évaluation de la décarbonation montre qu'on n'atteint pas ce qui était annoncé, comme on le voit avec le grand contournement autoroutier de Strasbourg ?

Ensuite, qui va payer – et où trouver l'argent ? Sur le ferroviaire, le contrat de performance cible les péages, qui devraient augmenter de 28 % en dix ans alors qu'ils sont déjà parmi les plus élevés d'Europe. Les régions, pour les TER, devraient ainsi payer de plus en plus cher un réseau qui n'est pas dans le meilleur état du monde... Mettre à contribution les concessions autoroutières ? Ne faut-il pas réfléchir à faire payer le fret routier ? L'Alsace est précurseur sur le sujet. Enfin, comment mettre en musique une grande loi de programmation sur les transports, qu'on sait nécessaire, et les contrats de plan ?

Mme Angèle Prévile. – Vous parlez du retard ferroviaire, mais je veux évoquer l'équité territoriale : une partie du département du Lot est abandonné, c'est un territoire oublié du ferroviaire. On attend la modernisation de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT), mais la section est déclassée depuis Brive, les temps de transport sont plus longs qu'à l'époque du *Capitole*... Le projet d'une LGV, c'est bien, mais cela ne va évidemment pas servir à tout le monde, en tout cas pas chez moi, je suis à 1 h 30 de Cahors... De quelle façon tenez-vous compte des possibilités de l'offre ferroviaire ?

Vous dites privilégier les mobilités actives, le vélo et le partage de véhicules. Mais comment réaliser les équipements de sécurité pour les vélos sur les routes ? Le défaut de ces équipements freine clairement l'usage des vélos. Avez-vous une idée de ce que coûterait le développement de voies réservées aux vélos, pour qu'on sache mieux les besoins d'investissements ?

M. Jean-Claude Anglars. – L'Aveyron est également un territoire oublié et la RN 88 entre Rodez et Séverac-le-Château est un chaînon manquant, ces 60 kilomètres sont essentiels pour le désenclavement du sud-Massif central par l'A75. L'État et les collectivités se sont entendus pour réaliser ce projet, mais que reste-t-il de cet engagement dans votre rapport qui recommande surtout, à ce que j'en ai compris, de prendre le bus ou de faire de l'autopartage ?

M. David Valence. – Sur la méthode, d'abord, l'une des craintes que l'on pouvait avoir, c'était de n'écrire qu'un rapport confortable pour l'exécutif. Or, le président du COI que je suis, également député de la majorité, atteste qu'en réalité, ce rapport n'est pas si confortable pour l'exécutif, et qu'il prend même une certaine liberté avec le cadre de sa mission. Il est normal que l'on échange avec l'exécutif sur nos résultats, mais je tiens à dire qu'aucun membre du COI n'a eu le sentiment qu'on orienterait les choses, chacun a pu travailler et s'exprimer en toute liberté, j'y ai veillé. En réalité, la version du 15 décembre dernier, qui a « fuité », était une synthèse et ne comportait pas d'annexes – et les sujets qu'on évoque aujourd'hui comme ayant pu varier ou faire défaut, relèvent précisément de ces annexes.

Sur le montant des investissements que nous recommandons, je précise que nos chiffres sont présentés comme estimés « au minimum » – ce qui n'est pas facile à endosser pour l'exécutif, mais nous avons maintenu nos recommandations. En fait, il faut au Gouvernement rattraper des décennies de sous-investissement, et dans le débat, il faut reconnaître que l'effort entrepris depuis cinq ans a été significativement plus important que ce qui était fait précédemment. Il est vrai que des personnalités diverses ont exercé la fonction de ministre des transports, mais vous reconnaîtrez avec moi que ce n'est pas fréquent que l'une d'eux, devienne Première ministre, c'est un signe de la place des transports dans la vie publique et c'est important de le signaler.

La crédibilité des engagements est déterminante, et nous devons nous le dire clairement : aucun acteur, seul, ne peut relever le défi ; oui, les collectivités territoriales seront sollicitées, l'État aussi mettra plus de moyens sur la table – et il faudra encore d'autres ressources, fiscales ou autres. Il n'y a pas de secret, les infrastructures sont financées par le contribuable ou par l'utilisateur, ainsi que par les fonds européens. Ce que l'on constate, aussi, c'est que notre dépense publique va moins que chez nos voisins au transport décarboné ; dans le ferroviaire, nous sous-finançons les investissements, mais nous sur-finançons le fonctionnement, c'est l'inverse en Allemagne.

Les rapports entre État et les collectivités territoriales, qui demandent de la sincérité, s'incarnent dans la façon dont les CPER vont être renégociés. Dans le travail que nous avons conduit pour notre deuxième rapport, sur les attentes des territoires en matière d'infrastructures de transport, nous avons été étonnés de voir la diversité des projections : nous avons vu parfois une sélection de projets très rigoureux, réalistes et articulés – et inversement, parfois une liste de demandes disparates allant d'un rond-point jusqu'à une infrastructure structurante, ce n'est pas sérieux. On demande au Gouvernement de cesser les effets d'annonce, mais cela vaut en fait pour tout le monde, y compris les acteurs publics locaux – pour avoir été vice-président de région, maire et président d'agglomération, je sais qu'il est tentant d'annoncer l'amélioration d'infrastructures de transport, mais ce n'est pas toujours très sérieux quant au désenclavement lui-même.

Pourquoi notre rapport signale-t-il tel projet plutôt que tel autre ? Nous avons signalé les projets à partir d'un certain niveau d'engagement de l'État, et pour les projets qui se situent en deçà, ne pas être signalés dans notre rapport ne veut pas dire qu'ils sont abandonnés. La ligne Angoulême-Limoges, par exemple, relève de ces projets de petites lignes qui ont fait l'objet d'un accord avec la région, chacun s'est engagé publiquement, c'est dans le contrat de plan État-région et ce n'est certainement pas à l'État de la vouloir seul. L'État consacre plus de moyens qu'avant aux petites lignes – on fait un peu, mais ce n'est pas rien, et c'est mieux qu'avant, où l'on disait tout faire, alors qu'on ne faisait rien. À maints égards, l'avis négatif sur le projet d'autoroute A 147 entre Poitiers et Limoges est lié à une volonté de ne pas sur-financer les projets routiers au détriment des lignes ferroviaires.

Le COI n'a pas été mandaté sur l'aérien, pas plus qu'en 2018, et nous en avons parlé seulement pour Mayotte – puisque pour la première fois nous avons abordé les outre-mer, pour constater qu'une partie du raisonnement sur la priorisation que nous proposons, ne peut s'appliquer outre-mer, eu égard aux spécificités territoriales. Je n'ai pas d'avis à émettre sur les carburants aéronautiques alternatifs ; des projets sont en cours, dans les Bouches-du-Rhône et en Seine-et-Marne, mais il y a en effet un enjeu de production de ces carburants en France.

Sur l'Europe, nous avons auditionné le directeur général de la mobilité et des transports (DG Move) de la Commission européenne, lors de notre premier rapport, pour parler franchement de la capacité contributive européenne. Ce que l'on constate, c'est qu'il y a un loup. La somme des financements européens attendus à l'échelle nationale sur les infrastructures de transport, représente la moitié des financements disponibles pour toute l'UE ; la France est certes un lieu de passage important, mais pas au point de capter la moitié des financements européens. En réalité, il y a un effet de surestimation : lorsqu'on fait un tour de table pour lancer tel projet d'infrastructure, on s'arrange, pour peu que ce soit possible, pour le caler sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et l'on inscrit à ce titre une participation européenne dans le plan de financement, en se disant qu'on verra bien ce que cela donnera. Nous avons constaté cette façon de faire y compris dans des projets importants dont on parle ici même, et nous avons écrit dans notre rapport que les financements européens ne seraient peut-être pas toujours au rendez-vous de ce qu'on a projeté.

Sur les réseaux express métropolitains et la SGP, je ne pense pas qu'on puisse parler de mise sous tutelle de SNCF Réseau. Je crois qu'il ne faut pas être obsédé par la question des recettes, ce qui compte ici surtout, c'est la capacité à faire. La SGP a développé une méthode de travail en plateau-projet et une bonne capacité de rendre compte aux financeurs – ces éléments font encore défaut à SNCF Réseau, c'est cela plus que le financement qui est intéressant, je le dis à titre personnel.

M. Pierre-Alain Roche. – Le calendrier et le coût du Lyon-Turin n’ont pas été ajustés depuis plusieurs années, ce n’est pas acceptable, car c’est typiquement une opération où nous devrions procéder à une réévaluation tous les six mois. Pour ce rapport, nous avons fait des hypothèses sur la poursuite d’imputation sur les crédits d’État, j’espère que des données plus précises seront disponibles dans les mois à venir, pour mieux établir les choses. L’objectif de base pour le tunnel est de pouvoir faire circuler 15 millions de tonnes de marchandises, alors qu’on est passé de 10 millions de tonnes dans la situation antérieure, à 3 millions de tonnes du fait de l’ouverture d’autres tunnels alternatifs et du redéploiement des grands flux européens.

Ce que nous appelons la première phase des accès au tunnel, c’est la combinaison entre le contournement ferroviaire de l’agglomération lyonnaise par le nord (CFAL-nord), qui est en déclaration d’utilité publique (DUP) depuis 2012 mais sans protocole de financement alors que c’est un projet crucial, et la mise à 4 voies de la section Saint-Fons–Grenay, elle aussi cruciale pour l’axe qu’on dit aller de Kiev à Lisbonne. Ces voies sont indispensables pour capter une partie des flux entre le nord et le sud de l’Europe. Suite au dialogue que nous avons eu avec les territoires, nous avons proposé d’y adjoindre un nouveau franchissement du Rhône, contre la congestion. Or, il n’y a toujours pas de consensus sur l’emplacement de la voie, nous avons reçu de nombreuses demandes différentes, pour la faire passer le long de la LGV ou plus au nord, il faudra se mettre d’accord pour parvenir à capter les 15 millions de tonnes de marchandises – et les travaux sont estimés à 5 milliards d’euros, ce n’est pas une mince affaire.

Nous n’avons pas intégré les sections nouvelles dans un calendrier précoce de la planification écologique, mais je veux signaler aussi qu’il y a eu quelques erreurs dans les premières versions du tableau de synthèse, qui ont été corrigées depuis – nous avons travaillé en urgence absolue pour rendre les annexes début janvier, il y a eu des décalages entre le texte et les tableaux, ils sont désormais corrigés et leur version en ligne est stabilisée.

S’agissant des services express régionaux métropolitains, chaque terme compte, l’enjeu est aussi la capacité d’organiser l’urbanisation sur des grands axes, il y a un sujet de service et des travaux neufs considérables à réaliser ; Marseille, Bordeaux, Strasbourg se sont déjà bien engagés, ailleurs c’est moins le cas. La SGP est compétente pour porter ce type de projet, et il y a aussi des adaptations des réseaux actuels, où SNCF Réseau a des atouts. Cependant attention, il faut continuer à faire circuler des trains, on ne peut pas être en travaux partout à la fois et n’importe comment, c’est pourquoi nous proposons une montée en puissance pour développer les capacités d’intervention. L’Italie aura équipé son réseau ERTMS dès 2030, mais comme nous sommes en retard, nous manquerons l’interopérabilité et les économies d’exploitation liées à la suppression de la signalisation latérale ; c’est pourquoi nous proposons un effort de 500 millions d’euros puis de 1 milliard d’euros, pour qu’en 2040-2042 on ait équipé le réseau central – c’est stratégique pour le réseau européen, et c’est plus important que le reste. La performance opérationnelle est liée à la régénération, et l’opérateur a besoin d’une commande centralisée pour assurer le fonctionnement, or notre système d’aiguillage est devenu obsolète. À terme, cela dégage des capacités de productivité qui permettent d’optimiser les choses.

Enfin, s’agissant des plateformes logistiques, une quinzaine de projets sont en cours, portés dans le cadre du conseil national de l’industrie avec des opérateurs céréaliers, l’idée est d’apporter 150 millions d’euros à ces opérations pour accélérer les études de ces opérations sur le quinquennat en cours. Nous n’avons pas présenté chacun des projets dans

notre rapport, pour la simple et bonne raison que nous ne sommes pas allés à ce niveau de détail.

Quant à la RN 88 dans l'Aveyron, le débat va continuer à prospérer, notre point de vue c'est que, de façon générale, les dépenses publiques doivent aller davantage à des équipements comme des bornes de recharge électrique, qu'à la mise à deux fois deux voies quand le trafic ne le justifie pas complètement.

M. Bruno Cavagné. – Sans le COI, nous n'aurions même pas le scénario et nous n'aurions que la juxtaposition d'annonces financières. J'ai dit à la Première ministre le besoin d'une vue d'ensemble, elle m'a répondu que nous l'aurions en juin, c'est précieux.

Le « zéro artificialisation nette » va évidemment poser des problèmes et le travail que vous menez pour donner se doter d'outils me semble indispensable.

Ensuite, des surcoûts tiennent aussi à ce que des projets sont parfois anciens, qu'ils n'ont pas été réévalués, et l'inflation compte également. En réalité, je crois que si l'on ne sort pas du pacte de stabilité les investissements visant la décarbonation, nous n'y arriverons pas, les coûts sont trop importants – nous avons donc besoin d'une réflexion plus globale.

M. David Valence. – Certains de nos voisins font des lois de programmation qui engagent une décennie, mais qui sont reprises tous les cinq ans, c'est intéressant pour les infrastructures de transport. Nous venons d'actualiser le rapport Duron, qui date de 2018 ; reste à définir une stratégie dans la loi. Nous ne sommes pas seuls à avoir de telles difficultés avec nos infrastructures de transports, mais nous avons ce problème propre à notre culture politique : nous avons du mal à construire du consensus, à faire confiance aux autres et à assumer des choix qui ne sont pas toujours simples. Le COI apporte un début de réponse en proposant de se mettre d'accord, comme il l'a fait en son sein, sur une priorisation des projets ; j'espère que le Sénat relaiera ce « parler vrai », plutôt que le « toujours plus ».

M. Jean-François Longeot, président. – Merci à chacun d'entre vous, on voit bien l'ampleur du travail qu'il reste à faire : il sera important de ne pas se disperser.

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 13 h 10.

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA
COMMUNICATION****Mercredi 1^{er} mars 2023****- Présidence de M. Laurent Lafon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Audition de MM. François Brouat, président du collège des directeurs des
Écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA), et Olivier Celnik, élu au
Conseil national de l'Ordre des architectes d'Île-de-France**

M. Laurent Lafon, président. – Notre audition est consacrée aux questions liées aux écoles d'architecture et à la politique en matière d'architecture, qui relèvent de la responsabilité du ministère de la culture. Afin de nous éclairer sur certains des enjeux actuels dans ce domaine, nous accueillons, d'une part, M. François Brouat, directeur de l'École nationale supérieure d'architecture (ENSA) de Paris-Belleville, qui intervient également au titre de président de l'Association des directeurs des 20 ENSA que compte notre pays, et, d'autre part, M. Olivier Celnik, architecte et enseignant en architecture, qui intervient au nom du Conseil national de l'Ordre des architectes dont il est élu.

Nos intervenants sont accompagnés par M. Raphaël Labrunye, directeur de l'ENSA de Normandie, Mme Amina Sellali, directrice de l'ENSA de la ville des territoires de Paris-Est, ainsi que M. Philippe Bach, directeur de l'ENSA Paris-Val de Seine.

Mesdames et Messieurs, nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Nous mesurons combien la qualité de la formation des architectes et des urbanistes est importante pour relever plusieurs défis auxquels notre pays fait face, à commencer par celui de la lutte contre le changement climatique. Le fonctionnement des ENSA a été profondément réformé en 2018. Pourtant, nous constatons que les écoles restent confrontées à certaines difficultés de fonctionnement encore aggravées par la crise énergétique actuelle. Après la vague des grèves qui avaient secoué les ENSA au début de l'année 2020, l'ENSA de Normandie s'est à nouveau mise en grève au début du mois de février pour protester contre ses mauvaises conditions de fonctionnement. Nous souhaitons donc d'abord connaître le regard que vous portez sur les ambitions de cette réforme et sur ses premiers résultats. Des adaptations vous paraissent-elles déjà nécessaires pour réussir à parachever sa mise en œuvre ou à réorienter éventuellement certains de ces contours ? Que faut-il faire pour assurer l'avenir des écoles d'architecture et leur permettre d'offrir aux étudiants des qualités d'enseignement encore meilleures que ce qu'elles sont aujourd'hui ?

J'en viens au second sujet qui nous préoccupe, à savoir la transition écologique du bâti ancien. À l'initiative de notre collègue Sabine Drexler, rapporteur pour avis des crédits budgétaires sur le patrimoine de notre commission, nous conduisons depuis plusieurs mois des travaux autour de cette question. Nous considérons qu'il s'agit d'un enjeu tout à fait mésestimé. Ce type de bâti représente près du tiers de notre parc de logements, mais le cadre réglementaire applicable en matière de rénovation énergétique ne prend nullement ou faiblement en considération ses spécificités. Nous ne pouvons pas nous résigner à voir disparaître ce patrimoine ni le voir modifier dans ses principales caractéristiques. Nous estimons au contraire que sa réhabilitation contribuerait davantage aux objectifs de

développement durable et de réduction des gaz à effet de serre, que son remplacement progressif par des constructions neuves. Quelle est la position des femmes et des hommes de l'art à ce sujet ? Dans quelles mesures les architectes peuvent-ils contribuer à la transition écologique du bâti ancien ? Y sont-ils aujourd'hui correctement préparés ? Dans les écoles d'architecture quelle est la façon dont vous appréhendez ces problématiques et la formation de vos futurs collègues ? Quelles réformes préconisez-vous pour permettre à notre pays de mieux concilier les impératifs de transition écologique avec les objectifs de préservation de notre patrimoine ?

Je me permettrai de vous rappeler que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Pour permettre une bonne qualité d'échange, M. Brouat et M. Celnik, dans un propos préliminaire, présenteront leurs éléments de réponse par rapport à cette série de questions. Ensuite, comme nous en avons l'habitude, mes chers collègues, vous interviendrez en interrogeant nos invités. Je vous laisse la parole.

M. François Brouat, président du collège des écoles nationales supérieures d'architecture. – Je vous remercie de votre invitation qui nous donne l'occasion d'évoquer avec vous des sujets qui nous tiennent à cœur. Notre pays compte 20 écoles nationales supérieures d'architecture, établissements publics sous la tutelle du ministère de la culture, ainsi que 2 écoles qui délivrent le diplôme d'État d'architecte – l'École spéciale d'architecture de Paris, seule école privée qui possède cette habilitation, et l'INSA de Strasbourg pour des raisons historiques.

Ces écoles accueillent 20 000 étudiants. Alors qu'il y a 40 000 architectes, 3 300 étudiants entrent chaque année dans les écoles d'architecture. Nous délivrons 2 500 diplômes d'État d'architecte chaque année et 1 500 habilitations à la maîtrise d'œuvre. Ce réseau d'écoles comprend 1 736 enseignants et 723 agents administratifs.

Il y a six écoles en Île-de-France qui forment à peu près 40 % des architectes français. La carte des écoles d'Île-de-France a été profondément rénovée en 2000 pour supprimer un certain nombre d'écoles, les regrouper et disposer d'un paysage plus pertinent et plus efficace en région parisienne. Deux régions seulement sont dépourvues d'écoles d'architecture : la région Centre-Val de Loire et la région Bourgogne-Franche-Comté. Lorsqu'aucune école d'architecture n'est présente dans une région, les territoires sont en conséquence peu nourris par des architectes. Se pose alors des difficultés sur la qualité des constructions et de l'aménagement.

En outre-mer, une seule région est pourvue d'une école d'architecture : La Réunion. Elle ne propose qu'une formation à l'architecture pilotée depuis l'École nationale supérieure d'architecture de Montpellier. Il ne s'agit donc pas d'une école de plein exercice. Il est assez regrettable qu'aucune formation à l'architecture ne soit dispensée aux Antilles où un dispositif universitaire très complet est en place.

Les écoles d'architecture ont subi depuis une trentaine d'années une transformation très importante : d'écoles professionnelles, elles sont devenues des établissements de type universitaire qui accueillent des équipes de recherche, lesquelles ont développé des enseignements académiques indispensables à la formation des architectes. Comme l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur français, elles sont évaluées régulièrement par le Haut commissariat de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. Cette évaluation est un préalable nécessaire à l'accréditation par l'État de nos établissements et de la délivrance de diplômes reconnus. Placées sous la double tutelle du

ministère de la culture et du ministère de l'enseignement supérieur, nos écoles ont adopté le système licence-master-doctorat (LMD) en 2006, comme l'ensemble des universités européennes. Ainsi, la qualification de nos étudiants est reconnue au niveau des différents niveaux d'études. Les collaborations entre établissements et les passages d'un établissement à un autre sont facilités. Elles délivrent des diplômes qui valent grades universitaires jusqu'au doctorat.

Toutes les écoles d'architecture, de façon plus ou moins intégrée, participent au mouvement de regroupement universitaire à l'œuvre depuis quelques années en France. Quatre d'entre elles sont des établissements expérimentaux, composantes d'université. D'autres sont simplement associées. Les regroupements universitaires de grandes écoles, d'universités et de centres de recherche sont de nature très diverse. Certains sont très intégrés, d'autres plus fédéraux, d'autres, de simples associations. Ce mouvement est stratégique. En tant qu'ancrage dans le paysage de l'enseignement supérieur de notre pays, ces regroupements ont permis beaucoup de collaborations, notamment au niveau de la recherche, des participations de nos établissements aux écoles doctorales, et des approches pluridisciplinaires. Il a ainsi été possible de développer des doubles diplômes ou des formations conjointes avec des écoles d'ingénieurs, de design ou avec des masters spécialisés des universités. Ainsi, l'offre de formation a été développée et adaptée à une réalité complexe et multiple. En plus de cet aspect universitaire, les écoles d'architecture dispensent toujours une formation professionnalisante qui forme à la profession réglementée d'architecte, laquelle ne peut s'exercer qu'avec des diplômes agréés par l'État.

L'habilitation à la maîtrise d'œuvre en nom propre (HMONP) est obligatoire pour pouvoir signer les permis de construire, s'inscrire à l'Ordre des architectes et porter le titre d'architecte. Depuis la réforme de 2006, les écoles d'architecte dispensent cette formation, en collaboration avec l'Ordre des architectes. Nous délivrons une partie théorique et une partie pratique (mise en situation professionnelle de plusieurs mois). Cette double nature académique et professionnelle des ENSA constitue une vraie richesse.

La réforme de 2018 a été décidée à la suite d'un rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et de l'Inspection générale de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2014, consacré à la question du développement de la recherche dans les ENSA. La réforme de 2018 avait pour but de rapprocher nos établissements avec l'enseignement supérieur, notamment en termes de fonctionnement. Elle comportait deux volets essentiels.

Le premier volet concernait le statut de nos établissements. Il s'agit d'établissements publics administratifs sous tutelle du ministère de la culture. Il n'a pas été décidé de les transformer en établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Notre gouvernance a été rénovée et se rapproche des établissements universitaires, notamment par la composition de notre conseil d'administration, lequel inclut des personnalités extérieures, des membres de droit, des personnalités qualifiées, des élus, des enseignants, des étudiants et des personnes administratives. D'autres instances consultatives ont également été installées, telles que le comité pédagogique et scientifique, la commission de la formation et de la vie étudiante et la commission de la recherche. Elles possèdent des compétences sur des sujets qui constituent le fond de la mission de nos établissements : la pédagogie, la recherche et la vie étudiante.

Le second volet de la réforme portait sur le statut des enseignants-chercheurs. Même si nos écoles effectuent de la recherche depuis les années 1970, c'est la première fois

qu'a été reconnue dans le statut de nos enseignants la qualité de chercheur. La recherche fait désormais officiellement partie intégrante de leur mission générale de formation, comme dans tous les établissements d'enseignement supérieur. Ce nouveau statut a permis un rapprochement avec les corps enseignants de l'université, notamment les professeurs, maîtres de conférences et intervenants extérieurs.

Le mode de recrutement de ces enseignants-chercheurs a également été profondément modifié. Les enseignants-chercheurs font désormais l'objet d'une qualification par les pairs grâce à la mise en place d'un Conseil national des enseignants des écoles d'architecture. Les concours et le recrutement sont désormais organisés par les écoles elles-mêmes. Cette liberté du recrutement constitue l'un des fondements de l'autonomie des établissements universitaires.

Pour mettre en œuvre cette réforme, le ministère avait imaginé un système de décharge pour alléger les charges d'enseignement des professeurs et décompter la recherche dans leur service. Un certain nombre de postes d'enseignants devait être créé. Les évaluations estimaient nécessaires la création de 150 postes enseignants, soit par création nette, soit par transformation de postes de contractuels ou de vacataire en postes de titulaire. L'objectif consistait également à atteindre 80 % d'enseignants permanents (titulaires et associés) dans nos établissements et 20 % de contractuels et vacataires, soit la proportion de l'enseignement supérieur général. Le ministère de la culture avait passé un accord avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour pourvoir ces postes. En réalité, seul une cinquantaine de postes a été créée jusqu'à présent. Ce n'est pas négligeable, mais ce nombre est largement insuffisant.

Avant la réforme, les écoles étaient déjà sous-encadrées de façon structurelle. Les missions nouvelles qui résultent de la réforme nécessitent un travail supplémentaire de notre part assez considérable. Or, les dotations budgétaires nécessaires n'ont pas suivi.

Nous avons ainsi alerté le ministère à la fin de l'année 2019 et demandé le soutien du ministre Franck Riester pour remplir ces objectifs. Le ministère a pris deux initiatives. D'une part, il a confié à l'IGAC le soin de réaliser un bilan de la mise en œuvre de la réforme. Ce rapport a été rendu en décembre 2021. D'autre part, l'IGAC et l'Inspection de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) ont publié, également en décembre 2021, un rapport conjoint relatif aux conditions de l'enseignement et au déroulement de la formation. Il traite de l'adaptation de notre pédagogie et du contenu de nos formations aux évolutions très profondes de la profession.

Permettez-moi de vous dire quelques mots au sujet du premier rapport que je vous ai cité, celui de l'IGAC. Il effectue un constat des difficultés de mise en œuvre de la réforme. Sur cette base, nous avons beaucoup travaillé avec le ministère sur de nouvelles dispositions réglementaires, qui devraient être publiées au mois d'avril. Elles devraient permettre d'améliorer la situation. Il est néanmoins dommage d'avoir eu à attendre 2023 pour les obtenir, alors que ces points étaient inhérents à la réforme de 2018. Je pense que la crise actuelle trouve très largement son origine dans la lassitude ressentie par les enseignants et les étudiants.

La revalorisation des traitements des enseignants titulaires et contractuels doit connaître des avancées. La loi de finances initiale pour 2023 prévoit un rapprochement de toutes les conditions de rémunération et notamment la création d'un régime indemnitaire pour rapprocher le statut des enseignants-chercheurs des écoles d'architecture de celui des

professeurs et maître de conférences de l'université. Ces derniers ne sont pas parmi les Européens les mieux rémunérés. Nous attendons des mesures techniques comme la possibilité pour les enseignants d'avoir des heures complémentaires. En effet, nous souhaitons développer la formation continue des architectes, préalable indispensable dont nous ne disposons pas jusqu'alors. Nous souffrons toujours d'une véritable tension en matière de ressources humaines, car il n'y a pas eu de créations de postes d'enseignants ou de cadres administratifs et techniques en nombre suffisant dans les années récentes.

J'en viens maintenant au second rapport, celui rédigé conjointement par l'IGAC et l'IGESR. Il rappelle les évolutions très positives de la structuration et de la diversification de l'enseignement supérieur de l'architecture, ainsi que la nécessité de travailler sur les rythmes des emplois du temps des étudiants. Nous avons trouvé légèrement abusive la campagne de presse qui laissait à penser que les étudiants en architecture étaient maltraités, car il nous semble qu'une forme de pression s'exerce sur les étudiants dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, comme le suggèrent les tensions sur l'emploi et sur l'insertion des étudiants. Chacune des écoles travaille beaucoup sur la question de la refonte des emplois du temps pour diminuer les tensions et éventuellement donner plus d'autonomie et de responsabilités aux étudiants.

La stagnation de notre offre de formation constitue un problème majeur et persistant face à une explosion de la demande. Un *numerus clausus* important a été mis en place depuis une vingtaine d'années dans les écoles d'architecture. La plupart accueillent sur Parcoursup entre 100 et 150 nouveaux étudiants chaque année et reçoivent des milliers de candidatures. Dans mon école, ce sont 3 000 candidats pour 130 postes. Toutefois, les candidats se présentent probablement dans plusieurs écoles.

Alors que les effectifs de l'enseignement supérieur ont augmenté de 20 à 25 % depuis 15 ans, les effectifs des écoles d'architecture demeurent inchangés à quelques centaines près depuis 2000. Cette situation ne s'explique pas par un besoin moindre en architectes. Elle découle de la décision prise en 2000 de définir des capacités d'accueil maximales de chacune de nos 20 écoles. Depuis, aucune réflexion et aucun projet de développement n'ont eu lieu. Nos écoles sont indispensables pour répondre aux enjeux de construction de la ville de demain et de l'aménagement du territoire. Elles doivent faire évoluer leur pédagogie et le savoir qui y est dispensé. La nation a besoin d'architectes. Il est donc nécessaire de travailler avec nos ministères de tutelle.

En outre, ce second rapport n'envisage qu'une augmentation de 0,5 % des effectifs sous forme de succursales des établissements existants. La réponse ne nous paraît pas à la hauteur des enjeux et nous sommes en train de réfléchir à des propositions à adresser au ministère. En effet, les tailles des écoles sont relativement différentes. Sept ou huit écoles ont moins de 1 000 étudiants. Nous pensons qu'elles pourraient passer de 600 à 1 000 étudiants d'ici cinq ans.

Pour conclure, j'indiquerai que les mutations de notre environnement économique et professionnel, le réchauffement climatique et la transition écologique constituent des défis majeurs pour l'ensemble de la filière de l'architecture. La fin de l'artificialisation des sols, le réemploi de matériaux, l'usage des matériaux décarbonés et biosourcés, l'intervention sur l'existant, les modalités de conception et d'aménagement de nos villes et de nos territoires doivent être totalement repensés à l'aune de ces impératifs écologiques. Il est essentiel pour nos concitoyens que nous parvenions à relever correctement ces défis. Il en va de la qualité de nos logements, de nos espaces de travail, de nos espaces de loisirs, de nos équipements, et de

nos espaces publics. Bref, la qualité de nos villes, de nos territoires et de nos paysages en dépend. C'est bien la question du vivre ensemble dans un environnement durable qui est posée. J'ai le sentiment que cette prise de conscience dans nos écoles est complète. J'ai observé un changement absolument considérable depuis quatre ou cinq ans. Les étudiants ont pris conscience de ces sujets depuis davantage de temps encore. Je dirige depuis huit ans l'école de Paris Belleville, j'ai remarqué un changement très profond de la part des enseignants dans la manière d'envisager l'architecture, nos logements et nos villes.

M. Olivier Celnik, élu au Conseil national de l'Ordre des architectes. – Je vous présente les salutations de notre présidente Christine Leconte qui vous prie de l'excuser pour son absence. Elle m'a chargé de la représenter. Je suis élu au Conseil national de l'Ordre des architectes. Je m'y occupe des écoles d'architecture et de l'évolution du tableau. Enfin, je suis enseignant en école d'architecture et enseignant contractuel depuis une trentaine d'années. J'ai commencé à enseigner sur les sujets du numérique, lesquels sont des outils, mais également les témoins des nouveaux modes d'évolution et des modes de collaboration, notamment au sein des équipes de maîtrise d'œuvre. J'ai pu m'occuper, dès son origine, de la mise en place puis de la direction du cycle HMONP, lequel établit le lien avec la profession. Je m'occupe désormais d'un nouveau cursus : le master d'architecte en apprentissage à l'école d'architecture Paris-Val de seine.

Nous sommes 30 000 architectes inscrits à l'Ordre des architectes en France. Ce chiffre est stable depuis 1984. Le Conseil national coordonne les 17 conseils régionaux et nous sommes environ 300 élus au total au sein de ces différents conseils placés sous la tutelle du ministère de la culture. Nous sommes les professionnels en charge de l'aménagement de l'espace et du cadre bâti, les seuls que la loi sur l'architecture de 1977 autorise à porter le titre d'architecte. Cette loi est fondamentale en ce qu'elle proclame que l'architecture est une expression de la culture et qu'elle est d'intérêt public. Les architectes inscrits à l'ordre, diplômés par le Gouvernement (DPLG) pour les plus anciens, et diplômés d'État et habilités à exercer la maîtrise d'ouvrage en leur nom propre, pour ceux qui ont été diplômés plus récemment, disposent d'une assurance apportant une garantie décennale et ont une obligation de formation continue de trois journées par an. La majorité des architectes n'exerce plus aujourd'hui en libéral. Il s'agit d'un important changement d'état d'esprit, lequel s'observe également dans les écoles. Néanmoins, 80 % des agences emploient cinq personnes maximum. 9 000 entreprises d'architecture sont répertoriées, elles emploient 39 000 salariés. Nous constatons un intérêt accru des agences d'architecture pour les sujets de recherche et développement, comme en témoignent la hausse de la demande de crédits d'impôt, l'accueil régulier de doctorants dans le cadre de conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) et la multiplication des projets d'expérimentation.

En France, il y a 0,4 architecte pour 1 000 habitants, contre une moyenne de 1,1 pour l'ensemble de l'Union européenne. Nous sommes très loin de l'Italie (2,6), du Portugal (2,2), du Danemark (1,8) et de l'Allemagne (1,3). L'enquête Archigraphie indique que la Creuse compte 15 architectes et la Haute-Marne 13 architectes. Certaines zones sont désertifiées, ce qui n'est pas sans difficulté pour garantir des interventions sur tout le territoire et un appui à l'ensemble des maires. Nous tentons d'établir des liens avec les deux régions qui ne disposent pas d'école d'architecture. Par ailleurs, un tiers des architectes sont concentrés en Île-de-France.

L'Ordre assure des missions de service public pour la promotion de l'architecture, la diffusion de la culture architecturale, la formation des architectes, les liens avec les écoles et la formation continue. Le rapport de décembre 2021 sur les conditions de l'enseignement et

la formation dans les écoles nationales supérieures d'architecture comportait beaucoup de propositions auxquelles nous adhérons. Nous souscrivons par ailleurs aux récents propos de la ministre de la culture, qui a déclaré que les 20 000 étudiants sont les bâtisseurs de demain et que les écoles forment un vivier incroyable d'étudiants.

Le lancement récent du palmarès national RESEDA, qui vise à récompenser les projets de fin d'études les plus écoresponsables, montre bien que nous n'avons jamais eu autant besoin d'architecture. Les projets primés ont trait à une multiplicité de domaines : les constructions neuves, l'intervention sur l'existant, l'aménagement urbain, la revalorisation des territoires ruraux et l'architecture conceptuelle et innovante.

En outre, l'Ordre a entrepris il y a quelque temps, un travail interne pour bâtir un référentiel métier. Il s'agit d'identifier les activités des architectes, exclusives, emblématiques, connexes ou annexes, et les compétences nécessaires associées. Nous participons à plusieurs groupes de travail aux côtés des écoles : un groupe de travail sur les référentiels de compétences et la refonte des programmes en fiches RNCP ; le plan d'investissement métiers et compétences d'avenir sur l'évolution des métiers et des pratiques ; l'Observatoire de l'économie de l'architecture.

L'Ordre a développé, depuis la réforme LMD, des liens accrus et nouveaux avec les écoles. De mon temps, les écoles ne considéraient pas le monde professionnel, l'ordre, les syndicats et les agences. Aujourd'hui, nous sommes présents dans les conseils d'administration des écoles et dans les jurys d'HMONP. Un membre de l'Ordre est membre titulaire de droit de ces jurys. Dans les grandes régions qui comptent de nombreuses écoles d'architecture – l'Ile-de-France qui en a sept, Auvergne-Rhône-Alpes qui en compte quatre, l'Ordre organise régulièrement des réunions avec les écoles de leur territoire pour harmoniser les réflexions. L'Ordre encourage également les initiatives de formation continue des écoles d'architecture et souhaite s'appuyer sur les écoles pour pouvoir former de façon continue les professionnels.

Nous pouvons signaler que désormais quatre membres du Conseil national de l'Ordre, à commencer par notre présidente, sont eux-mêmes enseignants. De nombreux enseignants sont présents dans les conseils régionaux.

J'en viens maintenant aux enjeux liés au contenu de la formation. Le métier d'architecte connaît des mutations rapides et profondes. Il nécessite des compétences de créativité et surtout une maîtrise de la complexité du monde de la construction et une réelle vision d'ensemble, parce que les architectes ont vocation à être les interlocuteurs privilégiés de l'ensemble des partenaires intervenant dans ce domaine. Les écoles n'ont peut-être pas toujours conscience des mutations rapides que connaît notre métier. Les attentes de la société d'aujourd'hui vis-à-vis des architectes sont multiples, que ce soit en termes de qualité de logement, d'adaptation des normes et du bâti, de rénovation et de réhabilitation, d'objectifs de développement durable. Les demandes sont de plus en plus techniques ; les architectes doivent savoir se montrer innovants. Les technologies numériques tiennent une place croissante dans l'exercice du métier.

De plus, 40 % des diplômés n'exercent plus en agence d'architecture ou comme architectes libéraux. Les architectes travaillent dans de très nombreux endroits où ils peuvent diffuser notre culture : les collectivités territoriales, les CAUE, les mairies, chez des maîtres d'ouvrage, des bailleurs sociaux ou des promoteurs. Nous pensons qu'il est nécessaire de tenir compte de ces évolutions du métier et de renforcer l'enseignement autour des questions de

rénovation du bâti existant, de transition écologique et numérique, de recours aux biomatériaux et aux matériaux biocourcés, de développement de l'économie circulaire, d'amélioration de l'expression écrite et orale.

Nous constatons et déplorons également le *numerus clausus* évoqué précédemment par M. Brouat : une place disponible en école d'architecture pour 20 demandes. Dans le même temps, les places en école d'ingénieurs ont très fortement augmenté. Si l'on comptait une place en école d'architecte pour quatre en école d'ingénieur en 1990, on ne compte plus qu'une place en école d'architecte pour onze en école d'ingénieur aujourd'hui.

Le *numerus clausus* se situe également en sortie d'école. Tous les étudiants ne peuvent pas s'inscrire à l'HMO facilement. De ce fait, nous avons un fort contingent d'architectes qui sont seulement diplômés d'État. Ils ne peuvent pas s'inscrire à l'Ordre et porter le titre. Ils ne peuvent exprimer leur connaissance et culture en tant qu'architectes. D'après Archigraphie, presque un étudiant diplômé d'État en architecture sur deux ne s'inscrit pas à l'HMO.

L'évolution des modalités pédagogiques a permis de rapprocher les étudiants architectes du monde professionnel. Il est indispensable de poursuivre dans cette voie, avec des années de césure et des stages longs pour comprendre les différentes facettes des mondes professionnels. Trois écoles ont mis en place des procédures de master en apprentissage. Ainsi, les étudiants sont pendant trois jours en agence et deux jours à l'école. Une apprentie est notamment présente dans mon agence.

Je souhaiterais vous faire part de deux sujets d'inquiétude néanmoins.

D'une part, je m'inquiète de la possible diminution du nombre de praticiens dans les écoles d'architecture : la réforme demande désormais que 70 % des titularisations reviennent à des personnes possédant un doctorat ou une habilitation à diriger des recherches. Nous craignons que les praticiens soient moins nombreux qu'auparavant et que nous perdions le lien entre les écoles et le monde professionnel. Si le statut des enseignants contractuels et vacataires s'est amélioré, il reste néanmoins encore précaire.

D'autre part, je suis préoccupé par le manque de moyens alloués aux écoles d'architecture : le mouvement parti de Rouen il y a quelques semaines dénonçant les conditions de fonctionnement de l'école se propage dans plusieurs autres écoles. Le rapport IGAC signalait un budget de 8 500 euros par an et par étudiant en école d'architecture quand l'État engage 10 500 euros en moyenne à l'université et 15 500 euros dans les classes préparatoires aux grandes écoles. Ce manque de moyens avait été signalé dans une tribune récente en décembre 2022 par les directeurs des écoles d'architecture qui appelaient à un investissement massif dans l'enseignement de l'architecture, afin de former les futurs acteurs de la transition. Nous sommes en phase avec eux.

À l'heure des évolutions de la société et de la transition environnementale, de nouvelles activités se présentent aux architectes. Ce sont des défis du siècle et les écoles doivent s'en emparer. Il est nécessaire de renforcer les sujets de réhabilitation, de rénovation énergétique, d'éco matériaux, de construction de la ville sur la ville. Rappelons que 80 % de la ville de 2050 est déjà présente. Les écoles commencent à aborder ce tournant dans la profession. Nous allons davantage travailler sur l'existant, le rénover, en faire des extensions, des restructurations, des réversions. La création de bâtiments neufs se poursuivra, mais dans

une moindre mesure. Seront en jeu des sujets de décarbonation, de zéro artificialisation des sols, d'aménagement du territoire et de respect du patrimoine bâti.

Afin de garantir une meilleure prise en compte du patrimoine existant, nous avons proposé aux maires lors de leur dernier salon que chacun d'entre eux soit accompagné par un architecte. Nous avons intitulé cette initiative « Un maire, un architecte ». Le but est de donner à chaque maire une vision globale de son territoire et de l'aider à établir des diagnostics d'adaptation d'évolution de son patrimoine pour ensuite prendre les mesures nécessaires. Nous suivons également les politiques nationales « Petites villes de demain » et « Action en cœur de ville » qui se concentrent sur les villes petites et moyennes, et pas seulement sur les métropoles. En outre, nous pensons que les architectes peuvent accompagner les maires pour porter une réflexion sur la manière de résoudre au mieux les défis de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) pour 2050. De plus en plus d'architectes sont donc nécessaires. Le mouvement n'est pas encore vraiment amorcé. Le plaidoyer que nous avons publié un an avant les élections présente l'architecture comme une solution pour l'habitat, les villes les territoires avec quelques mots d'ordre :

- renforcer les territoires pour permettre un développement mieux équilibré ;
- passer d'une politique du logement à une politique de l'habitat ;
- réparer la ville en donnant la priorité à la réhabilitation ;
- changer nos pratiques face au changement climatique ;
- décarboner la construction en développant de nouvelles filières de matériaux.

Je terminerai par une citation présente dans le rapport IGAC de Joseph Belmont, directeur de l'architecture à la fin des années 70 : « *Il y a trop d'architectes pour faire ce qu'ils font, mais pas assez pour faire ce qu'ils doivent faire.* »

Mme Sylvie Robert. – Cela fait plusieurs mois, voire plusieurs années, que notre commission se préoccupe de la question des écoles d'architecture, parce que plusieurs projets de loi comme la loi Élan comportent des dispositions qui ont eu pour effet de fragiliser et d'accroître les difficultés ressenties par un certain nombre de nos collègues, d'élus et de partenaires. L'architecture et le métier d'architecte sont aujourd'hui absolument essentiels dans notre société.

Notre commission doit s'emparer de la question des écoles d'architecture et même des écoles supérieures sous la tutelle du ministère de la culture, comme le suggère la tribune des écoles d'art publiée dans *Le Monde* il y a deux jours. Vous façonnez nos environnements. Aujourd'hui, les citoyens ne désirent plus vivre dans des espaces, comme ils ont pu ou dû parfois malheureusement vivre. L'évocation du ZAN par exemple – nous en parlerons dans notre hémicycle dans quelques semaines – implique de soutenir et d'accompagner l'évolution des pratiques, ce qui suppose également d'y sensibiliser les enseignants, les chercheurs et les partenaires qui concourent à l'évolution de nos sociétés sur nos transitions.

Quel est le climat social aujourd'hui dans les écoles d'architecture ? La question s'est posée pour la Bretagne suite à une journée morte il y a quelques mois. Nous sentons que nous sommes peut-être aujourd'hui à un point de rupture et cette préoccupation que vous portez nous interroge.

Le corollaire de ma question concerne le lien avec votre ministère de tutelle et les réponses apportées par le ministère de la culture. C'est d'autant plus paradoxal que l'attractivité des écoles de l'enseignement supérieur de la culture est absolument incroyable, comme en témoignent le nombre de vœux déposés sur Parcoursup. Malheureusement, le faible nombre d'écoles, la dimension de leurs locaux – la Bretagne en est un exemple en tant que petite école –, leur vétusté et leur caractère inadapté à l'évolution des pratiques freinent cette situation. Nous manquons aujourd'hui d'architectes dans notre pays. Au regard de la dotation de l'État par étudiant en architecture, nous nous interrogeons sur la question des moyens.

Sur le plan des coûts énergétiques, de l'inflation et des ressources humaines, avez-vous chiffré le besoin dans les écoles d'architecture pour pouvoir retrouver une conduite de vos écoles beaucoup plus sereine ?

Combien de temps en recherche passe aujourd'hui un enseignant-chercheur en architecture ? En effet, cet aspect participe de l'attractivité des écoles au niveau international.

La question du contenu de l'enseignement de l'architecture renvoie aux problématiques liées à l'évolution de nos sociétés contemporaines. Pour cette raison, les architectes, au même titre que les artistes, sont au cœur des questionnements symboliques et politiques qui se posent aujourd'hui dans notre pays.

M. Stéphane Piednoir. – Je voudrais d'abord vous remercier pour les éclairages que vous nous avez apportés sur ces formations, à la fois qualifiantes et professionnalisantes. Ces mots sont souvent opposés dans l'enseignement supérieur et général, je me réjouis donc que nous puissions disposer en France de formations avec un taux d'insertion absolument idéal.

Quelles sont les raisons du faible taux d'étudiants en architecture en France et du faible ratio d'architectes par habitant ? Derrière ce *numerus clausus*, existe-t-il une volonté politique de limiter depuis de longue date le nombre d'inscriptions dans ces formations ?

Quelle est la part d'apprentis dans vos écoles ? Aujourd'hui, un apprenti sur trois est dans l'enseignement supérieur, avec une augmentation conséquente de leur nombre au cours des trois dernières années.

Nous savons que notre pays est souvent pointé du doigt en matière de rénovation thermique des bâtiments. Existe-t-il un label particulier qui permettrait de donner confiance aux propriétaires et aux bailleurs pour se diriger vers ces rénovations ? De fait, nous avons affaire à des professionnels qui ne sont pas de qualité égale.

Vous n'avez pas évoqué l'impact du distanciel durant la crise sanitaire. J'imagine que, pour ce type de formation en particulier, l'impact a été important. Ressentez-vous toujours cet impact aujourd'hui ?

Par ailleurs, les regroupements sont-ils induits par la réforme de 2018 ? Pourriez-vous préciser des projets de regroupement éventuels ? Quels sont les droits d'inscription en moyenne pour l'ensemble des 20 écoles ? Je rappelle à mes collègues que dans d'autres formations, la subvention de l'État ne s'élève pas à 10 000 euros, mais à 1 000 euros par étudiant.

Les maires ont un contact parfois privilégié avec certains architectes : les architectes des bâtiments de France. Rentrent-ils en ligne de compte dans une spécialisation dans la formation proposée aux architectes ?

Mme Sabine Drexler. – Notre commission porte beaucoup d'intérêt au bâti ancien et a identifié un certain nombre de risques liés notamment à l'application de la loi climat et résilience sur l'isolation thermique. Même si nous mesurons la complexité à concilier impératifs de transition écologique et protection du patrimoine, nous pouvons parvenir aujourd'hui à l'application des normes de bâtiment à basse consommation (BBC) dans le logement ancien. Pour ce faire, nous aurons besoin d'architectes nombreux et formés à des techniques bien particulières, parfois ancestrales. Ces dernières n'ont pas été privilégiées ces dernières décennies. Nous avons préféré démolir plutôt que rénover. Nous aurons besoin d'architectes capables de répondre aux impératifs de densification d'usine, de questionner l'insertion harmonieuse du bâti neuf dans les îlots anciens, trouver des volumes compatibles avec les tissus urbains historiques, mais aussi questionner la conservation, l'extension du bâti ancien, son adaptation comme par exemple celle des nombreux corps de ferme aujourd'hui à l'abandon. Ces derniers sont de plus en plus nombreux. Des granges pourraient répondre aux attentes actuelles.

Malheureusement, avec un DPE inadapté au bâti ancien, aujourd'hui obligatoire et opposable aux propriétaires bailleurs, nous en sommes arrivés à une situation très préoccupante où certains particuliers entreprennent sans être conseillés des travaux totalement inappropriés pour répondre aux bons critères thermiques. S'ensuit l'altération définitive de ce bâti. D'autres encore pour des raisons financières ou techniques renoncent à effectuer des travaux, délaissent, puis revendent leurs biens qui sera démolis. Le ZAN accélérera encore la rareté et l'inflation des coûts du foncier. Des études, notamment celles du crédit, montrent pourtant que la réaffectation et la réhabilitation du bâti ancien peut constituer du point de vue écologique l'avenir de la construction. La promotion de quelques belles vitrines de réhabilitation montrerait au plus grand nombre le champ des possibles.

Pour conclure, nous sommes rassurés d'entendre que ces enjeux sont aujourd'hui pris en compte par les écoles d'architecture et par l'Ordre des architectes.

M. Raphaël Labrunye, directeur de l'école nationale supérieure d'architecture de Normandie. – En ce qui concerne le climat social, je préciserai qu'il s'agit globalement d'un effet de ciseau observable de manière structurelle.

Durant les dernières semaines, l'école d'architecture s'est interrogée sur la réalisation d'une carte des partenariats à l'école d'architecture qu'elle a conclus. Comme tout établissement d'enseignement supérieur, nous sommes un acteur des politiques publiques d'une manière générale et nous sommes donc amenés à travailler avec des collectivités ou des mairies qui souhaitent réfléchir au devenir de leur territoire, mais aussi avec le ministère de l'enseignement supérieur ou l'Agence nationale de la recherche.

Nous avons donc besoin d'une ingénierie administrative de plus en plus complexe qui n'est pas structurellement présente dans les écoles. De plus, l'inflation et l'augmentation des coûts s'ajoutent à ces enjeux. Dès lors que vous ne pouvez pas toucher à la masse salariale ou aux coûts de fonctionnement et d'entretien des locaux, la seule marge de manœuvre se situe au niveau des dépenses liées à la pédagogie. Les étudiants et les enseignants le ressentent très rapidement.

Certaines écoles financent près de 40 % de leur budget en recettes propres. Ce travail important de construction de partenariats, de recherche de financements autres que ceux de notre ministère de tutelle nécessitent un investissement très lourd de la part des enseignants et des personnels administratifs. Pour les établissements de petite taille, les variables d'ajustement sont très difficiles à trouver. Dès que l'on traverse une période de difficultés conjoncturelles, nous n'avons plus la capacité de répondre aux besoins structurels des établissements. Par exemple, en l'absence de capacité de remplacement des personnels administratifs, nous n'avons pas la possibilité d'assurer les inscriptions et l'emploi du temps pour le second semestre. Cela relève pourtant des missions fondamentales de l'école.

De plus, notre ministère de tutelle porte des politiques très fortes en matière de protection du patrimoine avec lequel nous pouvons collaborer de manière très satisfaisante. Mais, les politiques en matière de transition notamment relèvent d'un autre ministère. Même si nous bénéficions d'une cotutelle nous ne sommes financés que par le ministère de la culture. Ainsi, nous émargeons aux politiques publiques. Nous répondons à des appels à projets d'autres ministères, mais l'articulation n'est pas nécessairement la plus souple et la plus souhaitable. Par exemple, la construction des incubateurs pour l'insertion professionnelle de nos jeunes diplômés ou de chaires partenariales avec des industriels constituent des sujets développés au sein des écoles, et portés parfois par d'autres tutelles.

M. Philippe Bach, directeur de l'école nationale supérieure d'architecture Paris-Val de Seine. – Notre tutelle nous accompagne. Un train de mesures concernant le régime indiciaire des enseignants contractuels est enclenché et devrait se poursuivre. Le rapport qui a déclenché la réforme de 2018 « Une nouvelle ambition pour la recherche », date de 2014. Mais les chiffres utilisés datent de 2013.

La loi de finances - et c'est encore le cas pour 2023 - prévoit un accompagnement de l'État dans la mise en œuvre de la réforme. En effet, le nombre d'ETP dans les ENSA a évolué, peut-être insuffisamment, de 216 ETP depuis 2013. Les emplois titulaires ont augmenté de 319 ETP. La subvention pour charges de service public dans la même période a évolué à hauteur de 10 millions d'euros pour accompagner le développement des écoles. L'effectif étudiant a augmenté de 1 000 étudiants. Les subventions de charge de service public par étudiant, en euro constant, sont restées approximativement au même niveau : 2 283 euros en 2013 et 2 687 euros en 2023.

Il n'est pas toujours évident de comparer les ressources et les dépenses par étudiant dans les ENSA et dans le reste de l'enseignement supérieur, car nous ne disposons pas toujours de chiffres comparables. Nous sommes en passe de voter le compte financier dans les ENSA. Pour mon ENSA, la dépense par étudiant ou la recette s'élève aujourd'hui à 10 000 euros si nous prenons en compte la masse salariale relevant du titre 2, les recettes propres et les subventions pour charge de service public.

Le nombre de professeurs constituait également un des éléments importants de la réforme de 2018 et du rapport « Une nouvelle ambition pour la recherche ». Il est en progression également dans les ENSA. Nous sommes passés de 12 % d'enseignants titulaires au rang de professeur à 17 %. Nous sommes certes loin de l'objectif fixé à l'époque à 30 % et désormais fixé à 40 % dans l'enseignement supérieur depuis la loi pour la programmation de la recherche. La dynamique est néanmoins enclenchée.

Enfin, nous sommes au début du processus de l'accueil d'étudiants en apprentissage dans les ENSA. Marne-la-Vallée a commencé il y a deux ou trois ans et Val de

Seine il y a deux ans. L'école de Versailles a rejoint le processus l'année dernière. Le chiffre s'élève à 1 % d'étudiants en formation en alternance. En revanche, le dernier rapport IGAC-IGESR demande à généraliser et tester le système dans des écoles, notamment en région. Car aujourd'hui l'alternance est opérée uniquement dans les écoles franciliennes.

Mme Amina Sellali, directrice de l'école nationale supérieure d'architecture de la ville et des territoires Paris-Est. – La charge d'enseignement de nos professeurs s'élève à 320 heures, contrairement au système universitaire où les enseignants-chercheurs n'ont que 192 heures d'enseignement. Aujourd'hui nos enseignants titulaires ne sont que 7 à 10 % à effectuer de la recherche et à disposer de temps de recherche. Le nombre de décharges a cru depuis notamment la réforme de 2018, mais il reste très en deçà des besoins réels dans les écoles d'architecture. Ainsi, aujourd'hui, un certain nombre d'enseignants effectuent de la recherche, avec un dédommagement en temps. Mais beaucoup d'enseignants effectuent de la recherche sur leur temps personnel.

Dans votre rapport, madame Drexler, il me semble que vous insistiez sur la nécessité de renforcer la recherche dans les écoles d'architecture pour parvenir à combler tous les besoins, notamment en termes d'action des architectes sur les activités de rénovation. Par ailleurs, nous avons en moyenne un financement de 10 contrats doctoraux pour les 20 écoles d'architecture par an. En rythme de croisière, nous avons 30 doctorats financés pour 20 écoles. Cela reste très en deçà à la fois des besoins et de la capacité qu'aurait le monde de l'architecture à contribuer et à faire évoluer le métier en rapport avec la transition écologique.

M. Olivier Celnik. – J'ajouterai que pour les écoles de Val de Seine, Paris-Est ou Versailles, les étudiants en alternance représentent 10 à 15 % de l'effectif d'une année. Le chiffre évoqué par Philippe Bach concernait la moyenne nationale. À Val de Seine par exemple, une petite centaine d'étudiants sont présents pour le master en apprentissage.

De plus, nous avons été les uns et les autres auditionnés par l'Ordre des architectes Rhône-Alpes et les quatre écoles de cette région pour apporter nos témoignages, afin d'inciter au moins l'une d'entre elles à mettre en place également ce dispositif.

M. Philippe Bach. – Nous avons assisté à une explosion du nombre d'étudiants en architecture après 1968 au moment de la sortie de l'enseignement de l'architecture des beaux-arts. En 1978, la première grande réforme après 1968 de l'enseignement de l'architecture a installé un *numerus clausus* à l'entrée en première année. Ce *numerus clausus* a duré jusqu'à la réforme de 1984. À ce moment, le ministère en charge de l'enseignement de l'architecture, à l'époque le ministère de l'équipement, a communiqué très régulièrement aux ENSA le nombre d'étudiants qu'elles pouvaient accueillir en première année. Ensuite, ce *numerus clausus* a été levé, mais il s'est installé compte tenu des capacités d'accueil des bâtiments qui abritent les ENSA.

M. François Brouat. – J'ajouterai qu'il s'est imposé compte tenu de l'absence totale d'évolution des budgets immobiliers, d'investissement et de fonctionnement.

Mme Amina Sellali. – Les droits d'inscription sont identiques à ceux de l'université : moins de 1 000 euros en master et 300 euros en licence. L'augmentation de nos ressources propres est donc nécessaire pour pallier une stagnation de la subvention pour charges de service public.

M. François Brouat. – Certaines écoles ont créé des formations spécialisées au-delà du cursus licence master. En l’absence de recettes budgétaires, nous devons trouver à la fois des partenariats financiers et mettre en place des droits d’inscription plus élevés pour ces formations qualifiantes spécialisées.

Mme Sonia de La Provôté. – Nous nous rendons compte – y compris au moment des discussions budgétaires – que le métier d’architecte évolue et que les attentes sont importantes, en particulier en matière de dialogue avec les élus dans les territoires.

Le *numerus clausus* et nos interrogations sur le devenir du patrimoine bâti, le défi écologique ou la préservation des paysages ne sont pas nouveaux. Je pense ainsi à la problématique du développement de l’éolien qui nuit au patrimoine paysager.

La mise aux normes énergétiques constitue un vrai défi. Mais, en opérant de façon systématique, on peut espérer des gains en matière énergétique importante. Le ZAN constitue certes un défi, mais qu’avons-nous produit depuis 20 ans entre le pavillon et le R +5 ? Je caricature un peu la situation, mais dans les modes d’habiter, beaucoup de systèmes existent dans d’autres pays. Il y a 15 ans, des discussions ont eu lieu dans les pays nordiques sur l’habitat intermédiaire semi-individuel. Il s’agit de densité urbaine, mais de densité heureuse et nous n’avons pas répondu à ces défis. Désormais, nous faisons face à d’autres sujets : les îlots de fraîcheur, la lutte contre les îlots de chaleur urbains, la préservation des espaces extérieurs individuels et collectifs. Les architectes ont proposé un panel de compétences, d’expertises, d’inventivité, de sens de l’esthétique, de sens de l’habitat pour penser la société de demain dans les villes et dans les territoires plus ruraux. En effet, il est important de ne pas négliger les paysages et le patrimoine, qui sont deux éléments importants pour nos concitoyens. Parfois, dans les CAUE et dans les services de l’État, des architectes nous accompagnent. Mais, globalement, un manque cruel se fait sentir et des formations nouvelles doivent être inventées.

Il faudrait sans doute parvenir à diversifier les profils. Quel plan de formation avez-vous dans les écoles d’architecture pour proposer de nouveaux diplômes sur les paysages et sur l’urbanisme notamment ? Quelle perspective avez-vous en matière de développement de formation en lien avec les ingénieurs et la recherche pour concilier dans les territoires les savoir-faire constructifs et la modernité ? Nous ne réussirons pas le défi écologique si nous n’arrivons pas à concilier ces deux attentes : la préservation de ce que nous sommes et puis répondre positivement à cet enjeu majeur de la mise aux normes énergétiques dans les territoires notamment.

Mme Céline Brulin. – Sénatrice de la Seine-Maritime, je suis également ancienne étudiante de l’école d’architecture de Normandie. La situation de cette école est emblématique de la situation que vivent l’ensemble d’entre elles. Les solutions apportées pour la rentrée du second semestre ne peuvent pas être durables. Il est nécessaire de chercher à débloquer de nouveaux moyens. Je salue le caractère mesuré de vos propos qui ne rend pas compte de l’ampleur de la situation très inquiétante. Nous nous trouvons effectivement à un point de rupture.

Le problème est-il uniquement d’ordre financier ? Autrement dit, avec de l’envie, ne pourrions-nous pas parvenir chacun à trouver des moyens supplémentaires pour enrayer la situation ? Ou, au contraire, cette situation ne masque-t-elle pas l’idée que des ingénieurs pourraient suffire à assurer les objectifs en matière de construction et de transition écologique et que les besoins en architecte ne seraient pas si importants ?

Pour les questions strictement financière et budgétaire, je vous rejoins. Par exemple, à Rouen, la situation de l'école est fort sympathique, mais les étudiants ont beaucoup moins accès aux services des Crous que les autres étudiants. Cet aspect doit aussi être pris en compte dans une évaluation globale en logement, restauration, etc. Le ministère de la transition écologique doit entrer en ligne de compte, mais il paraît difficilement imaginable d'instaurer une triple tutelle, ainsi quelle forme devrait prendre cette association ? Comment pourrait se répartir la participation des uns et des autres ?

Il me semble qu'au sein d'un problème financier global se trouvent des disparités assez importantes entre écoles. Comment s'expliquent ces disparités ?

Existe-t-il des différences d'une école à l'autre pour les recettes propres ?

Tous ces aspects renforcent le besoin d'ingénierie administrative.

Ne pensez-vous pas que des initiatives de formation, pour les élus locaux notamment, devraient être mises en œuvre ? En effet, j'ai pu constater tant dans ma formation initiale qu'en tant qu'élue qu'il existe des incompréhensions terribles, car à la différence d'autres pays européens, c'est seulement au moment des études supérieures que la familiarisation avec l'architecture commence.

M. Bernard Fialaire. – J'aimerais avoir un éclairage sur les architectes formés à l'étranger qui exercent en France. Quelle est leur part au sein des architectes ? Quelles sont les conditions ? Doivent-ils s'inscrire au Conseil de l'Ordre ? Ont-ils des validations ? Quelle est la part d'étudiants français qui partent faire leurs études à l'étranger pour revenir exercer chez nous ? Au contraire, formez-vous beaucoup d'architectes qui partent exercer à l'étranger ?

Par ailleurs, pouvez-vous m'éclairer sur les relations entre la formation d'architectes et l'urbanisme ? Existe-t-il beaucoup de passerelles ?

Pour le Conseil de l'Ordre, combien faudrait-il d'architectes en France ?

Mme Annick Billon. – La réforme a-t-elle eu des conséquences immédiates sur l'attractivité des métiers d'enseignement dans ces filières ? En effet, si nous voulons accueillir plus d'élèves, il est également nécessaire que les métiers soient attractifs.

La répartition des postes entre les enseignants titulaires et les enseignants contractuels est identique à l'enseignement général. Est-ce positif ou cela doit-il nous inquiéter pour l'attractivité des métiers ?

Quelle est la féminisation du métier d'architecte et des instances qui dirigent les métiers de l'architecture et les architectes ? S'il existe 20 écoles, cela signifie qu'il y a peu de territoires où les femmes disposent de modèles ou ont la possibilité à proximité de se lancer dans l'architecture.

Ensuite, ne pensez-vous pas que les doubles diplômes et le développement de l'alternance constituent une réponse à l'évolution du métier d'architecte ?

Lorsque nous parlons de transition énergétique, nous pensons inévitablement aux nouveaux matériaux qui doivent être utilisés. Quels sont les rapports de votre profession avec ces nouvelles technologies ? Nous connaissons l'impact des gros faiseurs, notamment dans l'isolation, et de la difficulté à faire rentrer ces nouveaux matériaux dans les normes

environnementales – RE2020 et autres. Ces matériaux ont des qualités propres et rencontrent des difficultés à être reconnus et à trouver une place dans la norme actuelle.

Les zonages et les normes se sont multipliés. Les collectivités peinent de plus en plus à mener à bien des projets en interne et font appel à des cabinets spécialisés. Ces derniers regroupent de nombreuses compétences. Quelle est la place de l'architecte ? La multiplication des cabinets pluridisciplinaires signifie-t-elle que l'architecte a peut-être perdu de sa superbe et que les ingénieurs ont pris le pas sur la réflexion globale ?

J'ai assisté à une réunion récemment, comme ce fut le cas cinq ans plus tôt, sur les maisons fissurées, lesquelles concernent de nombreux départements, dont la Vendée. En tant qu'élus, nous nous battons pour effectuer des déclarations d'état de catastrophe naturelle qui permettront au-delà de la garantie décennale de sortir des familles de situations très complexes. Comment a-t-on progressé au niveau de la construction et des réponses à donner ? En effet, les sécheresses se multiplient et se répètent. J'ai l'impression que notre modèle de construction n'a pas été modifié.

Les territoires ultramarins sont confrontés à des façons d'habiter différentes, lesquelles présentent un intérêt culturel. L'absence d'accès à l'architecture dans ces territoires constitue-t-elle une perte de connaissance et de savoir-faire ? Comment agir ? De fait, nous avons une obligation par rapport aux enjeux d'avenir et à la politique de logement. Le logement est un problème crucial aujourd'hui dans la société. Il y a une urgence pour les territoires ultramarins. Comment y répondre ?

Mme Laurence Garnier. – Monsieur Celnik, je m'interroge sur l'impact éventuel du télétravail dans le cadre de vos réflexions ? La crise sanitaire a fait bouger les lignes, notamment dans les milieux très urbains et les grandes agglomérations. La question du télétravail présente la particularité d'impacter à la fois le l'habitat et le domaine de l'immobilier d'entreprise. Je souhaiterais connaître les réflexions de l'Ordre des architectes sur cet enjeu et la façon dont on construira demain le logement et l'immobilier de l'entreprise.

Mme Monique de Marco. – Monsieur Celnik, nous avons tous reçu au mois de juillet une pétition et un courrier du collectif pour des conditions dignes et égalitaires des enseignants en école d'architecture. Il présentait deux revendications principales : l'équilibrage de traitement des enseignants contractuels et des vacataires, la reconnaissance et l'identification par arrêté de toute discipline obligatoirement enseignée à l'école d'architecture, notamment les langues étrangères.

Vous avez demandé un rendez-vous avec la ministre de la culture. Je souhaitais savoir aujourd'hui, six mois après, où vous en êtes.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Les places manquent dans les écoles. La bonne nouvelle est que vos professions continuent de susciter des vocations. Malheureusement, nous ne pouvons pas répondre à la demande de chacun. Ainsi, quels sont les freins à l'ouverture de nouvelles écoles et de nouvelles classes ? Je suis sénatrice des Alpes-Maritimes, un département à forte densité et très urbanisé. Il n'y a aucune ENSA dans les Alpes-Maritimes ni chez nos voisins du Var.

À quelques jours du 8 mars, je souhaitais aborder la question de la place des femmes dans l'architecture. Les femmes sont devenues majoritaires dans les écoles, mais elles

restent minoritaires au sein de l'Ordre des architectes. Quelles sont vos actions pour réduire ces inégalités ?

Mme Catherine Morin-Desailly.—J'ai eu le plaisir de siéger au Conseil d'administration de l'école d'architecture de Normandie. La situation de cette école illustre ce qu'il se passe dans le reste de la France. Il y a plusieurs semaines, *Le Figaro Magazine* publiait une enquête consacrée à la France moche. Il existe un véritable paradoxe. Nous avons voté la loi LCAP il y a quelques années. À la suite du rapport sur l'architecture de notre collègue, ancien président de la commission culture de l'Assemblée nationale, Patrick Bloche, nous avons mis en avant le fait que la profession d'architecte était insuffisamment valorisée et accompagnée dans notre pays. La loi visait à donner des outils pour permettre de requalifier l'architecture. Force est de constater que quelques années plus tard, le ministère ne s'est pas emparé de ce sujet.

Nous n'entendons par ailleurs aucun ministre auditionné lors des préparations budgétaires nous parler particulièrement de l'architecture. Or, la position du ministère par rapport à cet enjeu est important, compte tenu des liens entre architecture et patrimoine. Pourtant, seul le patrimoine est abordé. Il n'est pas admissible que le coût de revient d'un étudiant en école d'architecture soit inférieur à celui d'un étudiant inscrit à l'université. Ils ont les mêmes besoins d'accompagnement pour leurs études et les mêmes droits en termes de qualité d'enseignement. Je souhaite réitérer notre soutien à l'ensemble des directeurs et directrices ici présents.

Il me semble qu'une réunion est prévue le 24 mars entre l'ENSA de Normandie et le ministère de la culture. Comment celle-ci s'annonce-t-elle ? Comment comptez-vous faire valoir ces problématiques ?

M. François Brouat.— Je suis frappé et touché par la sensibilité des parlementaires concernant nos problématiques. C'est peut-être la première fois que les problèmes de la société sont aussi près des questions des architectes.

Il nous importe que les élus s'emparent de l'architecture. En ce qui concerne les solutions budgétaires, nous travaillerons avec notre ministère de tutelle. 20 000 étudiants en école d'architecture correspondent à la taille d'une université moyenne. Le ministère de l'enseignement supérieur a, depuis des années, beaucoup travaillé sur des investissements forts pour la situation des enseignants du supérieur, comme avec les plans campus. Les budgets de fonctionnement des universités augmentent chaque année. Il ne semble pas inabordable pour l'État de mettre en place un plan pluriannuel pour remettre à niveau nos établissements.

Les regroupements universitaires sont très importants, parce qu'ils nous permettent d'aborder des questions diverses avec des ingénieurs, des géographes, des urbanistes et des chercheurs qui travaillent parfois sur les matériaux, le thermique, etc. Ils nous permettent également de monter des formations avec les universités ou les grandes écoles qui dédoublent le cursus ou créent des formations spécialisées. L'architecture constitue déjà une question qui fait appel à plusieurs disciplines : c'est une question technique, culturelle et de sciences humaines.

J'ai parlé de différentes modalités à l'œuvre, parce que les situations sont très différentes localement. Et cela n'est pas nécessairement négatif. Le LMD et le rapprochement avec les procédures universitaires ont beaucoup servi les écoles d'architecture, puisque nous

avons tous accès au système Erasmus. Dans mon école, à peu près 80 % à 90 % des étudiants passent au moins un semestre à l'étranger, voire deux. Nous avons signé 80 accords avec des écoles et universités dans le monde entier. Toutes les écoles possèdent une politique internationale très dynamique. Ce phénomène a commencé il y a 10 ou 15 ans. La mobilité des enseignants et des étudiants est majeure pour la place de l'architecture française. Les écoles sont ouvertes, accueillantes et sont accueillies.

Toutes les écoles d'architecture sont totalement impliquées dans les questions d'urbanisme. Les Anglo-saxons possèdent deux mots pour parler d'urbanisme (*urban design* et *urban planning*), tandis que nous n'en avons qu'un seul. L'*urban planning* définit un urbanisme opérationnel et réglementaire, qui concerne moins les architectes. L'*urban design* concerne la conception et la compréhension de l'aménagement des villes, sujet des architectes. Je pense qu'il n'existe pas une seule école en France qui ne s'intéresse pas à l'urbanisme et qui ne le traite pas dans le cursus licence master, voire *a posteriori* dans des formations spécialisées. Il existe plusieurs diplômes supérieurs post master en urbanisme. Enfin, le double cursus ingénieurs-architectes constitue une offre que nous devons pouvoir proposer.

M. Olivier Celnik. – Il existe un certain nombre d'agences pluridisciplinaires d'experts conduites par des architectes. La crainte de voir les architectes disparaître au profit d'autres professions n'est donc pas forcément fondée. Il est important en revanche que les architectes côtoient davantage les autres professions qu'ils ne le font aujourd'hui en collaborant à ce type de structures. Les architectes y sont impliqués, mais pas à une échelle suffisante.

Archigraphie établit un bilan chiffré tous les deux ans de l'état et des évolutions de la profession. La féminisation de la profession se poursuit : la part des femmes architectes a doublé en 20 ans : on comptait 33 % de femmes dans la profession en 2021. Il y a plus d'étudiantes que d'étudiants dans les écoles et depuis longtemps déjà. S'ajoute une résorption du déséquilibre entre les femmes et les hommes pour les entrants à l'Ordre.

Nous côtoyons également sur le terrain de très nombreuses femmes architectes à la tête d'agences parfois conséquentes. Les instances ordinales sont paritaires. C'est une des conditions du montage des listes pour les prochaines mandatures.

Nous avons connu au premier janvier une revalorisation du traitement des enseignants contractuels. L'indice de rémunération est passé de 352 à 410. Dans quasiment toutes les écoles, nous attendons que ce soit effectif. Il est promis de passer à l'indice 460. Il s'agit certes d'un pas, mais qui reste encore insuffisant pour leur donner un statut réel. Car les enseignants contractuels sont des personnes qui revêtent une importance égale aux enseignants titulaires. Il s'agit également de permettre aux enseignants de langues de pouvoir avoir droit aux qualifications et aux éventuelles titularisations. Nous avons été reçus par les services du ministère à plusieurs reprises dans des réunions de comités techniques aux côtés des syndicats notamment. La situation a ainsi pu évoluer, grâce aussi au soutien des parlementaires du Sénat ou de l'Assemblée que nous remercions.

Au sujet de l'impact des évolutions sur l'habitat de demain, les architectes pensent qu'il y a autre chose à concevoir que des maisons individuelles loin des centres-villes ou des immeubles un peu similaires le long des grandes routes. À travers des exemples vertueux, nous pourrions montrer le champ des possibles. Vous connaissez sans doute le rapport Girometti-Leclercq sur la qualité du logement. Il s'agit de faire en sorte de ne pas raisonner

seulement en nombre de logements, mais également en qualité de l'habitat. Sont souvent évoqués des logements à construire. Trois millions de logements non habités pourraient être réhabilités et restructurés d'une façon conséquente grâce au concours d'architectes.

Les architectes et ingénieurs sont complémentaires, mais seuls les architectes sont formés dans nos écoles en bénéficiant d'une formation leur dispensant une vision de projet, transversale et d'ensemble. Nous devons apporter ce rôle à la fois d'intervention technique et plus globale sur la prise en compte et la compréhension des questions.

Il existe à l'Ordre des équivalences avec les pays européens. Ils peuvent s'inscrire dès lors que les étudiants sont formés dans un système équivalent à l'HMO. Il existe des possibilités ponctuelles d'exercer sur des projets. Dans une procédure annexe en liaison avec le ministère de la culture, nous recevons des demandes de qualification d'architecte d'autres pays : Amérique du Sud ou du Nord par exemple. Ils demandent à faire reconnaître leurs titres au regard d'un dossier de projet.

M. Laurent Lafon, président. – Constatez-vous que des étudiants français non retenus dans les écoles d'architecture en France se forment à l'étranger ?

M. François Brouat. – Il y a une 21^e école qui se situe en Belgique où plus de 1 000 étudiants français réalisent leurs études.

M. Olivier Celnik. – Désormais les étudiants qui ont suivi leur formation en Belgique peuvent s'inscrire pour obtenir l'habilitation en France.

M. Philippe Bach. – Pour la formation des ABF, il existe une formation dédiée à l'école de Chaillot. Dans toutes les écoles d'architecture, il existe aujourd'hui au niveau master ou post master, des diplômes spécialisés, des départements, des domaines d'études consacrés à la question de la transformation du patrimoine ou de l'intervention sur le bâti existant. Pratiquement toutes les écoles sont en étroite relation avec des CAUE sur les territoires. Dans nos écoles, interviennent également des architectes urbanistes et conseils de l'État, facilitant ainsi le maillage territorial de nos écoles, bien au-delà du territoire d'implantation de chaque école. Par exemple, à l'école Paris Val-de-Seine, nous intervenons à Villefranche-de-Conflent dans les Pyrénées-Orientales dans le cadre du programme intitulé « Petite ville, grand patrimoine ». Nous intervenons également à Ambazac en Haute-Vienne. Ces deux exemples illustrent bien le fait que chaque école se projette loin de son territoire.

Un ensemble de chaires partenariales de recherche est en place. L'habitat de demain est porté notamment par la chaire « Le logement de demain ». D'autres chaires portent sur des questions patrimoniales, comme la reconversion du patrimoine hospitalier. La loi LCAP organise la possibilité pour les écoles de mener des missions d'expertise. Se pose ainsi la capacité, dans le cadre du référentiel national d'équivalence horaire, de décharger nos enseignants en heures complémentaires ou en décharge pour porter ces missions d'expertise.

Nous avons de grandes marges de progrès pour améliorer le nombre de contrats doctoraux, aujourd'hui encore faible. Nous portons des contrats CIFRE, autre façon de financer ces contrats doctoraux. Cependant, les contrats doctoraux impactent le plafond d'emplois des ENSA. Ainsi, nous sommes obligés de faire porter ces contrats doctoraux par nos communes. Une piste d'évolution consisterait à dégager ces contrats doctoraux des plafonds d'emplois des ENSA.

Compte tenu des nouvelles missions des ENSA, nous avons besoin de développer l'attractivité de nos emplois administratifs. L'attractivité de nos emplois enseignants se porte plutôt bien. De plus, l'effort devrait se diriger plutôt vers les services supports et la possibilité de recruter des cadres administratifs de haut niveau.

M. Raphaël Labrunye. – Une réunion est effectivement prévue le 24 mars avec une délégation de l'école d'architecture de Normandie. La date doit être encore confirmée avec le directeur général des patrimoines puisque le poste de direction de l'architecture est vacant depuis le mois de janvier.

Le taux d'architecte en France est équivalent à celui de l'Estonie. Il existe globalement une inculture architecturale dans le pays. Élu pendant 12 ans dans une collectivité territoriale, j'ai pu mesurer le décalage sur ces questions. Les écoles d'architecture, les CAUE, les maisons de l'architecture et l'Ordre des architectes ont une mission de valorisation de la culture architecturale. Historiquement, nos écoles d'architecture ont été très indépendantes et se sont satisfaites d'être indépendantes. Cela a abouti à la construction d'écoles très éloignées des centres universitaires. Nous en payons aujourd'hui l'héritage en termes d'infrastructures et d'accompagnement des étudiants. L'école de Normandie et plusieurs autres écoles sont dans cette situation. Depuis quelques années, les écoles se sont très largement rapprochées des modèles universitaires en multipliant les associations.

Nous avons été lauréats d'un appel d'offres sur les métiers d'avenir dans le domaine de l'architecture. Les résultats devraient être connus au mois de juin. Nous devrions enclencher une deuxième phase de cet appel à projets pour financer la transformation des formations.

Autant les architectes ont le monopole des permis de construire, autant les écoles d'architecture ont le monopole de la culture architecturale. Dans le système d'enseignement supérieur, l'urbanisme est en revanche porté par les universités (géographie, histoire de l'art, histoire de l'architecture). L'ingénierie est enseignée dans les écoles d'ingénieurs. Ces cultures et ces formations contribuent à comprendre la manière de construire la ville et de faire évoluer le paysage. Quelques-uns de nos collègues dispensent des formations en paysages dans les écoles d'architecture. Mis à part ces exceptions, nous n'avons pas la capacité de développer de nouvelles formations dans nos établissements. Nous collaborons ainsi avec les établissements partenaires. En ce sens, l'effet de ciseau implique une augmentation des besoins et des demandes de parcours étudiant, à l'international ou dans nos formations. J'ai par exemple poursuivi ma formation d'architecte vers un doctorat en histoire. Nous observons aujourd'hui un nombre de parcours multifactoriels en hausse. 20 % des étudiants HMO ont effectué une autre formation que l'école d'architecture. Cette ingénierie pédagogique a été mise en place globalement à coût constant.

Les écoles d'architecture devraient être le lieu majeur de formation des professionnels, y compris des ingénieurs, sur les questions de réhabilitation. Une formation est en place depuis 1999 avec l'université du Havre sur la réhabilitation. Elle doit évoluer pour devenir ouverte à des professionnels : les praticiens sur le territoire normand. Je porte ce projet depuis quatre ans. Cependant, je ne peux pas décharger un enseignant, lequel a sa charge de service, pour multiplier les formations. Sinon, il sera nécessaire de chercher encore une fois des ressources complémentaires et ces ressources propres. Cela demande également un travail administratif.

Pour un établissement qui compte 700 étudiants, la charge de direction, d'organisation et de gestion n'est pas nécessairement moins conséquente que pour un établissement de 1 000 étudiants. En revanche, plus un établissement compte d'étudiants, plus il dispose d'une capacité à développer très largement les doubles cursus, les formations professionnelles, l'apprentissage, les incubateurs, etc.

Nous mettons en place des dispositifs pour aider les jeunes lycéens à s'orienter vers l'architecture. Nous sommes des écoles extrêmement ouvertes et les élèves de toutes les filières de baccalauréat peuvent candidater. Chaque année, mon école accueille un bachelier professionnel. L'ouverture, la structuration de parcours du baccalauréat au doctorat, la formation professionnelle et la formation continue constituent des enjeux généraux. Malgré nos dispositifs, nous arrivons un peu aux limites de nos capacités. L'enjeu de développement me semble très important.

M. Olivier Celnik. – Une délégation du Conseil national menée par notre présidente a accompli une mission d'une dizaine de jours en Martinique, Guadeloupe et Guyane au début du mois de janvier pour nouer des contacts avec les conseils régionaux et pour comprendre le fonctionnement local et les questions liées à l'habitat.

Nous ne souhaitons pas un nombre précis d'architectes. Mais ces derniers doivent être plus visibles. Dans le groupe de travail que je dirige, « Évolution du tableau », nous cherchons à inciter les architectes diplômés à s'inscrire à l'Ordre pour montrer que les architectes en France sont plus nombreux que les chiffres répertoriés. Le but est que tous les acteurs qui portent une réflexion globale en tant qu'architecte soient bien identifiés par leurs interlocuteurs comme étant des architectes, même s'ils jouent un rôle autre et ne travaillent pas dans une agence d'architecture classique.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour la précision de vos réponses. Vous avez vu à travers les nombreuses questions l'intérêt que porte notre commission à ces sujets.

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 30.

Mercredi 15 mars 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de MM. Jérôme Seydoux, président du groupe Pathé, et Ardavan Safaee, président de Pathé films (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

Proposition de loi portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique - Examen des amendements au texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Notre ordre du jour appelle à présent l'examen des amendements de séance sur la proposition de loi portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique dont nous débattons demain en séance.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 2

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – Il s'agit d'un amendement de coordination légistique.

L'amendement n° 4 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

M. Laurent Lafon, président. – Nous passons maintenant à l'examen des trois autres amendements déposés sur ce texte.

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – Plutôt que de sanctionner les tromperies sur l'identité de l'auteur, l'amendement n° 2 rect. prévoit de sanctionner les personnes qui auraient réalisé ou modifié une œuvre dans l'intention de l'attribuer à un autre.

Monique de Marco souhaite à juste titre éviter que l'infraction créée par la proposition de loi ne porte atteinte à la liberté de création des artistes. C'est un souci que je partage et qui a très largement guidé mon travail de rapporteur.

Néanmoins, son amendement supprime toute référence à la notion de tromperie qui figurait dans le texte adopté par la commission. Or, cette notion me paraît essentielle à la définition de l'infraction pénale, afin de garantir la répression des seules manœuvres frauduleuses et d'éviter justement de brider la liberté de la création. Or, il y a un risque, avec la rédaction de votre amendement, d'interdire certaines pratiques artistiques, à commencer par la copie, dans la mesure où la simple intention d'attribuer l'œuvre à un autre pourrait alors être sanctionnée.

J'ajoute que la rédaction du texte de la commission ne remet pas, à mes yeux, en cause la possibilité pour un artiste d'utiliser un pseudonyme. On pourrait d'ailleurs considérer que le, voire les différents pseudonymes utilisés par un artiste, sont parties intégrantes de son identité d'artiste. L'infraction ne doit permettre de sanctionner que les cas dans lesquels l'identité d'un autre créateur - qu'il s'agisse de son vrai nom ou de son pseudonyme - a été usurpée.

Sur la forme, la rédaction proposée par Mme de Marco, qui a pour effet d'écraser les mots « de tromper autrui sur », rend la compréhension de la suite de l'alinéa impossible.

Pour ces raisons, je suggère à Monique de Marco de retirer son amendement. À défaut, je propose à la commission de donner un avis défavorable à cet amendement.

Mme Monique de Marco. – J’essaierai de vous convaincre en séance publique du bien-fondé de mon amendement.

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – D’un point de vue formel, l’amendement tel qu’il est rédigé ne pourrait pas s’insérer dans le texte de la proposition de loi s’il était adopté.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n°2.

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – L’amendement n° 3 vise également à éviter les atteintes à la liberté de la création.

Je souhaite d’abord rassurer Mme de Marco sur le fait que l’objectif n’est nullement de contraindre les artistes à dévoiler leurs secrets de fabrication artistique lorsqu’ils mettent en vente leurs œuvres. En mentionnant les tromperies sur la composition, c’est bien, par exemple, les tromperies sur les matières utilisées que j’avais en tête, si celles-ci sont mentionnées, ou encore les restaurations ou reconstitutions excessives qui ont pour effet de faire perdre à une œuvre ou un objet d’art son caractère authentique, ou même encore la fabrication de faux meubles en utilisant un certain nombre de matériaux anciens.

Il me semblerait regrettable que des escroqueries de ce type ne puissent pas être sanctionnées. D’ailleurs, le terme de « composition » est repris du décret « Marcus » qui impose aux vendeurs la délivrance de certificats d’authenticité contenant les « spécifications qu’ils auront avancées à l’acquéreur quant à la nature, la composition, l’origine et l’ancienneté de la chose vendue ».

Dans ces conditions, j’invite Monique de Marco à retirer cet amendement. Dans le cas contraire, je proposerais à la commission d’émettre un avis défavorable.

Mme Monique de Marco. – Le rapporteur évoque la question du mobilier d’art. Mon amendement concerne plutôt le volet artistique et la protection des artistes peintres. Nous en débattons en séance publique.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n°3.

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – S’agissant de l’amendement n° 1, Mme de Marco s’inquiète de la possibilité offerte au juge par la proposition de loi de pouvoir prononcer la destruction de l’œuvre qui aurait été reconnue comme un faux. Je comprends parfaitement ses inquiétudes : la destruction n’est pas un outil à manier à la légère. Il ne serait pas acceptable qu’une œuvre d’art simplement revêtue d’une signature apocryphe soit détruite car, à l’exception de cette signature trompeuse, elle reste une œuvre originale d’un artiste qui mérite d’être rétabli dans ses droits. Surtout si la signature peut être retirée, il n’y a aucune raison que l’œuvre ne puisse pas être remise sur le marché.

C’est d’ailleurs la raison pour laquelle le texte de la commission se contente de donner un panel d’outils au juge pour permettre de retirer l’œuvre d’art litigieuse du marché, mais celui-ci ne sera en aucun cas contraint d’en faire usage : il conservera sa liberté d’appréciation en fonction des circonstances d’espèce.

J’ajoute que la possibilité d’autoriser la destruction des faux est une arme réclamée par de nombreux artistes contemporains ou leurs ayants droit dans l’objectif d’assurer une meilleure défense des droits des artistes. Le code général de la propriété des personnes publiques autorise déjà, aujourd’hui, la destruction des œuvres falsifiées déclarées

comme telles en application de la loi Bardoux. Il n'y a donc pas vraiment de changement par rapport au droit existant, si ce n'est qu'aujourd'hui, cette décision appartient entièrement à l'administration des domaines, qui peut être tentée d'y recourir au vu des problèmes de stockage, et qu'à l'avenir, cette décision pourra aussi relever du juge.

Je vous remercie néanmoins d'avoir soulevé ce point car ces questions de destruction sont très importantes et il faudra évidemment qu'elles restent limitées aux cas dans lesquels il n'existe aucun doute possible.

Au bénéfice de ces observations, je vous invite à retirer cet amendement. À défaut, je demanderai à nouveau à la commission d'émettre un avis défavorable sur celui-ci.

Mme Monique de Marco. – Je rappelle que des œuvres originales d'Yves Klein ont été détruites avec l'autorisation d'un juge. Mon amendement vise à éviter que ce genre d'erreurs particulièrement regrettable ne puisse se reproduire.

Mme Sylvie Robert – Je partage les interrogations de Monique de Marco à ce sujet.

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – La possibilité laissée au juge d'ordonner la destruction des œuvres falsifiées contribue néanmoins à assainir le marché de l'art et à lutter contre l'influence du crime organisé en ce domaine.

M. Laurent Lafon, président. – Nos échanges permettent de constater qu'il s'agit d'un sujet particulièrement complexe.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

M. Julien Bargeton. – Je précise qu'au regard de la qualité du travail accompli par le rapporteur, le groupe RDPI votera lui aussi cette proposition de loi en séance publique.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour cette précision !

La commission a donné les avis suivants sur les amendements dont elle est saisie, retracés dans le tableau ci-après :

Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 2		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. FIALAIRE	4	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme de MARCO	2 rect.	Défavorable
Mme de MARCO	3 rect.	Défavorable
Mme de MARCO	1 rect.	Défavorable

La réunion est close à 11 h 30.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 15 mars 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Scolarisation des élèves allophones - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de MM. Nacer Meddah, président de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes, Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil, et Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique à la direction générale de l'enseignement scolaire (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 05.

- Présidence conjointe de M. Claude Raynal, président de la commission des finances et de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de MM. David Valence, président, Bruno Cavagné, vice-président, et Pierre-Alain Roche, rapporteur général du Conseil d'orientation des infrastructures (COI)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir, dans le cadre d'une audition conjointe entre la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances, MM. David Valence, Bruno Cavagné et Pierre-Alain Roche, respectivement président, vice-président et rapporteur général du Conseil d'orientation des infrastructures (COI).

Le COI a été institué de manière pérenne par l'article 3 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation pour les mobilités (LOM), avec pour mission de conseiller le Gouvernement sur la programmation des investissements en matière de mobilité. Il a succédé à la commission « Mobilité 21 », instituée dès 2013, et fait suite au COI de « première génération » de 2018, dont le rapport avait inspiré les travaux sur la LOM. Depuis 2019, le COI a remis trois rapports : le premier, en 2021, sur la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire ; un « bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités » en mars 2022, qui dresse le bilan du premier quinquennat d'Emmanuel Macron en matière de politique de transports ; enfin, le rapport qui nous réunit aujourd'hui qui s'intitule « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition ».

Ce rapport examine trois stratégies d'investissement possibles à horizon 2042 en matière de transports et ce, dans une optique de transition écologique du secteur.

Avant toute chose, pourriez-vous nous présenter les grandes lignes de votre rapport et de votre méthodologie ?

Vous avez élaboré trois scénarios de programmation différents, du moins ambitieux au plus ambitieux. Un premier scénario dit de « cadrage budgétaire », se place dans la continuité de la trajectoire financière de la LOM ; vous indiquez d'emblée qu'il ne répond pas aux objectifs affichés par le Gouvernement ; nous en sommes d'accord. Dès lors, vous avez construit deux autres scénarios plus ambitieux que la LOM : un scénario de « planification écologique » et un scénario de « priorité aux infrastructures », donnant des marges de manœuvre supplémentaires pour de nouveaux projets.

Nous souhaiterions particulièrement vous entendre sur ces deux derniers scénarios, afin d'en saisir les tenants et aboutissants.

À la lumière de vos conclusions, le Gouvernement devra bientôt rendre ses arbitrages et les traduire au niveau législatif. Avez-vous eu des informations concernant le véhicule législatif qui sera privilégié et son calendrier ? Le Gouvernement hésiterait entre une nouvelle loi d'orientation des mobilités et le simple ajout d'un volet « transports » dans la future loi de programmation sur l'énergie et le climat... La première option nous semblerait la plus efficace pour porter une politique de transports claire et ambitieuse.

Permettez-moi également de vous interroger sur les annonces faites par la Première ministre, en marge de la remise de ce rapport, s'agissant du plan d'investissement dans les infrastructures ferroviaires qui devrait être doté de 100 milliards d'euros d'ici 2040. Le Gouvernement a laissé planer un certain flou sur les modalités de financement, en se contentant d'indiquer que la route et le secteur aérien seraient mis à contribution. Avez-vous des précisions ? Quels leviers de financements vous semblent les plus pertinents ?

Enfin, je souhaite évoquer le chantier de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, un méga-projet d'infrastructures qui s'inscrit dans le cadre du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et que notre commission suit avec attention. Alors que le calendrier actuel prévoit un achèvement des travaux d'ici 2030, en vue d'une mise en service pour 2032, le Gouvernement n'a toujours pas rendu sa décision sur les voies d'accès du tunnel. Votre rapport peut surprendre : votre scénario de « planification écologique » prévoit que « les études des nouvelles lignes et tunnels d'accès seraient reportés au quinquennat 2028-2032, pour un engagement des travaux nécessaires pour la période 2038-2042 » ; il préconise aussi d'accélérer la modernisation de la ligne ferroviaire existante reliant Dijon à Modane. Est-ce à comprendre que vous préconisez, d'ici à 2045, d'utiliser cette ligne comme seule voie d'accès au tunnel ? Ce serait une « douche froide » pour les nombreux acteurs qui plaident en faveur d'un scénario à « grand gabarit », plus favorable au fret et plus cohérent avec les choix déjà actés par nos voisins italiens. De plus, un tel scénario conduirait à dépasser largement l'échéance de 2028 marquant l'expiration de la déclaration d'utilité publique (DUP) de la partie française... Qu'en pensez-vous ? Ce glissement de calendrier ne risque-t-il pas de mettre à mal ce projet déjà bien engagé ?

M. Claude Raynal, président. – Je me réjouis de cette audition commune, sur ce rapport tant attendu, car maintes fois annoncé, qui a été rendu le 24 février, et assorti de commentaires par la Première ministre. Les enjeux, notamment financiers, et la sensibilité considérable de ce rapport, plus particulièrement dans le contexte actuel de transition écologique des transports, ne sont sans doute pas pour rien dans ce délai qui n'a fait qu'accroître notre impatience.

En tant que président de la commission des finances, je note qu'un des faits marquants de votre rapport est que vous vous êtes affranchis du cadrage budgétaire qui avait été défini à l'origine par le Gouvernement. Dans votre scénario central, vous le dépassez quand même de plus de moitié, ce n'est pas rien. Votre rapport décrit très bien le calibrage manifestement insuffisant de cette enveloppe initiale et son incohérence avec les objectifs qui vous étaient fixés par le Gouvernement dans sa lettre de mission. Ce travail d'expertise et de transparence budgétaire pour mettre en cohérence des objectifs ambitieux et les moyens qu'ils supposent, me semble particulièrement précieux. Cependant, quelle a été la réaction du ministre des finances lorsque vous lui avez annoncé votre intention ?

Votre scénario central dit de « planification écologique » prévoit des investissements, tous financeurs confondus, de plus de 84 milliards d'euros entre 2023 et 2027 puis de plus de 90 milliards d'euros entre 2028 et 2032. Toujours selon ce scénario, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), et à travers elle l'État, devrait y contribuer à hauteur d'un tiers. La question des modalités de financement de ces investissements et de la répartition de la charge entre les différents financeurs est devant nous et elle s'annonce complexe.

Quel est votre sentiment sur les annonces de la Première Ministre suite à la remise de votre rapport ? Si de nombreux paramètres restent à éclaircir, elle a déclaré vouloir prendre comme base de travail votre scénario central.

M. David Valence, président du conseil d'orientation des infrastructures. – Merci de votre invitation, je suis très heureux d'être devant de nombreux spécialistes des transports, je le dis sincèrement, vous êtes nombreux à avoir travaillé sur les transports et leurs usages – et je sais que la Haute Assemblée porte à ce sujet une attention signalée.

Le COI succède à des structures d'abord temporaires, comme la commission Mobilité 21 qui avait élaboré le schéma national d'infrastructures de transport et qui avait été dissoute ensuite, puis le COI « première version », créé en 2018 et présidé par Philippe Duron, spécialiste reconnu des transports et dont le rapport a nourri la LOM. Le législateur a choisi de pérenniser le COI et les parlementaires qui s'y sont investis – vos collègues Christine Herzog, Philippe Tabarot et Michel Dagbert m'en seront témoins – savent que c'était là une volonté de l'actuelle Première ministre alors ministre des transports. Car si le COI est un outil qu'il ne faut pas surestimer, en particulier s'agissant de son pouvoir de décision, il aide à objectiver les décisions – et la pérennisation du COI n'est pas étrangère au sentiment qu'il fallait redonner de la crédibilité aux engagements publics en matière d'infrastructures de transport, après des années où les décisions avaient été empilées sans cohérence. Le COI est placé auprès du ministre des transports et ne peut s'autosaisir, c'est une limite, nous voudrions notamment travailler sur la question du financement des infrastructures de transports, ou encore sur la transition écologique et la route. Le COI est composé d'élus pour une large part, avec des représentants de l'association des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF), de France Urbaine, et des spécialistes des transports dans leur diversité, ainsi que deux députées européennes qui sont invitées permanentes.

La valeur des analyses du COI est à la mesure de sa capacité à dégager du consensus. Entre les trois scénarii de notre rapport, aucun d'entre nous n'a opté pour le premier et c'est le scénario dit « central » qui a recueilli le plus large assentiment, même si plusieurs d'entre nous auraient voulu aller plus loin ou plus vite.

Nous avons commencé nos travaux le 7 octobre dernier, nous avons eu des journées entières d'audition et de débats, parfois vifs, et nous avons élaboré ce rapport ; il était prêt en fin d'année dernière et a ensuite fait l'objet d'échanges réguliers avant sa remise.

Ce n'est pas le premier mais le troisième rapport du COI, dans cette composition, et on y observe une grande filiation avec le rapport précédent, dans lequel nous faisons le bilan des remontées des attentes des territoires en matière d'infrastructures de transports. Nous avons à cette occasion observé une grande diversité des attentes en la matière, certaines régions et métropoles ayant fait l'effort de prioriser leurs projets, quand d'autres arrivaient avec une liste d'attentes assez fournie sans volonté de les hiérarchiser.

En élaborant notre rapport, nous nous sommes rapidement affranchis du scénario de référence, qui correspondait à la trajectoire de la LOM – et qui représentait déjà un effort supérieur à ce qui avait été fait antérieurement – avec 17,5 milliards d'euros sur le quinquennat mais aussi sur sa durée : nous avons choisi de travailler sur quatre quinquennats, au lieu de deux comme le prévoyait initialement la lettre de mission, car les infrastructures de transports se construisent sur le temps long. Nous voyons aujourd'hui surgir de terre des équipements du Grand Paris qui ont été décidés sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, cette temporalité impose de voir loin quand on réalise des projets d'infrastructures.

Le scénario de planification écologique, qui a donc notre faveur, a d'abord pour caractéristique – et c'est un message fort – de donner la priorité à l'utilisation et à la modernisation des infrastructures de transports existantes, quelles qu'elles soient. Cela vaut bien sûr pour le ferroviaire, c'est là que l'effort de rattrapage à faire est le plus visible, mais cela vaut également pour la route, le COI l'a déjà dit dans son rapport de 2018 : nous avons devant nous la transition du premier réseau routier européen, ce patrimoine que nous ont légué des siècles d'aménagement routier et que nous devons adapter au monde qui vient, avec des bornes de recharge électrique, un meilleur partage entre les usages ; les sujets ne manquent pas. La priorité à l'existant, à sa régénération, à sa modernisation et à son développement, est l'une des clés de ce scénario. Ne nous disons pas que cet effort ne se verra pas, même si, comme élus, nous savons qu'annoncer une nouvelle infrastructure de transport est plus motivant et que cela donne l'image de plus de volontarisme, que d'entretenir l'existant.

Pour autant, ce scénario n'exclut pas la création d'infrastructures nouvelles, pas plus qu'il ne repousse aux calendes grecques, par exemple, le grand projet Sud-Ouest à grande vitesse, notamment la section Bordeaux-Toulouse dont le potentiel de report modal de l'aérien vers le ferroviaire est avéré.

Le message est donc la priorité à l'utilisation des infrastructures, avec, singulièrement, une poursuite de l'effort et une montée en puissance des investissements sur le fluvial, qui a déjà vu ses investissements doubler dans le quinquennat précédent, période où Voies navigables de France (VNF) a démontré sa capacité à utiliser les crédits qu'on lui accordait. Sur le ferroviaire, cette priorité passe par un effort que nous souhaitons d'au moins 1 milliard d'euros pour la régénération dès la fin de ce quinquennat, et 500 millions d'euros pour la modernisation, ceci de manière récurrente. Car en matière d'infrastructures de transports, le « comment » compte au moins autant que le « combien ». Consacrer, comme cela a été proposé à l'Assemblée nationale, 3 milliards d'euros sur une seule année à l'investissement sur notre réseau ferroviaire, du jour au lendemain, cela n'a pas de sens du point de vue de la capacité à faire de la SNCF. Mieux vaut, et de loin, un effort constant, récurrent et prévisible, que des à-coups, y compris pour les sous-traitants de la SNCF. Ce

secteur économique représente des dizaines de milliers d'emplois, il faut également le rappeler dans nos discussions avec Bercy.

Ce scénario central représente, par rapport à ce qui était prévu, un besoin d'investissement de 25 milliards d'euros, contre une commande à environ 17 milliards d'euros, avec une montée en puissance dans le quinquennat suivant, au cours duquel l'on dépassera les 29,4 milliards d'euros souhaités par le scénario. Nous proposons donc un effort continu et prévisible, qui privilégie les projets qui ont un potentiel de décarbonation avéré, qu'il s'agisse de transport de marchandises ou de voyageurs.

Parmi les points de vigilance, je veux souligner l'attention qu'il faut porter à la capacité à faire, aux métiers, à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre. Lors de la remise de notre rapport, la Première ministre a évoqué la Société du Grand Paris (SGP) comme l'outil qui pourrait réaliser les réseaux express métropolitains, et SNCF Réseau, de son côté, va avoir un plan d'investissement très important, une montée en charge forte et continue, avec probablement des difficultés à travailler en plateaux-projets sur des créations d'infrastructures nouvelles ou complexes. À cet égard, il faut un changement de culture à SNCF Réseau, dans la capacité à expliquer ce qu'elle fait aux financeurs et à respecter les délais, ainsi qu'à évaluer son patrimoine au préalable autrement qu'à dire d'experts – vous le savez en tant qu'élus, les demandes d'investissements sans vue globale de ce que pourra être l'évolution de l'état de l'infrastructure dans le temps n'ont guère de sens.

Autre point de vigilance, qui est un angle mort, la capacité à évaluer, au sens large, le potentiel de décarbonation réel des infrastructures. Nous avons été surpris de voir que pour beaucoup de projets, y compris ferroviaires – mais à l'exception des projets sur la voie d'eau –, cette évaluation était parfois oubliée ou peu rigoureuse, c'est particulièrement étonnant quand on sait que ce criblage est au moins aussi important que le criblage financier, puisqu'il permet lui aussi de prendre des décisions de priorisation. La capacité à évaluer doit progresser aussi en matière de résilience des infrastructures, nous n'avons abordé ce sujet qu'à la marge, on est encore loin de ce qu'on peut souhaiter en la matière.

Les commentaires sur notre rapport se sont focalisés sur le transport de voyageurs, alors que nous y parlons aussi beaucoup du transport de marchandises, – dont la reprise est fragile, sa part modale étant passée de 9 à 10,6 % –, en particulier par la voie fluviale, et nous formulons des recommandations fortes sur la tenue des délais des engagements pris sur Seine-Escaut, où l'enjeu de décarbonation est massif.

Enfin, parmi les messages du rapport et au-delà des réponses de la Première ministre sur les montants significatifs à investir pour le ferroviaire – et même si la part des uns et des autres reste à préciser – nous savons tous que la part de chacun des financeurs devra être augmentée. La part de l'État, qui pourrait être d'un tiers, cela représente déjà beaucoup plus que ce qui est fait en effort annuel, et encore plus que ce qui a été fait jusqu'ici, il faut le souligner. La nécessité d'un effort pérenne nous fait souhaiter qu'une loi de programmation décline ces objectifs. Sur ce point, je crois que les hésitations actuelles tiennent surtout à l'équilibre des forces d'aujourd'hui à l'Assemblée nationale, et, parfois, sur les sujets d'infrastructures, à ce qui s'apparente à un jeu de dupes où l'on aura beau jeu de pointer qu'une partie de l'effort sera réalisée par d'autres acteurs que l'État, alors qu'il faut regarder l'augmentation de la part de l'État dans les financements des infrastructures, par rapport à ce qui était fait antérieurement, et tout le monde sait qu'elle sera plus importante – s'il n'y avait que de la bonne foi, il n'y aurait pas d'hésitation...

M. Bruno Cavagné, vice-président du conseil d'orientation des infrastructures. – J'insisterai sur la philosophie de notre rapport : nous avons regardé ce qui nous rapprochait plutôt que ce qui nous éloignait, et nous sommes parvenus à nous mettre quasiment tous d'accord, dans le sens de l'intérêt général. Notre rapport n'est certainement pas parfait et comporte des choses à améliorer, je prônais d'aller plus loin – mais les propositions financières que nous faisons sont importantes, il y a beaucoup d'argent sur la table, il faut le souligner.

Le financement et la capacité de faire sont la clé de voûte de la réussite : nous avons besoin de visibilité financière et technique à dix ou vingt ans, et sortir d'un système dont nous sommes parvenus au bout. Les sociétés de projet ont réussi à Paris, je crois qu'on leur doit l'obtention des jeux Olympiques parce que je vois mal comment on aurait fait s'il avait fallu passer par des votes de crédits annuels des collectivités et de l'État, mais on voit bien que les sociétés de projet ne prennent pas partout. Sur le versement mobilité également, nous ne pourrions guère aller plus loin sans que le monde économique proteste – je le dis alors que, à titre personnel, je défends le versement mobilité. Nous nous interrogeons aussi sur l'abondement de l'Afif, notamment dans le contexte de l'attrition de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). On parle encore de la fin des sociétés d'autoroute, certains y voient une manne, nous sommes plus réservés. En réalité, c'est tout le financement des infrastructures de transports qui doit être revu, nous appelons pour notre part à l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle.

Est-on certain d'avoir l'argent dont nous parlons ? Un signe qui ne trompe pas : nous avons présenté à l'administration une première version de notre rapport en décembre, et deux mois plus tard, Bercy n'avait toujours pas réagi – c'est dire une forme d'embarras devant nos propositions, et cela montre aussi que notre rapport n'est pas celui du Gouvernement, mais bien celui du COI. Quand on élargit la focale, une fois qu'on a parlé de 100 milliards d'euros pour les transports, quand on y ajoute les besoins pour l'énergie, pour l'eau, on voit bien que la transition écologique exige qu'on se mette tous autour de la table, État et collectivités territoriales – il faut une réflexion collective sur le financement de nos infrastructures de transport.

M. David Valence. – En matière d'infrastructures de transports, les à-coups sont autant à craindre que le sous-financement.

Sur le Lyon-Turin, l'avis du COI est très proche de celui qu'il a émis en 2018. Le potentiel de décarbonation de cette infrastructure est important, et repose sur une évaluation avancée de report modal et de la croissance du trafic. C'est un projet transnational avancé, dont le sujet désormais principal est de faire accéder les trains dans un tunnel en cours de construction, et suffisamment de trains par rapport à la capacité du tunnel. Le COI a considéré que sa responsabilité était de rappeler, en termes temporels, quelle était la priorisation pour faire circuler des trains dans ce tunnel – le contournement nord de Lyon, la mise à quatre voies de la section Saint-Fons–Grenay – pour dire que ce n'est qu'ensuite qu'il faudra trancher la question de créer une voie nouvelle d'accès au tunnel ou de moderniser la section Dijon-Modane. Or, sur les deux premiers dossiers, les choses n'ont pas bougé, ce qui est à tout le moins préoccupant. Cependant, lorsque le débat se focalise sur une étape qui n'est pas déterminante, et qu'il n'avance pas sur les sujets nécessaires, il y a de quoi s'interroger. Nous constatons que la circulation sur la voie historique, la section Dijon-Modane, capterait plus de 60 % du trafic espéré, c'est loin d'être ridicule – ce n'est en tout cas pas ce qu'on en dit, puisque cela dépasserait les flux actuels. Nos recommandations ont donc pour but d'alerter sur le calendrier de ce projet et sur le réalisme sur la capacité à faire sur le plan financier,

administratif et technique pour permettre aux trains de fret de circuler dans ce tunnel dans le calendrier qui est aujourd'hui envisagé.

M. Philippe Tabarot. – Je me réjouis de cette réunion et, comme membre du COI, je témoigne des liens de confiance qui se sont établis en son sein, nous avons beaucoup travaillé et je salue l'esprit d'indépendance de ce rapport par rapport à la commande politique et au cadrage budgétaire initial ainsi que l'esprit de liberté que son président a su y faire vivre : nous nous sommes exprimés comme nous le voulions et avons pu y faire un travail de grande qualité. Je remercie également M. Valence d'avoir intégré la contribution que nous avons faite avec Louis Nègre et Christine Herzog – entre Noël et Nouvel An – pour améliorer les transports ferroviaires du quotidien sans stigmatiser les lignes à grande vitesse (LGV) qui peuvent désenclaver ou développer certains territoires.

Les LGV ont été la fierté de la France et elles doivent le rester, il faut tenir les engagements pris par l'État. Je ne me résous pas, non plus, à abandonner des projets routiers qui peuvent, par leur pertinence, contribuer à décongestionner des territoires : ne donnons pas l'impression de dresser les modes de transport les uns contre les autres.

Enfin, nous avons exprimé nos inquiétudes sur la livraison du Lyon-Turin et sur le respect des engagements internationaux de la France. Nous appelons donc, en quelque sorte, à un scénario « 2+ », qui va un peu plus loin que le scénario central du COI.

Mes questions concernent les suites de ce rapport. Comment peut-on garantir que l'État tienne un engagement de 100 milliards d'euros d'ici 2040 ? Quel véhicule législatif, pour que cet engagement soit durable et irréversible ? La part de l'État n'est-elle pas insuffisante, puisque les trois-quarts des 100 milliards d'euros devront venir d'ailleurs, en particulier des collectivités territoriales ? Que pensez-vous de la « mise sous tutelle » de SNCF Réseau par la SGP, notamment pour la mise en place des réseaux express métropolitains ? Enfin, n'est-il pas urgent de revoir le contrat de performance de la SNCF, qui devient de fait obsolète si la Première ministre daigne respecter sa parole ?

M. Hervé Maurey. – Avec Stéphane Sautarel, nous saluons la qualité de ce travail et nous nous réjouissons des conclusions du COI, elles rejoignent celles que nous avons exprimées à plusieurs reprises, notamment dans notre rapport de l'an passé sur le ferroviaire. Nous avons du reste réagi aux propos que la Première ministre a tenus lors de la remise de ce rapport, pour nous féliciter d'une prise de conscience, mais aussi nous inquiéter du fait que les financements n'y étaient pas, puisque l'État ne s'engage qu'au tiers, et aussi du flou sur le calendrier – il semble, depuis, qu'on ait présenté le scénario 2 comme un point de départ, et non comme un dogme.

La LOM dispose que la trajectoire financière devra être révisée avant le 30 juin prochain : comment va-t-on procéder ? Vous paraissez excuser par avance, Monsieur Valence, qu'il n'y aura pas de texte de loi pour réviser cette trajectoire, ce serait pourtant regrettable. Vous dites aussi que l'État met plus d'argent qu'avant dans les transports : c'est heureux, parce qu'il y a mis très peu entre 2012 et 2017, alors qu'il savait bien que moins on en met aujourd'hui, plus il faudra en mettre demain – et le Sénat, dès 2017 lors d'une table ronde sur la dégradation des infrastructures de transport, avait tiré le signal d'alarme.

Sur le ferroviaire, la Première ministre annonce 500 millions d'euros par an pour la modernisation du réseau ferroviaire. Je rappelle que le contrat que je qualifie de « contre-

performance » de SNCF Réseau ne prévoit aucun financement pour cette modernisation. Cependant, sachant qu'il y faudrait 35 milliards d'euros, le calendrier de déploiement va-t-il s'étendre sur 70 ans ?

On a appelé à une refonte totale du financement des infrastructures, vous-mêmes avez émis des réserves sur la tarification de l'infrastructure ferroviaire. Les péages augmentent de 8 % cette année, alors qu'ils pèsent 40 % dans le prix des billets, l'effort va donc porter une fois encore sur les usagers. Avez-vous poussé un peu plus loin l'analyse, et quelles sont vos propositions ?

Vous dites, enfin, qu'il faut prioriser la régénération, pour le ferroviaire comme pour la route, le précédent rapport du COI le soulignait aussi, ce qui n'a nullement empêché l'annonce de lignes nouvelles : où est la cohérence, si l'on change de priorité en cours de route ?

M. Hervé Gillé. – Ce document démontre la nécessité, s'il en était encore besoin, de définir une vision de long terme en matière d'infrastructures de transport. Il s'agit assurément d'une politique de temps long, qui nécessite de définir des priorités claires et des objectifs partagés entre les acteurs concernés avant d'engager des investissements souvent colossaux.

Votre travail est de grande qualité, mais j'apporterai un bémol, du point de vue de ce que l'on perçoit de votre méthode, de l'extérieur. En effet, vous avez rendu votre copie fin décembre, puis il y a eu des rumeurs sur des ajustements avant sa publication, ce qui laisse planer un doute sur le fait qu'il pourrait y avoir eu des pressions politiques. Je ne doute pas de votre intégrité ni de celle des autres membres du COI, mais on ne peut balayer ces doutes d'un revers de la main, je me devais de les signaler.

Il est impératif de rechercher la plus grande cohérence entre les priorités définies au niveau local – entre les différents niveaux de collectivités – mais aussi entre le niveau local et le niveau national. Le rapport du COI souligne les difficultés liées, ici et là, à la juxtaposition de contrats, de schémas, de protocoles et de conventions qui ne sont pas toujours cohérents entre eux. Cette situation pose souvent problème. Dans le cadre de mon avis budgétaire sur les transports routiers, j'ai par exemple constaté les difficultés liées au manque de coordination entre agglomérations, ou entre une métropole et les communes périphériques, qui vont parfois jusqu'à entraver notre capacité collective à répondre aux besoins de mobilité de nos concitoyens.

Estimez-vous nécessaire de revoir non pas la gouvernance elle-même, mais la déclinaison concrète de la compétence mobilité dans les différents schémas de planification ? Nous manquons d'organisation territoriale et je suis, personnellement, favorable à plus d'intégration, avec des schémas de cohérence territoriale qui seraient plus intégrateurs et qui forgeraient une vision commune de l'aménagement et, par exemple, de l'intermodalité. Je crois aussi que l'on ne tient pas suffisamment compte des coûts annexes, c'est un sujet important.

Derrière la question des compétences se pose celle du financement. La dernière partie de votre rapport traite de la sécurisation du modèle économique des transports en commun et recommande d'identifier de nouvelles sources de financement, à la fois pour l'entretien et le développement d'infrastructures, mais aussi pour leur exploitation. L'exemple du réseau du Grand Paris Express, dont le montage financier n'est toujours pas finalisé, est

assez inquiétant, il faut anticiper en particulier l'endettement. Êtes-vous favorable à l'évolution de l'offre de service de la SGP pour la mise en place des RER métropolitains ?

Que pensez-vous, ensuite, de l'idée de faire évoluer, notamment au bénéfice des zones peu denses, la perception des recettes du versement mobilité ? Ce débat nous avait beaucoup mobilisés, et même divisés, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2023 et cette question n'est toujours pas réglée...

En tant que Girondin, je ne peux passer sous silence la situation du grand projet ferroviaire du sud-ouest (GPSO), où, manifestement, on abandonne l'idée d'accélérer la section Bordeaux-Toulouse, ce qui fait tout de même deux ans de décalage du calendrier, et où l'on reporte la section Bordeaux-Dax à après le quinquennat, ce qui remettrait en cause le financement européen : pouvez-vous m'éclairer sur ces points ?

Enfin, j'ai des questions sur les infrastructures routières, qui ont moins de place dans votre rapport, ce que Clément Beaune a noté en considérant que le scénario de la planification réduit trop les investissements routiers, qui en deviennent une variable d'ajustement budgétaire. L'augmentation des prix de l'énergie et des matériaux, conjuguée aux futurs transferts de certaines routes nationales aux collectivités volontaires, laisse à craindre un désengagement de l'État sur le réseau routier, dont l'état laisse déjà à désirer. Partagez-vous ces inquiétudes ? Avez-vous pris en compte ces éléments de contexte dans la définition de vos scénarios ? Quelle place avez-vous faite dans vos scénarios aux concessions autoroutières – et quelle est votre position sur le sujet, aussi bien que sur la proposition, par la Première ministre, de faire participer davantage la route au financement des infrastructures de transports ?

La question de l'acceptabilité des projets est également importante. Voyez le projet de mettre à trois voies l'A63 pour sa connexion à la rocade bordelaise, en passant par une concession autoroutière : sachant ce que l'opinion pense des concessions autoroutières, n'y a-t-il pas un risque qu'elle ne rejette ce projet dans son ensemble ?

M. Stéphane Sautarel. – Je veux revenir sur la lisibilité et la pérennité du financement des infrastructures de transport. Les pistes proposées renvoient au cofinancement par les collectivités territoriales et par l'Union européenne. Où en est-on avec les financements européens ? Ils doivent abonder la modernisation de notre réseau, considéré comme l'un des points noirs du continent s'agissant de la commande centralisée et du programme ERTMS (Système européen de gestion du trafic ferroviaire), alors que nous avons une obligation en la matière. De même sur les péages ferroviaires, la situation française est différente de celle de ses voisins, qui ont su investir dans la durée. En tout cas, je me réjouis que vous ayez enfin rendu votre rapport, car lorsque nous propositions quelque chose pour les infrastructures de transport, le Gouvernement nous répondait invariablement être « dans l'attente » du rapport du COI : le Gouvernement ne pourra plus le dire...

Une alerte, ensuite, sur la contribution des collectivités territoriales. Alors que nous lançons au sein de la commission des finances une mission d'information sur le financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), on sait que les besoins en matériel roulant sont importants et onéreux ; si les collectivités territoriales doivent les financer, comment pourront-elles en même temps contribuer aux infrastructures ? Est-ce vraiment soutenable – et n'est-ce pas plutôt le signe qu'un nouveau système reste à réinventer ? Que pensez-vous du modèle de la SGP, dans une relation renouvelée avec SNCF Réseau, qui subit le mode de financement de la holding SNCF ?

M. Stéphane Demilly. – Les enjeux du fret de marchandises n’ont pas été assez pris en compte dans ce rapport, alors que leur place dans la décarbonation des transports est cruciale. Les acteurs du secteur ont pris des engagements à long terme pour une transition écologique du fret par voie fluviale, maritime et ferroviaire. Le transport fluvial a besoin de plateformes multimodales qui captent les flux de marchandises, nous en avons parlé dans notre mission d’information avec Nicole Bonnefoy et Rémy Pointereau. Le développement de ces plateformes accuse un retard très important en France, ce qui nuit à la compétitivité de nos entreprises et de nos grands ports maritimes; ces projets d’infrastructures ont besoin du soutien de l’État, notamment au travers des demandes de financement auprès de l’Union européenne. Qu’est-il prévu pour soutenir la transition écologique du transport de marchandises en France et selon quel calendrier ? Quels sont les moyens budgétaires associés ?

Autre sujet d’importance, l’aérien n’est évoqué qu’à la marge par ce rapport, mais la Première ministre en a fait un contributeur potentiel au financement du rattrapage ferroviaire. Or, le transport aérien a sa propre transition écologique à financer et la fiscalité environnementale pèse déjà sur le secteur aérien plus lourd en France qu’ailleurs, entraînant des distorsions de concurrence. Quelles sont donc vos attentes en matière de contribution du secteur aérien ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances. – Les infrastructures de transports mériteraient probablement un plan décennal de remise à niveau et d’adaptation. Beaucoup a été dit sur le ferroviaire, moins sur le fluvial, et j’insiste sur la dégradation inquiétante du réseau routier en général, national en particulier – je ne compte plus les panneaux avertissant de trous sur la route. C’est aussi une alerte sur le réseau communal, car comment ne pas se sentir déclassé quand le réseau routier qu’on utilise tous les jours, est en mauvais état ?

Pour les nouvelles LGV, le modèle de financement repose ainsi sur 20 % de subventions européennes qui restent à ce jour bien hypothétiques. Dans quelle mesure ces incertitudes font-elles peser un risque sur les trajectoires de financement de nos infrastructures de transports ?

Les surcoûts liés à la prolongation de la ligne E du RER, ensuite, le fameux projet Eole, pourraient devoir être assumés par l’État à hauteur de 500 millions d’euros, et être pris en charge par la SGP selon votre rapport : si c’était le cas, quelle serait sa nouvelle source de financement ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Votre rapport ne parle pas de la ligne Angoulême-Limoges, fermée depuis cinq ans, c’est un oubli criant et j’ai été frappée de ce manque de considération pour cette ligne essentielle à nos connexions interdépartementales. Ce n’est pas faute d’engagements répétés de la part de la Première ministre plaidant pour la préservation des petites lignes du quotidien, et du précédent ministre des transports, qui a signé avec la région Nouvelle-Aquitaine le protocole pour les « petites lignes de demain » qui mentionnait très clairement cette ligne dans le cadre des contrats de plan État-région.

Que devons-nous conclure du silence assourdissant du rapport du COI sur ce sujet ? Comment justifiez-vous le désengagement de l’État sur cette ligne qui a pourtant fait l’objet d’une attention constante et de promesses réitérées ? Cette évolution est inacceptable alors que, le 3 mars dernier, le ministre Clément Beaune a redit une nouvelle fois son souhait de rouvrir cette ligne. Alors que la végétation pousse sur la voie ferrée, SNCF Réseau indique

avoir engagé des études préliminaires pour définir dès cette année les travaux à réaliser, pour une réouverture à terme. Pourquoi, dans ces conditions, ne parlez-vous pas de cette ligne ?

Ensuite, je suis honorée de figurer dans votre rapport en tant que contributrice sur la question de la plateforme de transport combiné de Cognac. Cette plateforme neuve est cependant à l'arrêt, puisque l'industrie du cognac préfère utiliser la route plutôt que le rail... Encore un sujet mentionné sans plus de précision, alors que vous préconisez un report modal vers le ferroviaire pour le trafic des marchandises.

Enfin, le rapport évoque certains problèmes de report de trafic des poids lourds sur les axes dépourvus de péage en indiquant que ces reports « sont souvent inférieurs aux prévisions pour les sections dont le péage est (trop) élevé ». Je suis en total désaccord avec cette assertion et je vous invite à considérer le report de trafic des poids lourds de l'A10 vers la N10 entre Poitiers et Bordeaux, qui engendre des nuisances exponentielles. D'ailleurs, le rapport précise bien que le trafic des poids lourds progresse encore.

Si je salue la volonté du COI de développer le fret ferroviaire, il faut aujourd'hui donner aux élus la possibilité de restreindre de manière temporaire le trafic poids lourds. J'ai déposé une proposition de loi en ce sens pour lutter contre le phénomène de report de trafic qui a rendu notre N10 extrêmement accidentogène et impraticable pour les véhicules légers.

Les autoroutes aujourd'hui concédées peuvent réguler ce trafic grâce à une politique de péage dynamique pour diminuer les congestions à l'œuvre dans nos métropoles. J'aurais aimé voir une recommandation du COI portant sur ce point noir qui concerne non seulement la Charente mais bien d'autres territoires, laissant les élus captifs de leurs infrastructures.

M. Michel Canévet. – Dans quelle mesure vos propositions sont-elles compatibles avec l'objectif de sobriété foncière, dont nous parlons dans le « zéro artificialisation nette » ?

M. Étienne Blanc. – La DUP qui va faciliter les voies d'accès au tunnel pour le Lyon-Turin arrive à échéance en 2028 : le COI peut-il imaginer la laisser tomber, avec toutes les implications que cela comporte ? Vous ne citez pas l'Italie, comme si votre rapport devait se cantonner à nos frontières, alors que l'Italie a sur-financé de 10 % le tunnel de base parce qu'elle avait moins de voies d'accès que nous. Nos voisins respecteraient leurs engagements, et, faute de voies d'accès en nombre suffisant, nous manquerions à la parole française ? Le COI mesure-t-il les conséquences de ses propositions pour nos relations avec l'Italie ?

L'Union européenne, ensuite, a clairement dit que le Lyon-Turin ne devait pas devenir un Dijon-Turin, car ce n'est pas ce qu'elle attend pour son grand projet de connexion des réseaux européens : quelles ont été vos relations avec la Commission européenne sur ce dossier ?

Alors que, pendant des années, on a dit que les investissements sur la ligne Dijon-Modane n'empêcheraient nullement la réalisation d'une voie nouvelle d'accès entre Lyon et Modane, on nous dit aujourd'hui l'inverse, à savoir que ces investissements permettent le report de la réalisation de cette voie à l'après 2045 : le COI a-t-il mesuré l'impact d'un tel report sur le bassin de Chambéry, qui va subir une véritable thrombose et être gêné dans le développement de ses projets ?

M. Didier Rambaud. – Alors qu’un tunnel est en cours de construction pour le Lyon-Turin, fruit d’un accord international, on piétine côté français sur les voies d’accès, ce qui fait s’impatier l’Union européenne, pour qui le Lyon-Turin est une section importante d’un réseau plus large. En réaffirmant que le Modane-Dijon est une possibilité, le COI crée la panique chez les acteurs économiques et politiques en Rhône-Alpes. Mais peut-être l’avons-nous un peu cherché, faute de nous être suffisamment engagés à temps... D’où cette question : le choix des accès français au tunnel sera-t-il lié à un positionnement clair des collectivités locales ?

Mme Évelyne Perrot. – Il est important de soutenir le développement des ports intérieurs multimodaux, nous en avons besoin – et parmi eux le projet d’agrandissement de la zone portuaire de Nogent-sur-Seine, pour utiliser pleinement le passage à grand gabarit fluvial de la section Bray-Nogent. Ce projet a été déclaré d’utilité publique le 22 juillet dernier, la fin du chantier est prévue pour 2028 : confirmez-vous ce calendrier ?

Quoique le COI, ensuite, n’ait pas été mandaté sur le transport aérien, des questions se posent après que le Gouvernement a indiqué le mois dernier que le secteur serait mis à contribution pour financer les 100 milliards d’euros à mobiliser pour les infrastructures ferroviaires d’ici 2040. Les compagnies aériennes s’inquiètent, sortant tout juste d’une période de forte incertitude marquée par un effondrement des recettes lié à la crise sanitaire. Malgré ce contexte difficile, le secteur a déjà remis sa feuille de route comportant les actions pour atteindre la neutralité carbone à horizon 2050, comme le prévoyait la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Cette ambition de décarbonation du transport aérien reposera essentiellement sur le développement des carburants durables. Or, l’offre de tels carburants demeure très limitée, faute de filières industrielles suffisamment développées. Et ces carburants, lorsqu’ils seront disponibles, feront l’objet de conflits d’usage importants entre les différents secteurs.

Si notre commission partage l’objectif d’investir massivement dans la régénération des infrastructures ferroviaires, il faudra être vigilant, en mettant à contribution le secteur aérien, à ne pas trop affaiblir ses capacités d’investissement dans la décarbonation, d’autant que ce secteur fait face à une concurrence internationale très forte. Qu’en pensez-vous, et savez-vous comment le secteur aérien serait mis à contribution ?

Enfin, si le volet aéronautique France 2030 consacre plus d’un milliard d’euros à la recherche et à l’innovation aéronautique, le développement des carburants durables semble faire l’objet de moins de volontarisme dans notre pays. Identifiez-vous des pistes financières pour soutenir plus amplement la consolidation de cette filière industrielle ?

M. Philippe Dominati. – Vous dites avec raison qu’en matière d’infrastructures de transport, il faut travailler sur le temps long, mais regardez combien les deux derniers présidents de la République ont eu de ministres des transports et de la transition écologique : leur durée moyenne au Gouvernement est d’un an seulement à la transition écologique, de deux ans aux transports – ce défilé montre combien il est difficile d’avoir un interlocuteur fiable et une parole publique respectée, du côté de l’État.

Je dois vous faire part, ensuite, de mes inquiétudes – ou de mon expérience, c’est ici tout comme – envers les sociétés d’État, véritables poupées russes qui lancent des projets, obtiennent la signature de l’État, puis, celle-ci en poche, empruntent pour construire. La SGP devait avoir 4 milliards d’euros de capital, ils ne sont jamais venus. Ensuite, les travaux ne sont jamais réalisés dans le budget prévu, leur coût double souvent, ce qui compromet

l'ensemble. Il y a toujours un problème de financement, car l'État ne joue pas son rôle comme dans les autres pays – et nous nous trouvons dans des situations de blocage.

J'attendrais donc, de la part du COI, plus de sévérité envers les surcoûts, les calendriers pas tenus, les programmations reportées. Voyez le *Charles-de-Gaulle Express*, ce projet de liaison directe entre l'aéroport de Roissy et la gare du Nord : la SGP l'avait demandé, on la lui a refusée, puis on a renversé la vapeur, avec une loi d'exception, quand les JO se sont présentés, pour finalement renoncer ! Voilà comment les transports publics sont gérés en Île-de-France – ce serait un très bon sujet d'étude pour votre prochain rapport...

M. Gilbert-Luc Devinez. – Le projet du Lyon-Turin, c'est le barreau bas manquant pour assurer la liaison ferroviaire entre Lisbonne et Kiev : faire passer une telle ligne par Dijon, est-ce vraiment soutenir le fret ferroviaire ? Ensuite, demander à l'aérien de contribuer, est-ce l'encourager à avancer sur sa propre décarbonation ? Enfin, comment les ports intérieurs multimodaux sont-ils pris en compte dans votre trajectoire à dix ans ?

M. Jacques Fernique. – Dans ce rapport dense et qui sait rester limpide, le mot « écologique » n'est pas là pour le décorum, mais bien pour répondre à la volonté de tenir nos objectifs de décarbonation, de biodiversité, de freinage de l'artificialisation, de protection de la ressource en eau : le COI cherche à modifier nos réponses à nos besoins de transports en tenant compte de ces impératifs, c'est une bonne chose.

La régénération et la modernisation du rail sont essentielles, le COI souligne avec raison notre retard sur nos voisins européens. Vous le dites : si l'on décuple notre effort pour se conformer au système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), nous atteindrons en 2040 seulement l'objectif que l'Union européenne fixe pour 2030 – et sur les commandes centralisées, il faudrait attendre 2060 pour parvenir à ce que nos voisins belges, allemands et suisses ont déjà fait... Sur l'accélération des réseaux express métropolitains, il faut effectivement travailler sur les savoir-faire et sur l'organisation. Nous sommes bien placés à Strasbourg pour savoir combien c'est important. Sur l'adaptation et la transition des routes, également, il ne s'agit plus de rechercher la fluidité d'un trafic routier toujours plus important.

Comment tenir ces orientations claires, sachant qu'on ne pourrait se contenter d'une « étagère à projets », où l'on piocherait selon les moyens disponibles ? Je cite votre rapport : « Quelles que soient les sensibilités, le Conseil s'accorde sur l'impérieuse nécessité de ne plus sacrifier les programmes aux projets, la modernisation de l'existant à l'engagement d'infrastructures nouvelles. » Comment faire, sachant qu'ici et là, on l'entend ici même aujourd'hui, des demandes affluent de toutes parts, pour exiger la réalisation de tel ou tel projet qu'on pensait engagé ? Comment tenir la ligne, quand l'évaluation de la décarbonation montre qu'on n'atteint pas ce qui était annoncé, comme on le voit avec le grand contournement autoroutier de Strasbourg ?

Ensuite, qui va payer – et où trouver l'argent ? Sur le ferroviaire, le contrat de performance cible les péages, qui devraient augmenter de 28 % en dix ans alors qu'ils sont déjà parmi les plus élevés d'Europe. Les régions, pour les TER, devraient ainsi payer de plus en plus cher un réseau qui n'est pas dans le meilleur état du monde... Mettre à contribution les concessions autoroutières ? Ne faut-il pas réfléchir à faire payer le fret routier ? L'Alsace est précurseur sur le sujet. Enfin, comment mettre en musique une grande loi de programmation sur les transports, qu'on sait nécessaire, et les contrats de plan ?

Mme Angèle Prévile. – Vous parlez du retard ferroviaire, mais je veux évoquer l'équité territoriale : une partie du département du Lot est abandonné, c'est un territoire oublié du ferroviaire. On attend la modernisation de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT), mais la section est déclassée depuis Brive, les temps de transport sont plus longs qu'à l'époque du *Capitole*... Le projet d'une LGV, c'est bien, mais cela ne va évidemment pas servir à tout le monde, en tout cas pas chez moi, je suis à 1 h 30 de Cahors... De quelle façon tenez-vous compte des possibilités de l'offre ferroviaire ?

Vous dites privilégier les mobilités actives, le vélo et le partage de véhicules. Mais comment réaliser les équipements de sécurité pour les vélos sur les routes ? Le défaut de ces équipements freine clairement l'usage des vélos. Avez-vous une idée de ce que coûterait le développement de voies réservées aux vélos, pour qu'on sache mieux les besoins d'investissements ?

M. Jean-Claude Anglars. – L'Aveyron est également un territoire oublié et la RN 88 entre Rodez et Séverac-le-Château est un chaînon manquant, ces 60 kilomètres sont essentiels pour le désenclavement du sud-Massif central par l'A75. L'État et les collectivités se sont entendus pour réaliser ce projet, mais que reste-t-il de cet engagement dans votre rapport qui recommande surtout, à ce que j'en ai compris, de prendre le bus ou de faire de l'autopartage ?

M. David Valence. – Sur la méthode, d'abord, l'une des craintes que l'on pouvait avoir, c'était de n'écrire qu'un rapport confortable pour l'exécutif. Or, le président du COI que je suis, également député de la majorité, atteste qu'en réalité, ce rapport n'est pas si confortable pour l'exécutif, et qu'il prend même une certaine liberté avec le cadre de sa mission. Il est normal que l'on échange avec l'exécutif sur nos résultats, mais je tiens à dire qu'aucun membre du COI n'a eu le sentiment qu'on orienterait les choses, chacun a pu travailler et s'exprimer en toute liberté, j'y ai veillé. En réalité, la version du 15 décembre dernier, qui a « fuité », était une synthèse et ne comportait pas d'annexes – et les sujets qu'on évoque aujourd'hui comme ayant pu varier ou faire défaut, relèvent précisément de ces annexes.

Sur le montant des investissements que nous recommandons, je précise que nos chiffres sont présentés comme estimés « au minimum » – ce qui n'est pas facile à endosser pour l'exécutif, mais nous avons maintenu nos recommandations. En fait, il faut au Gouvernement rattraper des décennies de sous-investissement, et dans le débat, il faut reconnaître que l'effort entrepris depuis cinq ans a été significativement plus important que ce qui était fait précédemment. Il est vrai que des personnalités diverses ont exercé la fonction de ministre des transports, mais vous reconnaîtrez avec moi que ce n'est pas fréquent que l'une d'eux, devienne Première ministre, c'est un signe de la place des transports dans la vie publique et c'est important de le signaler.

La crédibilité des engagements est déterminante, et nous devons nous le dire clairement : aucun acteur, seul, ne peut relever le défi ; oui, les collectivités territoriales seront sollicitées, l'État aussi mettra plus de moyens sur la table – et il faudra encore d'autres ressources, fiscales ou autres. Il n'y a pas de secret, les infrastructures sont financées par le contribuable ou par l'utilisateur, ainsi que par les fonds européens. Ce que l'on constate, aussi, c'est que notre dépense publique va moins que chez nos voisins au transport décarboné ; dans le ferroviaire, nous sous-finançons les investissements, mais nous sur-finançons le fonctionnement, c'est l'inverse en Allemagne.

Les rapports entre État et les collectivités territoriales, qui demandent de la sincérité, s'incarnent dans la façon dont les CPER vont être renégociés. Dans le travail que nous avons conduit pour notre deuxième rapport, sur les attentes des territoires en matière d'infrastructures de transport, nous avons été étonnés de voir la diversité des projections : nous avons vu parfois une sélection de projets très rigoureux, réalistes et articulés – et inversement, parfois une liste de demandes disparates allant d'un rond-point jusqu'à une infrastructure structurante, ce n'est pas sérieux. On demande au Gouvernement de cesser les effets d'annonce, mais cela vaut en fait pour tout le monde, y compris les acteurs publics locaux – pour avoir été vice-président de région, maire et président d'agglomération, je sais qu'il est tentant d'annoncer l'amélioration d'infrastructures de transport, mais ce n'est pas toujours très sérieux quant au désenclavement lui-même.

Pourquoi notre rapport signale-t-il tel projet plutôt que tel autre ? Nous avons signalé les projets à partir d'un certain niveau d'engagement de l'État, et pour les projets qui se situent en deçà, ne pas être signalés dans notre rapport ne veut pas dire qu'ils sont abandonnés. La ligne Angoulême-Limoges, par exemple, relève de ces projets de petites lignes qui ont fait l'objet d'un accord avec la région, chacun s'est engagé publiquement, c'est dans le contrat de plan État-région et ce n'est certainement pas à l'État de la vouloir seul. L'État consacre plus de moyens qu'avant aux petites lignes – on fait un peu, mais ce n'est pas rien, et c'est mieux qu'avant, où l'on disait tout faire, alors qu'on ne faisait rien. À maints égards, l'avis négatif sur le projet d'autoroute A 147 entre Poitiers et Limoges est lié à une volonté de ne pas sur-financer les projets routiers au détriment des lignes ferroviaires.

Le COI n'a pas été mandaté sur l'aérien, pas plus qu'en 2018, et nous en avons parlé seulement pour Mayotte – puisque pour la première fois nous avons abordé les outre-mer, pour constater qu'une partie du raisonnement sur la priorisation que nous proposons, ne peut s'appliquer outre-mer, eu égard aux spécificités territoriales. Je n'ai pas d'avis à émettre sur les carburants aéronautiques alternatifs ; des projets sont en cours, dans les Bouches-du-Rhône et en Seine-et-Marne, mais il y a en effet un enjeu de production de ces carburants en France.

Sur l'Europe, nous avons auditionné le directeur général de la mobilité et des transports (DG Move) de la Commission européenne, lors de notre premier rapport, pour parler franchement de la capacité contributive européenne. Ce que l'on constate, c'est qu'il y a un loup. La somme des financements européens attendus à l'échelle nationale sur les infrastructures de transport, représente la moitié des financements disponibles pour toute l'UE ; la France est certes un lieu de passage important, mais pas au point de capter la moitié des financements européens. En réalité, il y a un effet de surestimation : lorsqu'on fait un tour de table pour lancer tel projet d'infrastructure, on s'arrange, pour peu que ce soit possible, pour le caler sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et l'on inscrit à ce titre une participation européenne dans le plan de financement, en se disant qu'on verra bien ce que cela donnera. Nous avons constaté cette façon de faire y compris dans des projets importants dont on parle ici même, et nous avons écrit dans notre rapport que les financements européens ne seraient peut-être pas toujours au rendez-vous de ce qu'on a projeté.

Sur les réseaux express métropolitains et la SGP, je ne pense pas qu'on puisse parler de mise sous tutelle de SNCF Réseau. Je crois qu'il ne faut pas être obsédé par la question des recettes, ce qui compte ici surtout, c'est la capacité à faire. La SGP a développé une méthode de travail en plateau-projet et une bonne capacité de rendre compte aux financeurs – ces éléments font encore défaut à SNCF Réseau, c'est cela plus que le financement qui est intéressant, je le dis à titre personnel.

M. Pierre-Alain Roche. – Le calendrier et le coût du Lyon-Turin n’ont pas été ajustés depuis plusieurs années, ce n’est pas acceptable, car c’est typiquement une opération où nous devrions procéder à une réévaluation tous les six mois. Pour ce rapport, nous avons fait des hypothèses sur la poursuite d’imputation sur les crédits d’État, j’espère que des données plus précises seront disponibles dans les mois à venir, pour mieux établir les choses. L’objectif de base pour le tunnel est de pouvoir faire circuler 15 millions de tonnes de marchandises, alors qu’on est passé de 10 millions de tonnes dans la situation antérieure, à 3 millions de tonnes du fait de l’ouverture d’autres tunnels alternatifs et du redéploiement des grands flux européens.

Ce que nous appelons la première phase des accès au tunnel, c’est la combinaison entre le contournement ferroviaire de l’agglomération lyonnaise par le nord (CFAL-nord), qui est en déclaration d’utilité publique (DUP) depuis 2012 mais sans protocole de financement alors que c’est un projet crucial, et la mise à 4 voies de la section Saint-Fons–Grenay, elle aussi cruciale pour l’axe qu’on dit aller de Kiev à Lisbonne. Ces voies sont indispensables pour capter une partie des flux entre le nord et le sud de l’Europe. Suite au dialogue que nous avons eu avec les territoires, nous avons proposé d’y adjoindre un nouveau franchissement du Rhône, contre la congestion. Or, il n’y a toujours pas de consensus sur l’emplacement de la voie, nous avons reçu de nombreuses demandes différentes, pour la faire passer le long de la LGV ou plus au nord, il faudra se mettre d’accord pour parvenir à capter les 15 millions de tonnes de marchandises – et les travaux sont estimés à 5 milliards d’euros, ce n’est pas une mince affaire.

Nous n’avons pas intégré les sections nouvelles dans un calendrier précoce de la planification écologique, mais je veux signaler aussi qu’il y a eu quelques erreurs dans les premières versions du tableau de synthèse, qui ont été corrigées depuis – nous avons travaillé en urgence absolue pour rendre les annexes début janvier, il y a eu des décalages entre le texte et les tableaux, ils sont désormais corrigés et leur version en ligne est stabilisée.

S’agissant des services express régionaux métropolitains, chaque terme compte, l’enjeu est aussi la capacité d’organiser l’urbanisation sur des grands axes, il y a un sujet de service et des travaux neufs considérables à réaliser ; Marseille, Bordeaux, Strasbourg se sont déjà bien engagés, ailleurs c’est moins le cas. La SGP est compétente pour porter ce type de projet, et il y a aussi des adaptations des réseaux actuels, où SNCF Réseau a des atouts. Cependant attention, il faut continuer à faire circuler des trains, on ne peut pas être en travaux partout à la fois et n’importe comment, c’est pourquoi nous proposons une montée en puissance pour développer les capacités d’intervention. L’Italie aura équipé son réseau ERTMS dès 2030, mais comme nous sommes en retard, nous manquerons l’interopérabilité et les économies d’exploitation liées à la suppression de la signalisation latérale ; c’est pourquoi nous proposons un effort de 500 millions d’euros puis de 1 milliard d’euros, pour qu’en 2040-2042 on ait équipé le réseau central – c’est stratégique pour le réseau européen, et c’est plus important que le reste. La performance opérationnelle est liée à la régénération, et l’opérateur a besoin d’une commande centralisée pour assurer le fonctionnement, or notre système d’aiguillage est devenu obsolète. À terme, cela dégage des capacités de productivité qui permettent d’optimiser les choses.

Enfin, s’agissant des plateformes logistiques, une quinzaine de projets sont en cours, portés dans le cadre du conseil national de l’industrie avec des opérateurs céréaliers, l’idée est d’apporter 150 millions d’euros à ces opérations pour accélérer les études de ces opérations sur le quinquennat en cours. Nous n’avons pas présenté chacun des projets dans

notre rapport, pour la simple et bonne raison que nous ne sommes pas allés à ce niveau de détail.

Quant à la RN 88 dans l'Aveyron, le débat va continuer à prospérer, notre point de vue c'est que, de façon générale, les dépenses publiques doivent aller davantage à des équipements comme des bornes de recharge électrique, qu'à la mise à deux fois deux voies quand le trafic ne le justifie pas complètement.

M. Bruno Cavagné. – Sans le COI, nous n'aurions même pas le scénario et nous n'aurions que la juxtaposition d'annonces financières. J'ai dit à la Première ministre le besoin d'une vue d'ensemble, elle m'a répondu que nous l'aurions en juin, c'est précieux.

Le « zéro artificialisation nette » va évidemment poser des problèmes et le travail que vous menez pour donner se doter d'outils me semble indispensable.

Ensuite, des surcoûts tiennent aussi à ce que des projets sont parfois anciens, qu'ils n'ont pas été réévalués, et l'inflation compte également. En réalité, je crois que si l'on ne sort pas du pacte de stabilité les investissements visant la décarbonation, nous n'y arriverons pas, les coûts sont trop importants – nous avons donc besoin d'une réflexion plus globale.

M. David Valence. – Certains de nos voisins font des lois de programmation qui engagent une décennie, mais qui sont reprises tous les cinq ans, c'est intéressant pour les infrastructures de transport. Nous venons d'actualiser le rapport Duron, qui date de 2018 ; reste à définir une stratégie dans la loi. Nous ne sommes pas seuls à avoir de telles difficultés avec nos infrastructures de transports, mais nous avons ce problème propre à notre culture politique : nous avons du mal à construire du consensus, à faire confiance aux autres et à assumer des choix qui ne sont pas toujours simples. Le COI apporte un début de réponse en proposant de se mettre d'accord, comme il l'a fait en son sein, sur une priorisation des projets ; j'espère que le Sénat relaiera ce « parler vrai », plutôt que le « toujours plus ».

M. Jean-François Longeot, président. – Merci à chacun d'entre vous, on voit bien l'ampleur du travail qu'il reste à faire : il sera important de ne pas se disperser.

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 13 h 10.

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

Mercredi 15 mars 2023

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

La réunion est ouverte à 8 h35.

**Proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la
réalité des territoires ruraux, présentée - Examen des amendements au texte
de la commission**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous commençons nos travaux par l'examen des amendements de séance sur la proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement n° 8 prévoit une obligation de conformité du règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie (RDDECI) au référentiel national de défense extérieure contre l'incendie (RNDECI). Ce dernier n'est pas un règlement national, mais bien un référentiel national. Rendre la conformité de l'un à l'autre obligatoire n'est pas une bonne idée étant donné la nature du document national. Je vous propose donc une demande de retrait ou à défaut un avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement n° 4 rectifié vise à tenir compte des différences territoriales infra- départementales. Avis favorable.

Mme Nathalie Goulet. – L'introduction d'un principe de différenciation semble être une bonne idée.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4 rectifié.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement n° 3 est satisfait par la rédaction de l'article 1^{er}. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement n° 1 vise à prendre en compte les maires de communes rurales, ce qui est déjà le cas dans la proposition de loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement n° 9 prévoit un avis conforme du conseil d’administration du service départemental d’incendie et de secours préalable à l’arrêt par le préfet du volet défense extérieure contre l’incendie (DECI) du schéma départemental d’analyse et de couverture des risques (SDACR). Les pouvoirs du préfet seraient trop limités dans ce cadre. Actuellement, il s’agit d’un avis simple. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 9.

Après l’article 1^{er}

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement n° 7 rectifié *bis* me semble satisfait par la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique locale (3DS). Demande de retrait, à défaut l’avis sera défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 7 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement n° 10 rectifié vise à transférer les pouvoirs de police afférents à la compétence DECI du président d’un syndicat des eaux compétent en la matière. Il semble particulièrement bienvenu. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 10 rectifié.

Article 2

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement n° 5 concerne la remise du rapport annuel aux parlementaires. Le choix de communiquer ce rapport relève de la commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l’incendie. Il convient de laisser ce choix aux élus locaux plutôt que de créer une obligation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement n° 13 a trait à la prise en compte des conséquences de l’évolution du climat en matière de risque incendie. Avis de sagesse.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 13.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement n° 12 tend à inclure les piscines privatives et à exclure les nappes phréatiques du rapport de la commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l’incendie. Il vise à renforcer un rapport qui donnera déjà fort à faire aux commissions départementales de la DECI. Au surplus, ce dernier n’a pas vocation à constituer un second schéma, comme semble le prévoir l’objet de l’amendement.

Au demeurant, l’ajout des piscines privatives dans un schéma départemental n’est pas nécessairement pertinent : elles ne sont pas nécessairement remplies, ne sont pas toutes accessibles et ne permettent pas nécessairement le passage des engins, etc. Laissons la liberté aux élus des territoires de choisir de le faire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 12.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement n° 2 concerne les associations départementales des maires ruraux de France (AMRF). Si la proposition de loi fait référence à cette association, alors d’autres associations d’élus demanderont à être également citées dans le texte. Demande de retrait, à défaut l’avis sera défavorable.

Mme Françoise Gatel. – Je partage l’avis de notre rapporteur, d’autant que certains départements ne disposent d’aucune association de maires ruraux.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l’article 2

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement n° 6 vise à répondre à des spécificités locales, notamment lorsque les règlements départementaux de défense extérieure contre l’incendie n’ont pas été révisés dans les cinq dernières années. Avis de sagesse.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 6.

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MONTAUGÉ	8	Défavorable
Article 1er		
M. MAUREY	4 rect.	Favorable
M. MAUREY	3	Défavorable
M. Jean-Baptiste BLANC	1	Défavorable
M. MONTAUGÉ	9	Défavorable
Article additionnel après Article 1er		
M. MONTAUGÉ	7 rect. bis	Demande de retrait
M. MONTAUGÉ	10 rect.	Favorable
Article 2		
M. MAUREY	5	Défavorable
Mme de MARCO	13	Sagesse
Mme de MARCO	12	Défavorable
M. Jean-Baptiste BLANC	2	Défavorable
Article additionnel après Article 2		
M. MAUREY	6	Sagesse

Proposition de loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires - Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT AU TEXTE DE LA COMMISSION

Après l'article unique

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – L'amendement n° 1 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Article additionnel après Article unique		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MAUREY	1	Défavorable

Proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée des compétences « Eau et assainissement » - Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Je constate qu'aucun amendement n'a été déposé sur la proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée des compétences « Eau et Assainissement ».

Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous en venons à l'examen du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Ce projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration est scindé en quatre titres.

Le premier s'intitule « Assurer une meilleure intégration des étrangers par le travail et la langue », le deuxième « Améliorer le dispositif d'éloignement des étrangers représentant une menace grave pour l'ordre public », le troisième « Sanctionner l'exploitation des migrants et contrôler les frontières » et le quatrième « Engager une réforme structurelle du

système de l'asile ». Je présenterai les deux premiers titres et notre collègue Philippe Bonnacarrère présentera les deux derniers.

Ce projet de loi n'est pas le « Grand Soir » de l'immigration, car il ne développe pas véritablement une stratégie claire et cohérente sur le sujet. Si certaines mesures sont intéressantes, d'autres le sont moins. Nous vous proposerons de supprimer un certain nombre d'articles, dont nous n'avons pas véritablement perçu la plus-value. En revanche, nous avons essayé de lui donner un sens, en partant d'un certain nombre de constats.

Le nombre d'étrangers en France va croissant. En 2022, la primo-délivrance de titres de séjour a augmenté de 17,2 % et concernait plus de 320 000 personnes, chiffre inédit. L'immigration irrégulière est, par définition, difficilement chiffrable. Néanmoins, ce chiffre est en progression à chaque fois que le ministre de l'intérieur l'évoque. D'après lui, « entre 600 000 et 900 000 » clandestins seraient présents sur le territoire national. L'asile est aussi en augmentation avec plus de 11 000 demandeurs chaque mois. Nous pouvons estimer que l'asile est un droit dû aux termes de nos engagements nationaux et internationaux. Je rappellerai néanmoins que 60 % des demandeurs d'asile sont finalement déboutés et n'avaient donc pas de motif légitime pour faire cette demande.

Ces chiffres ont évidemment des conséquences. Les préfectures, à tout le moins un certain nombre d'entre elles, sont embolisées – le rapport d'information du président Buffet de mai 2022 l'indiquait déjà et nous avons pu le constater à la fois au cours de nos auditions et sur le terrain –, et ce malgré la bonne volonté des agents qui y travaillent. Les juridictions administratives sont aussi accaparées par le contentieux des étrangers. J'évoquerai rapidement l'exemple du contentieux des rendez-vous mentionné également dans le rapport précité. Ainsi, les étrangers qui se présentent en préfecture, alors qu'aucun rendez-vous n'est disponible rapidement, forment un référé « mesures utiles » afin que le tribunal administratif enjoigne à la préfecture de leur en attribuer un. Les préfectures réservent des plages de rendez-vous pour répondre à ces injonctions, ce qui diminue d'autant la possibilité d'obtenir un rendez-vous. Ce contentieux frôle l'absurde et embolise encore davantage des juridictions administratives qui consacrent déjà au contentieux des étrangers environ 40 % de leur temps.

S'agissant de l'asile, il existe une incapacité à accueillir l'ensemble des demandeurs d'asile alors que, selon les règles européennes, nous devons les héberger. Nous en hébergeons environ la moitié, même si 60 % d'entre eux n'ont pas le droit d'obtenir cette protection, je le rappelle. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est la première juridiction de France au regard du nombre de décisions, soit environ 67 000 décisions par an. Les textes doivent être adaptés ; la justice est rendue dans des conditions acceptables, mais pas optimales.

Au regard de ces éléments, on peut incriminer le manque de moyens, mais ce n'est pas la seule raison. En réalité, le nombre crée des difficultés. Les étrangers se regroupent, d'une part, parce qu'on leur propose de se regrouper dans certains hébergements et, d'autre part, parce qu'il est naturel de le faire lors de son arrivée dans un pays étranger. Or ce regroupement peut favoriser l'apparition du communautarisme, car parfois leurs mœurs et leurs cultures heurtent frontalement les mœurs, les cultures, les principes de la République française et de nos concitoyens, qui le vivent mal.

En outre, la pression des médias est importante lorsqu'un acte de délinquance est commis par un étranger, car ils s'empressent désormais de préciser si ce dernier faisait l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français (OQTF).

La tension est croissante en France entre la population issue de l'immigration et la population française. Or, actuellement, une des principales difficultés de notre système réside dans la grande impuissance publique à faire respecter les textes sur l'immigration. Ainsi, selon les derniers chiffres disponibles, 120 000 OQTF sont délivrées chaque année, mais seuls 6 % à 7 % d'entre elles sont exécutées.

Il importe de ne pas laisser les choses en l'état et de présenter un projet un peu plus « musclé », si je puis dire, en essayant d'inverser cette courbe.

Il est vrai que la politique de l'immigration ne dépend pas que de la France. Ainsi, nous sommes tenus de respecter les règlements et les directives de l'Union européenne, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), les conventions bilatérales, notamment celle qui nous lie à l'Algérie depuis 1968, et nous sommes assez dépendants de la diplomatie française. Par conséquent, la solution dépend davantage de la volonté politique du Gouvernement, ainsi que de sa politique diplomatique, que du Parlement, même si nous devons montrer une certaine fermeté.

Nous soutenons certaines dispositions, sur lesquelles je reviendrai lors de l'examen des amendements. Pour le reste, nous proposons de combler les manques de ce texte en prévoyant : une définition des orientations pluriannuelles de la politique d'immigration dans un débat parlementaire annuel, un renforcement des conditions d'accès au regroupement familial – y compris par l'exigence d'un niveau de langue minimal pour ses bénéficiaires et par un renforcement du contrôle des conditions de ressources et de logement –, le renforcement des conditions d'admission au titre d'« étranger malade », un meilleur contrôle de l'immigration étudiante qui est devenue la première cause de délivrance de titres de séjour et, enfin, l'expérimentation de l'instruction « à 360° » de l'examen des demandes de titres de séjour.

Tout cela s'ajoute aux dispositions du Gouvernement, notamment celles de l'article 1^{er} du projet de loi, qui prévoit la maîtrise d'un certain niveau de langue pour bénéficier d'une carte de séjour pluriannuelle. Nous y ajouterons une formation civique.

S'agissant de l'éloignement, le Gouvernement propose de faciliter la levée des protections de certains étrangers extrêmement protégés et ne pouvant donc faire l'objet ni d'une expulsion, ni d'une interdiction du territoire français, ni éventuellement d'une OQTF. Nous allons non seulement accepter de le faire, mais également nous attacher à maximiser la portée du dispositif.

Nous allons également encadrer, pour plus d'efficacité, le relevé d'empreintes et la prise de photographies coercitives. Nous accepterons par ailleurs l'interdiction de placement des mineurs de 16 ans dans les centres de rétention administrative (CRA), pour des raisons que nous vous expliquerons lors de l'examen des amendements.

Enfin, à l'engagement des étrangers à respecter les principes de la République proposé par le Gouvernement, nous ajoutons la création d'un « contrat d'engagement au respect des principes de la République ».

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Muriel Jourda et moi-même avons travaillé en étroite collaboration sur l'ensemble des dispositions du projet de loi. Je la remercie de la qualité de nos échanges.

Devons-nous légiférer une nouvelle fois en matière d'asile et d'immigration ? La réponse du Gouvernement est affirmative. En dépit de la différence des intitulés – nous sommes passés d'une loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, adoptée en 2018, au présent projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration –, il s'agit toujours du même sujet. Je note que nous sommes passés de « réussir » à « améliorer » l'intégration... De fait, nous examinerons des articles similaires à ceux du projet de loi de 2018.

Devons-nous y voir un témoignage supplémentaire d'une France qui légifère beaucoup, et ce d'autant plus que son action serait peu efficace ? Le message est-il ainsi plus important que l'action ? Il est utile de se réinterroger sur les raisons de l'inefficacité de notre politique d'immigration.

Premièrement, nous vous proposons d'élaborer un texte de solutions, en examinant ce qui fonctionne ou pourrait fonctionner. Il importe de penser à la mise en œuvre – possible ou non – des dispositions que nous adopterions. En d'autres termes, n'abusons pas des batailles de principes et recherchons les solutions concrètes.

Deuxièmement, nous devons expliquer clairement à nos concitoyens ce qui peut être fait ou pas. Paradoxalement, l'immigration est un sujet techniquement peu connu, alors que chacun s'accorde à le considérer comme essentiel pour l'évolution du pays. Par conséquent, comment expliquer simplement ce qui est complexe sans tomber dans la caricature ou les « totems » ?

Troisièmement, nous vous proposons de traiter ce sujet comme celui de la France, mais aussi de l'Union européenne et des pays sources. Il n'est pas possible de se satisfaire d'une situation où ces derniers considèrent parfois qu'il nous revient seuls de gérer la question. Des dispositions miroirs doivent être prévues, par exemple, en matière d'aide au développement. C'est également le sens de la proposition prévoyant que le Parlement examinera annuellement les objectifs de nombre de types de séjour.

Quatrièmement, nous vous proposons également de ne pas idéaliser ce texte, qui sera à l'évidence une étape.

Mme Éliane Assassi. – Nous n'allons pas le faire !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – À l'évidence, l'exécutif n'a pas toutes les clés en main, aussi bien en amont qu'en aval. En amont, l'Union européenne est un acteur incontournable de la protection des frontières et nous connaissons les blocages qui demeurent sur ce sujet entre les vingt-sept États membres. En aval, la situation des laissez-passer consulaires est bien connue. Si vous ne pouvez réguler l'amont et l'aval, la situation est forcément assez complexe.

Nous connaissons un dysfonctionnement du système, qui est embolisé, ce qui engendre une démotivation des personnels. Ainsi, notre pays a voulu trop rapidement raisonner en termes de dématérialisation. Face à la difficulté posée par le nombre de demandes de rendez-vous dans les préfectures s'est installée l'idée que le numérique et la

dématérialisation pourraient tout régler. En réalité, en raison précisément de cette dématérialisation, le nombre de guichets dans les préfectures a été réduit de même que le personnel. Des dysfonctionnements existent pourtant dans la chaîne numérique en matière de traitement de la situation des étrangers, ce qui crée une embolie dans les préfectures et les tribunaux administratifs et, par voie de conséquence, une démotivation des personnels.

Cinquièmement, le texte traite de cette question sous un angle nouveau au travers du volet relatif aux relations à l'emploi. Il concerne les articles 3, 4, 5 et 7. Cela est probablement positif, dans la mesure où il vaut mieux tenir compte des réalités, notamment en Europe, où des inflexions dans des sens opposés interviennent en matière d'immigration, en particulier celle qui est liée à l'activité économique. On retrouve là la contradiction majeure que connaît actuellement notre pays où coexistent un taux de chômage qui reste élevé et un nombre de postes non pourvus, tout aussi important – je pense notamment au secteur de l'hôtellerie-restauration et à celui du BTP. Nous peinons à résoudre cette difficulté.

Nous allons donc devoir concilier les outils qui sont à notre disposition pour légiférer avec ceux de l'économie et du marché de l'emploi. À cet égard, Muriel Jourda et moi-même avons des appréciations un peu différentes sur les articles 3 et 4.

Les articles 14 et 15 aggravent les sanctions pénales applicables aux réseaux de passeurs et aux marchands de sommeil. À titre personnel, je suis assez réticent à l'idée d'accroître encore ces sanctions. Toutefois, je ne conteste pas l'importance de la question des passeurs. Les drames que nous avons connus en Méditerranée ou dans la Manche conduisent à nous interroger sur ceux qui mettent à l'eau des bateaux avec à leur bord des hommes, des femmes et des enfants. Il n'est donc pas anormal d'aborder ce sujet sous un angle pénal.

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Cour nationale de droit d'asile (CNDA) font aussi l'objet de dispositions, selon le concept du « aller vers ». Si l'utilisation de cette notion est compréhensible en matière de gestion des collectivités locales, cela peut paraître plus aventureux pour la gestion du droit d'asile, qui dispose d'un corpus juridique propre. Au sujet de la déconcentration de l'OFPRA dans les préfectures, nous vous proposerons de mettre en place une expérimentation. Cette notion d'« aller vers » est aussi présente sous la forme de territorialisation de la CNDA, avec des chambres réparties sur notre territoire. Cette partie du projet de loi n'a pas suscité de critiques particulières, mais elle pose des questions d'ordre matériel, car ces évolutions entraîneront des surcoûts.

Ensuite, je ne doute pas que nos débats seront vifs sur la question du juge unique ou de la collégialité. Cela me semble être un faux sujet, car les dispositions visées doivent a priori tout à la plume de la section du contentieux du Conseil d'État et permettent de recourir au juge unique ou de renvoyer à la collégialité. Le président de la CNDA lui-même ne voit pas d'obstacle à cette alternative.

Sur la réforme du contentieux, nous vous proposerons d'en revenir à la position du Conseil d'État, définie dans le rapport de Jacques-Henri Stahl, et à celle du président Buffet. En effet, il est logique de fixer des règles contentieuses plus souples pour les dossiers non urgents et plus strictes pour les dossiers urgents, en distinguant encore ceux qui doivent être traités dans les délais les plus brefs lorsque les personnes sont placées en centre de rétention administrative.

Le ministre propose une quatrième voie contentieuse avec la création d'un régime « prioritaire », soumis à un délai de recours fixé à 72 heures et un délai de jugement de six semaines, applicable lorsque les intéressés font l'objet d'une décision d'éloignement sans délai, mais pour laquelle le préfet ne prend pas de dispositions contraignantes – assignation à résidence ou placement en centre de rétention administrative. En réalité, en cas de décision d'éloignement sans mesure de contrainte, le taux d'exécution est faible. Imposer un traitement urgent de ces procédures alors que celles-ci ne sont que peu suivies d'effet contribuerait à l'embolie du système. Pour ces raisons pratiques, nous vous proposerons d'en rester aux propositions que j'ai évoquées.

Au sujet des vidéo-audiences auxquelles nous ne sommes pas opposés dans les zones d'attente ou dans les centres de rétention administrative, nous vous proposerons de les encadrer pour nous assurer de leur conventionnalité et de leur constitutionnalité. Nous tenterons de garder le cap de l'État de droit.

Pour conclure, je dirai que nous aurons probablement des débats assez vifs : on nous objectera que nous ne sommes pas conscients des effets de l'adoption de telles dispositions au sein de l'opinion publique et que nous n'observons pas les mouvements qui ont lieu actuellement en Europe. C'est une réalité, la pression migratoire est en forte augmentation. Cependant, au regard de notre démocratie, nous nous devons de respecter strictement notre cadre conventionnel et constitutionnel.

Enfin, nous allons vous faire part, en toute transparence, des divergences entre Muriel Jourda et moi-même sur deux articles.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – En effet, nous n'avons pas abordé les articles 3 et 4, pour lesquels nous n'avons pas trouvé à ce stade de position commune. En conséquence, pour ces deux articles, nous émettrons un avis défavorable sur l'intégralité des amendements pour laisser le Sénat trancher en séance publique.

L'article 4 prévoit que les demandeurs d'asile, dont le taux de protection serait équivalent à un pourcentage fixé par le Gouvernement, probablement à 50 % au regard des discussions, pourraient travailler dès l'enregistrement de la demande d'asile, alors qu'actuellement ce n'est possible qu'après un délai de six mois. La règle européenne est celle d'un délai maximum de neuf mois.

Nous avons une dissension sur ce sujet. Ma position est conforme au vote de la majorité sénatoriale en 2018. L'une des difficultés de la politique d'immigration est qu'il s'agit d'une politique du fait accompli. Elle conduit à estimer qu'il est nécessaire de régulariser les personnes installées sur le territoire, au motif qu'elles y mènent une vie que l'on peut qualifier de classique, notamment en travaillant. En réalité, cette politique conduit à ce qu'un nombre toujours croissant de personnes entrent sur notre territoire dans l'illégalité. C'est pourquoi je propose que nous en restions à six mois.

L'article 3, plus important, a trait à la régularisation des travailleurs clandestins dans les métiers en tension. Ces derniers sont définis dans une liste qui n'est d'ailleurs pas mise à jour régulièrement – la dernière date de 2021 –, alors que, selon les représentants du patronat, elle devrait l'être tous les six mois pour être pleinement représentative. Cet article du projet de loi prévoit qu'un étranger en situation irrégulière présent depuis trois ans sur le territoire et ayant travaillé huit mois sur les vingt-quatre derniers mois pourra demander – et l'obtiendra, puisque c'est de droit – un titre de séjour d'un an.

Or, selon un principe général du droit public, chacun d'entre nous peut demander un examen individuel de sa situation à l'administration. Dans ce cadre, les travailleurs étrangers peuvent demander leur régularisation, qui a été encadrée par la « circulaire Valls » de 2012. La demande est formulée par l'étranger et, surtout, elle doit être soutenue par l'employeur. Ce dernier déclare employer une personne en situation irrégulière, demande sa régularisation et le préfet apprécie. La réponse est alors à la main de l'État.

Avec le dispositif proposé par le Gouvernement, ce n'est plus l'étranger ou l'employeur qui demandera la régularisation, mais uniquement l'étranger, et celle-ci sera de plein droit, sauf en cas de menace à l'ordre public. L'État se départit donc de la possibilité d'accepter ou de refuser, dès lors que les conditions fixées seront respectées.

Le changement radical, c'est que la fraude créera des droits. La situation frauduleuse est jusqu'ici appréciée par l'administration, alors qu'il suffira, avec ce nouveau dispositif, de frauder suffisamment longtemps, avec suffisamment d'habileté, pour obtenir un titre de séjour. À mon sens, cela signifie la fin de toute procédure d'immigration, car que l'on entre sur un territoire de façon régulière ou pas, on pourra de toute façon obtenir de droit un titre de séjour. Or la fraude ne peut pas être créatrice de droit. Faire droit à cet article revient à mettre fin à toute politique d'immigration.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Sur les articles 3 et 4, les rapporteurs ne proposent pas d'amendements. Nous verrons, en séance publique, les différents amendements qui seront présentés par les groupes.

L'article 4 prévoit que les demandeurs d'asile en provenance de pays aux taux de protection très élevés puissent travailler sans attendre un délai de six mois, auquel s'ajoute celui de la demande d'autorisation de travail, qui est d'un à deux mois. En réalité, et c'est assez paradoxal, à l'issue de ce délai de six mois, peu de demandeurs d'asile font une demande d'autorisation de travail. Cela représente environ 4 000 cas par an. Ce sujet doit donc être relativisé.

Deux hypothèses peuvent être considérées : le demandeur d'asile étant susceptible d'être éloigné, son intégration professionnelle n'a pas lieu d'être favorisée ; *a contrario*, l'oisiveté étant la mère de tous les vices, il est préférable d'éviter de laisser ces personnes sans activité, tout en bénéficiant de l'allocation propre aux demandeurs d'asile. Il ne me paraît pas scandaleux de se fonder sur le taux de protection – par exemple en le portant à 70 % –, sachant que les situations sont extrêmement contrastées.

Le taux moyen de protection était de 40 % en 2022, mais cette moyenne couvre des écarts très importants. Ainsi, des pays connaissent de très faibles taux de protection, comme le Maroc ou la Côte d'Ivoire, tandis que d'autres ont de très forts niveaux de protection. Hormis les pays qui sont à 100 % d'admissions comme le Turkménistan, mais avec six demandes en 2022, les pays à haut niveau de protection sont l'Afghanistan, le Soudan du Sud, l'Érythrée et la Syrie avec un taux de protection supérieur à 80 %. À partir du moment où il existe une très grande probabilité que les ressortissants de ces pays bénéficient de la protection, je ne vois pas bien l'intérêt de retarder la possibilité pour eux de travailler.

Concernant l'article 3, il convient d'abord de s'interroger sur le fait de savoir si des personnes en situation irrégulière travaillent dans notre pays. À l'évidence, c'est le cas, sans que quiconque soit capable d'en évaluer le nombre. Néanmoins, ces personnes n'ont pas nécessairement toujours été en situation de clandestinité. En effet, dans certains cas, un

contrat de travail a pu être établi alors qu'elles étaient en situation régulière. C'est ainsi le cas des détenteurs de titres de court séjour qui, à la date d'embauche, étaient en situation régulière, mais dont le titre est venu à expiration ou n'est pas renouvelé, les faisant basculer dans l'irrégularité.

Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de personnes sont dans une situation d'irrégularité. La mesure proposée par le Gouvernement concerne le « stock », si je puis dire, et non pas le « flux ». Ainsi, il ne vous est pas demandé d'autoriser le séjour de personnes pour les métiers en tension à l'avenir, et annuellement. Ce ne sont que des mesures de régularisation.

Néanmoins, deux risques sont identifiables : celui de l'« appel d'air » et celui de la « trappe à bas salaires ».

Muriel Jourda a développé le risque d'appel d'air. Je le nuancerai pour ma part. En effet, la personne en situation d'irrégularité devra démontrer qu'elle a travaillé pendant huit mois et devra passer l'obstacle de son employeur, qui devra composer avec la révélation de cette situation d'irrégularité, qui l'expose à des sanctions pénales et administratives. Au demeurant, il est possible de gérer ce risque en paramétrant davantage l'article 3. En matière d'immigration professionnelle, des quotas peuvent être fixés. L'interdiction des quotas n'est valable que pour la demande d'asile et le rapprochement familial.

À propos du second risque, celui de la « trappe à bas salaire », sujet le plus délicat, comme en témoigne l'intervention de Jacqueline Eustache-Brinio devant le ministre de l'intérieur le 28 février dernier on tire tout le monde vers le bas, car il s'agit d'emplois peu qualifiés et de bas salaires.

Je ne vois pas l'intérêt de laisser les gens dans cette situation. Il me semblerait plus pertinent de s'interroger, avec les branches professionnelles, sur l'attractivité de ces métiers et de se demander pourquoi ils sont exercés principalement par des étrangers. Plutôt que de rejeter l'article 3, nous vous proposerons de réfléchir à ce sujet en séance, de poser la question des rémunérations, des classifications, des conditions de travail, afin de faire en sorte que ces métiers puissent attirer nos concitoyens, et non seulement des personnes étrangères, voire en situation irrégulière.

Nous faisons le choix, au sein de la majorité sénatoriale, d'assumer nos différences de sensibilité et nous serons très attentifs aux points de vue qui seront exprimés dans l'hémicycle.

M. Jean-Yves Leconte. – Je remercie nos rapporteurs. Je note qu'ils se sont interrogés sur l'opportunité de légiférer sur ce sujet. Il serait plus judicieux en effet de faire le bilan de ce qui existe, de ce qui a été voté et n'est pas appliqué, de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas. Des négociations sont en cours au niveau européen sur un pacte sur l'asile et l'immigration. Elles devraient aboutir avant les prochaines élections européennes. Une transposition en droit interne sera pour partie nécessaire. Ne serait-il pas préférable d'attendre ce moment pour légiférer ?

L'accès aux préfetures est difficile. Elles sont submergées et refusent même parfois d'enregistrer les demandes de titre de séjour. Beaucoup d'étrangers deviennent clandestins faute d'avoir pu déposer leur dossier à temps. Résultat, les référés se multiplient et

les juridictions administratives sont engorgées. Ce projet de loi ne répond pas aux priorités du moment et ne permettra pas de lever ces blocages.

On peut s'interroger sur le sens de ce texte. Celui-ci complique les choses et aboutira au résultat inverse de celui qui est escompté sur de nombreux points. Je m'inquiète ainsi de l'instrumentalisation de la notion de menace pour l'ordre public. Notre droit permet d'expulser des personnes qui représentent un danger pour la sécurité nationale : mieux vaudrait concentrer nos efforts pour éloigner les personnes qui présentent un risque réel, et non pas instrumentaliser les notions fondamentales de notre droit afin de pouvoir prononcer des OQTF à l'égard de tous les étrangers, en laissant croire que toute personne en situation irrégulière constitue un risque potentiel pour l'ordre public. C'est dangereux pour notre société.

L'histoire montre que le travail est le meilleur vecteur d'intégration. Les personnes venues travailler en France ont participé à la construction de notre pays et ont été intégrées à la société par ce biais. Le travail permet aussi de s'intégrer lorsque l'on vit en famille : évitons d'avoir une conception du travailleur étranger semblable à celle qui prévaut dans les pays du Golfe ! Certaines dispositions du projet de loi m'inquiètent à cet égard.

En facilitant l'exercice d'une activité économique par les étrangers, on renforce aussi notre croissance ; j'ajoute que lorsque les travailleurs sont en situation régulière, ils peuvent mieux défendre leurs droits, et c'est ainsi que l'on résorbera les « trappes à bas salaires ». De même, mieux vaut permettre aux demandeurs d'asile d'exercer un travail dès leur arrivée, sans que cela n'entraîne la moindre conséquence sur l'instruction de leur dossier par la suite, plutôt que de les forcer à rester inactifs pendant plusieurs mois, ce qui les conduit à perdre progressivement leurs compétences. Si l'on veut que les personnes s'intègrent le plus vite possible, il faut développer leur autonomie.

La création d'espaces « France asile » et de chambres territoriales de la CNDA n'est pas mauvaise en soi, mais il faut prévoir des garanties et éviter la généralisation du juge unique. La collégialité doit rester la règle, et le juge unique, l'exception.

En ce qui concerne la réforme du contentieux et la possibilité de tenir des vidéo-audiences, nous sommes favorables à une accélération des procédures ; mais là encore il faut veiller au respect des droits de la personne. Le développement incontrôlé de la justice hors les murs par visioconférence constitue un danger pour l'avenir de la justice.

Enfin, s'agissant des laissez-passer consulaires, je voudrais simplement rappeler que la meilleure façon de lutter contre l'immigration illégale est d'avoir des voies d'immigration légale. On ne peut pas rendre responsables tous les citoyens d'un pays de la politique menée par leur gouvernement, surtout lorsqu'ils ont des liens familiaux avec des citoyens français ou des personnes qui vivent sur notre territoire. Réduire notre politique bilatérale avec certains pays majeurs à cette question me semble dangereux et non conforme à notre intérêt.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Ce texte vise à contrôler l'immigration et à favoriser l'intégration, mais je ne suis pas sûre qu'il permette d'y parvenir. Le Président de la République s'était engagé à déposer un projet de loi : il est grand temps en effet de regarder la réalité en face, les Français le demandent. Pendant longtemps, nous n'avons pas voulu voir les faits, mais cette question est cruciale pour l'avenir de notre pays et sa cohésion.

Ce texte ne constitue pas une réponse aux attentes des Français. Nous sommes débordés par des flux migratoires que nous ne contrôlons plus ; cette situation est source de tensions et de difficultés. Si nous ne trouvons pas de solutions aux problèmes des Français, nous irons vers une société et des choix politiques que je ne souhaite pas pour mon pays. Le communautarisme s'est installé. Des ghettos se sont développés partout. L'intégration est en panne. Il est temps d'aborder la question avec courage et lucidité. Les Français attendent des réponses, mais ce texte, malheureusement, n'en apporte pas.

Mme Éliane Assassi. – Ce projet de loi ne constitue pas un « Grand Soir » pour l'immigration. Il comporte quelques mesures intéressantes, mais d'autres sont inutiles ou dangereuses.

Ce texte suscite de nombre réactions négatives de la part de magistrats, d'avocats ou encore de responsables d'associations, qui présentent de nombreux arguments et propositions, qui n'ont guère été pris en compte ; ils considèrent que ce texte est porteur d'une forme de perversité, car il oscille entre répression et ouverture. C'est la vingtième loi sur l'immigration en quarante ans. Or aucun bilan de leur application n'a été réalisé ! Dans ce texte, comme dans les précédents, le migrant est toujours présenté comme un problème, un danger.

Les amendements déposés ce matin ne me rassurent pas : un certain nombre d'entre eux constituent des attaques à la dignité humaine ; or les migrants sont des êtres humains. Si nous les votons, nous renforcerons la défiance et le climat délétère qui prévaut déjà l'égard des étrangers.

En conclusion, il s'agit d'un texte non pas technique, mais bien politique, qui annonce non pas un « Grand Soir », mais des matins ternes pour les étrangers. Mon groupe déposera des amendements afin de lui donner une dimension plus respectueuse de la dignité humaine.

M. André Reichardt. – Ce sujet est éminemment sensible. Je tiens à remercier nos rapporteurs et saluer leur foi dans ce vingtième texte sur cette question. Si les lois précédentes avaient été couronnées de succès, on le saurait !

Est-ce un « texte de solutions », comme le dit Philippe Bonnacarrère ? Sans doute permettra-t-il de régler certains problèmes techniques. Les mesures visant à réduire l'embolie des préfectures, à simplifier les procédures contentieuses ou à exiger la maîtrise d'un certain niveau de langue pour obtenir un titre de séjour de longue durée vont dans le bon sens, et je salue d'ailleurs, à cette occasion, le travail réalisé par notre président sur la réforme du contentieux. Mais ce texte ne résoudra pas la question de la pression migratoire.

Je suis rapporteur avec Jean-Yves Leconte, au nom de la commission des affaires européennes, du paquet sur l'asile et l'immigration, proposé par la Commission européenne il y a deux ans. Ce texte n'avance guère, en dépit des efforts de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Les députés européens souhaitent attendre la présentation du pacte dans sa totalité avant de se prononcer. Si un accord peut être trouvé sur Eurodac et sur la procédure de filtrage, le *screening*, on attend toujours l'aboutissement des négociations sur la relocalisation des immigrés et sur le retour des déboutés du droit d'asile. Tant que ces points ne seront pas réglés, la pression migratoire perdurera. Le système Schengen est une passoire comme le reconnaît lui-même le directeur général de Frontex. Les vannes de l'immigration restent ouvertes. Est-il donc utile de légiférer aujourd'hui, alors que nous devons transposer

en droit français certaines dispositions du pacte européen lorsqu'il aura été adopté, même si je suis moins optimiste que Jean-Yves Leconte sur le calendrier ?

Ce texte réglera des questions techniques, mais ne permettra pas de maîtriser la pression migratoire comme l'attendent les Français.

M. François-Noël Buffet, président. – Je précise que trente textes ont été pris en quarante ans sur l'immigration, et vingt-deux depuis 1986.

M. Philippe Bas. – Je tiens à remercier nos rapporteurs pour avoir su éclairer le débat et présenter leurs désaccords avec loyauté. Ce projet de loi n'est pas à la mesure de l'aggravation de la pression migratoire ni de la dégradation des mécanismes d'intégration dans notre pays : nous avons délivré 3,5 millions de visas en 2019, contre 1,8 million en 2009 ; 170 000 titres de séjour ont été délivrés en 2007, mais 270 000 en 2021 ; 36 000 demandes d'asile ont été déposées en 2010, mais 120 000 en 2021, dont un tiers résultent de mouvements secondaires au sein de l'Union européenne ; 60 % des demandeurs d'asile sont déboutés. Le taux d'exécution des OQTF est très faible, pourtant le nombre de mesures exécutées – 19 000 – n'a jamais été aussi élevé. C'est le signe que, face à l'afflux des immigrés clandestins, notre système est saturé. Les préfectures comme les tribunaux sont engorgés. La délinquance est nettement plus forte parmi les étrangers.

Les procédures légales relatives au droit d'entrée et de séjour sont détournées de leur objet et deviennent des sources d'immigration irrégulière. Il faut s'interroger sur ces procédures en pensant à la manière dont elles pourraient être détournées pour permettre une installation frauduleuse en France. Ce projet de loi manque sa cible : il ne choisit pas entre fermeté et ouverture, et les deux dimensions se neutralisent. Le message qui ressort est que la France n'a pas une politique de dissuasion claire de l'immigration irrégulière. Finalement, on aboutit à un texte technique – certaines mesures vont d'ailleurs dans le bon sens, et nous devons les adopter –, mais il ne suffira pas à rassurer les Français ni à dissuader les candidats à l'immigration irrégulière. Prenons garde à ce que nos débats parlementaires ne deviennent un théâtre d'ombres sans lien avec la réalité vécue par nos concitoyens.

Certes on peut se féliciter du rétablissement de la double peine, du non-renouvellement des titres de séjour des étrangers qui ne respectent pas les principes de la République, du rejet des demandes de cartes de séjour pluriannuelles lorsque la maîtrise du français est insuffisante – le remplacement d'une obligation de moyens par une obligation de résultat est pertinent –, du retrait des titres de séjour en cas de menace grave pour l'ordre public, de l'aggravation des sanctions contre les passeurs et les marchands de sommeil, etc. Mais ces dispositions, que nos rapporteurs comptent encore améliorer, concernent des étrangers déjà en France et n'affecteront qu'à la marge les flux migratoires irréguliers.

Ce projet de loi ne contient rien sur les abus du regroupement familial : on continue à utiliser le modèle de la cellule familiale européenne pour traiter le regroupement familial d'étrangers dont le mode de vie diffère pourtant profondément du nôtre. Ce texte ne comporte rien non plus sur les mariages frauduleux : on ne peut que déplorer l'absence de données statistiques sur la manière dont ils sont prononcés en France et à l'étranger. On aimerait connaître la part de ces mariages prononcée dans les consulats français et celle qui l'est dans les pays d'origine.

Il n'y a rien sur l'aide médicale de l'État (AME), alors que l'excellent rapport annuel de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour 2021 relatif aux

procédures d'admission au séjour pour soins dénonce une réalité qui ne cesse de se dégrader et un laxisme unique en Europe, qui profite à beaucoup d'étrangers en séjour régulier dans des pays de l'Union européenne autres que la France, avec des dépenses que personne n'a réussi à chiffrer, mais qui sont extrêmement élevées.

Il n'y a rien non plus sur les demandes d'asile injustifiées, à part le souci d'accélérer de nouveau des procédures qui ne cessent de l'être ; et pourtant, le système est encore engorgé.

Il n'y a rien sur les faux mineurs étrangers isolés qui ne cessent d'occuper les dispositifs d'urgence de l'aide sociale à l'enfance (ASE) dans nos départements.

Ce texte doit être examiné non seulement en fonction de ce qu'il contient, mais aussi de ce qu'il ne contient pas, à savoir, malheureusement, l'essentiel.

Pire, certaines dispositions peuvent inciter les migrants à rejoindre notre pays pour s'y intégrer.

Le titre « métiers en tension » est en réalité une prime au travail illicite ; c'est une récompense à la persévérance dans la clandestinité, et un système profondément pervers. Pourquoi ne pas donner la priorité à la mise en place d'un examen paritaire – syndicats et patronat – par région, par département, sur les besoins d'emplois non pourvus et les formations qui permettraient à des nationaux d'accéder à ces emplois ?

Enfin, il y a la possibilité, pour une partie des demandeurs d'asile, d'exercer un emploi avant leur sixième mois de présence en France. C'est un moyen de consolider, pour les futurs déboutés du droit d'asile, leur présence dans notre pays, même si l'on a pris soin de réserver cette possibilité de travail à des personnes originaires de pays où des persécutions réelles ont lieu et dont ils pourraient être victimes.

Le texte ne mentionne pas non plus d'actions de la France pour que le retour dans le pays d'origine des étrangers en situation irrégulière, pourtant la clé de l'efficacité, se fasse dans de meilleures conditions grâce à l'obtention de laissez-passer consulaires.

J'entends les propos de Jean-Yves Leconte : les intérêts de la France, dans les relations bilatérales avec les pays d'origine des migrants, ne se réduisent pas aux flux migratoires. Ils peuvent être géopolitiques, économiques ou militaires. Bien sûr, ce n'est pas simple, sinon il y a longtemps que nous aurions fait pression, efficacement, pour que les laissez-passer consulaires soient délivrés. Pour autant, exercer une contrainte grâce à l'appui de la loi sur les pays d'origine est une nécessité absolue pour éviter que notre dispositif d'éloignement ne reste lettre morte.

Tout en approuvant certaines dispositions intéressantes du projet, il y a loin entre ce projet de loi et la mise en œuvre d'une politique de l'immigration en rupture avec ce que nous avons pu faire en France durant les années récentes en vue d'une plus grande efficacité, à la fois dans le contrôle des entrées, dans les mesures d'éloignement, et dans notre capacité d'intégration des étrangers pour que ceux qui sont en situation régulière puissent prendre leur place dans la communauté nationale et respecter nos valeurs.

Le Gouvernement s'est constamment opposé à l'inscription dans la Constitution d'une règle simple et pourtant essentielle : nul ne peut se prévaloir de ses origines pour obtenir qu'il soit dérogé en sa faveur à la norme commune. Et pourtant, si nous n'affichons

pas cette volonté d'intégration par le respect de nos normes et de nos lois, nous continuerons à subir le développement du communautarisme sans lui faire échec. Ce serait très grave. Il y a un palier à franchir pour faire de cette loi une loi efficace pour préserver la cohésion de notre société face à des courants migratoires de plus en plus envahissants.

Mme Nathalie Goulet. – Après le réquisitoire de Philippe Bas, je suis mal à l'aise avec ce texte. Monsieur le rapporteur, sur les articles 3 et 4, vous allez émettre un avis défavorable sur les amendements pour les examiner en séance. Pourquoi ? Ayez une option centriste, médiane...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – La commission va se prononcer.

Mme Nathalie Goulet. – Je m'interroge : quelle est l'opportunité de ce texte, maintenant ? Le pacte sur la migration et l'asile est loin d'être abouti. Je m'interroge sur les outils : le fichier Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), et l'administration numérique des étrangers en France (ANEF). Vous les avez évoqués dans le rapport budgétaire, mais nous n'avons aucun renseignement. Aucun outil spécifique n'est en place pour un énième texte qui n'apporte rien et rajoute encore de la confusion.

C'est dommageable, alors que la situation appelle une mise à plat de l'ensemble des textes afin d'éviter que certains ne s'engouffrent dans des dispositifs imprécis et confus. Actuellement, le droit de l'asile et de l'immigration n'est ni protecteur pour la société ni pour ceux qui ont besoin d'un réel droit d'asile. Accueillons moins et mieux, disait Roger Karoutchi. Je regrette que nous n'ayons absolument pas progressé ces dernières années.

Mme Maryse Carrère. – Le RDSE n'a pas d'*a priori* partisan sur ce sujet difficile, qui est parfois l'occasion de prises de position idéologiques, voire populistes. À ce premier écueil s'ajoute celui de l'inflation législative : trente textes en quarante ans...

Je le disais à la Première ministre en décembre dernier : en septembre 2018, le Parlement a déjà adopté la loi Collomb pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, avec des objectifs sensiblement similaires. Nous n'avons pas eu le temps de dresser un bilan réel de l'efficacité de ces mesures. Avons-nous été plus efficaces sur les OQTF ? Je ne le crois pas. Quels sont les résultats sur les travailleurs sans papiers ?

Ce nouveau projet contient des dispositions innovantes et intéressantes, notamment les titres de séjour « travail dans des métiers en tension ». Cet assouplissement est intéressant, à condition d'être bien cadré. Il contribuera ce que certains travailleurs immigrés sortent d'une situation de précarité difficile, marquée par des emplois instables, une faible rémunération et l'absence de tout dispositif de protection sociale. Notre pays a montré combien l'intégration par le travail était efficace et valorisante.

Mais certaines dispositions sont regrettables, comme la réforme du contentieux des étrangers. Nos administrations et juridictions font face à de réelles difficultés : engorgement, complexité juridique... Mais les difficultés juridiques et le manque de moyens humains ne peuvent pas être compensés par des renoncements à nos principes fondamentaux, notamment la collégialité des juridictions et la publicité des débats.

Dans son avis du 23 février 2023, la Défenseure des droits estime que les mécanismes proposés « ne permettent pas de garantir la clarté, la sécurité et la sincérité des débats, ni d'assurer la confidentialité de la transmission ». Certes, nous comprenons l'objectif de simplification, mais il ne saurait à lui seul justifier des transgressions excessives au respect des droits des justiciables.

Nous avons donc déposé des amendements pour améliorer le texte.

Certaines dispositions ne protègent pas suffisamment les mineurs étrangers, qui subissent de nombreuses injustices, plus que d'autres. Notre Nation doit les protéger sans compromis. Nous avons également déposé des amendements en ce sens.

Le RDSE a de nombreuses attentes sur ce texte, et réserve sa position à ce stade. Nous nous déciderons en séance au vu du texte final.

Mme Esther Benbassa. – Je souligne la contradiction de ce texte : d'un côté, il présente l'immigré comme « l'ennemi » de l'unité française, et caresse dans le sens du poil les penchants d'une partie de la population qui s'oppose à l'immigration. De l'autre côté, je suis d'accord avec certains articles montrant que nous avons besoin de ces immigrés, car le marché du travail les requiert, faute de personnel dans certains secteurs.

La liste des métiers en tension sera-t-elle changeante ou stable ? Qu'en est-il de la précarité d'un tel titre de séjour ? Une fois que le métier ne sera plus en tension, la personne détenant ce titre recevra-t-elle une OQTF ? Va-t-on exclure les étudiants en fin d'études du bénéfice de cette carte ?

Ce texte contient beaucoup de rhétorique, mais peu de solutions, et ne répond pas aux problèmes des préfetures pour fixer des rendez-vous : il y a des mois d'attente entre le récépissé et l'obtention de la carte.

Il y a quinze jours, j'ai visité un CRA. Il y a de vrais troubles dans ces centres avec le mélange des détenus et des retenus. Les directeurs s'en plaignent. Aucune solution n'a été proposée par ce texte. Je suis opposée à la rétention dans des centres administratifs, mais il est anormal que ce texte n'apporte aucune réponse à ces difficultés.

Instaurer un juge unique pose problème. Les assesseurs du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sont les seuls à maîtriser les faits, enjeux et menaces géopolitiques allégués par les requérants. En les supprimant, le Gouvernement donne quartier libre à des juges uniques non formés en la matière.

Se posent aussi les problèmes des mineurs non accompagnés et de l'intégration des étrangers à la société française. On parle d'intégration, sans voir quelles sont les véritables solutions. Qui paiera les frais de certification d'un certain niveau de maîtrise de la langue française pour obtenir la carte pluriannuelle, qui coûte entre 90 et 150 euros selon les régions ?

C'est un texte musclé, plutôt qu'un texte ouvrant la voie pour que ces immigrés puissent être employés dans les secteurs en tension.

Ce texte est également contradictoire et lourd. Pourquoi le rajouter à la panoplie de tous les textes débattus au Sénat depuis de nombreuses années sur le sujet de l'immigration ?

M. Guy Benarroche. – Ce texte relève d’une grande utopie, ou plutôt d’une grande illusion : celle de la diminution des flux migratoires.

Vous vous étonnez qu’on ne puisse abaisser la pression migratoire. Mais c’est le trentième texte depuis 1980, car aucun texte ne saura à lui seul amoindrir cette pression migratoire.

Ce n’est pas une loi française, aussi belle ou intéressante soit-elle, qui contiendra les flux migratoires et empêchera les personnes de migrer à l’intérieur de leurs frontières, puis vers le pays plus proche, et, enfin, vers les endroits les plus adaptés pour vivre.

Dissuader les étrangers d’être en situation irrégulière est irréaliste. Les étrangers ne viennent pas ici pour être en situation irrégulière ! Ils sont mis en situation irrégulière en raison de dysfonctionnements, de processus ou de décisions politiques.

Nous avons déposé beaucoup d’amendements en commission, et le ferons à nouveau en séance, pour expliquer ce que devrait être pour nous une bonne loi – au lieu de faire varier un curseur, qui joue sur la vie de femmes et enfants.

Contrairement à l’affirmation de Gérard Darmanin et Olivier Dussopt lorsqu’ils ont reçu les groupes politiques en décembre dernier, la partie intéressante de cette réforme sur l’intégration ne répond pas aux promesses, ni même aux premières intentions d’Olivier Dussopt. Et l’autre partie est une loi sécuritaire sur l’immigration.

Le nombre d’associations, de professionnels – avocats, magistrats, greffiers, travailleurs sociaux – et d’experts de l’immigration qui s’opposent à cette loi est tellement important qu’on pourrait alimenter des heures et des heures de débat en séance.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie les rapporteurs pour l’ampleur du travail accompli. Mes propos n’engagent pas mon groupe. Ils sont liés à la situation migratoire hors norme de Mayotte. À Mayotte, sauf pour quelques exceptions pour lesquelles je déposerai des amendements, nous n’avons pas besoin de dispositions supplémentaires pour éradiquer l’immigration clandestine. Ce territoire a surtout besoin de la pleine exécution des lois, notamment la loi de 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (Élan), qui prévoit une procédure administrative simplifiée pour éradiquer les bidonvilles. Heureusement que le Conseil d’État a estimé qu’elle était constitutionnelle, après le dépôt d’une question prioritaire de constitutionnalité. Nous allons pouvoir continuer à détruire ces bidonvilles.

Nous avons besoin de sanctionner les marchands de sommeil et les demandes de complaisance contre rémunération. Si ces dispositions ne sont pas appliquées, cela réduirait à néant ce que nous avons voté ici.

La situation migratoire est très compliquée à Mayotte. L’année dernière, 60 % des reconduites à la frontière française se sont faites sur ce département de 374 kilomètres carrés.

Ce territoire ne parvient pas à construire des écoles pour ses enfants, des infrastructures d’adduction d’eau, des infrastructures pour la santé. De nombreux Mahorais fuient l’île pour trouver des solutions ailleurs. Ce n’est pas admissible.

Notre Parlement a en charge le respect de l’application des lois : elles doivent être pleinement appliquées à Mayotte.

Une opération est annoncée pour éradiquer les bidonvilles. Il est frustrant de voir dans certains journaux nationaux, comme *Le Monde*, que ceux qui demandent le respect de la loi à Mayotte sont qualifiés de militants radicaux.

J'espère bénéficier de votre soutien lorsque je redéposerai des amendements, déjà rejetés ici, pour que le titre de séjour pour Mayotte donne accès au reste du territoire national, car sinon il crée un effet bouchon : ces personnes restent à Mayotte et aggravent la situation. C'est le seul cas dans notre République, où un titre de séjour, délivré par le préfet au nom de l'État, condamne à rester sur l'île. J'ai déposé deux amendements, l'un relatif aux mineurs, l'autre aux majeurs, pour mettre fin à cette injustice.

Mme Valérie Boyer. – Tout à l'heure a été évoquée la dignité. Je trouve indigne de voir des personnes croupissant sous les ponts, dans les squats, et de confronter les Français à cette misère, car nos politiques d'intégration sont saturées. J'espérais que ces points seraient traités dans le texte.

Je souscris à tous les propos de Philippe Bas sur les manquements du texte, dont on attendait beaucoup. On ne peut plus mentir aux Français et leur dire qu'ils regardent ou qu'ils pensent mal. La réalité, aujourd'hui, c'est la souffrance des migrants et des Français.

Je ne comprends pas trop comment le Gouvernement nous muselle – ou nous nous automuselons en voulant considérer comme irrecevables certains amendements. J'ai déposé des amendements sur les mariages ou l'acquisition de la nationalité... L'acquisition de la nationalité, n'est-ce pas l'intégration suprême ? On pourrait l'espérer. J'ai déposé des amendements sur l'excision. Je comprends la demande de retrait, mais c'est un sujet à aborder.

Je veux qu'on m'explique pourquoi le débat est muselé. Pourquoi ne pas aborder le sujet des mariages frauduleux, des trafics ? Bon nombre d'entre nous ont été maires. Souvent, nous n'avons eu aucun écho de la préfecture sur les mariages frauduleux, et avons été obligés de marier des personnes sans papiers...

Que faisons-nous ici si nous ne traitons pas dans ce texte de l'acquisition de la nationalité ?

M. François-Noël Buffet, président. – Nous vous répondrons dans la suite de nos discussions sur l'application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Valérie Boyer. – Cela fait plusieurs fois que nous déposons des amendements, ensuite déclarés irrecevables. C'est insupportable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je rappelle que j'ai déposé une proposition de résolution sur l'application de l'article 45 de la Constitution.

M. Patrick Kanner. – Excellent !

M. Jean-Pierre Sueur. – Philippe Bas a déclaré que ce texte ne choisit pas entre fermeté et ouverture. Je suis en désaccord profond avec cette conception : il faudrait choisir alors à la fois la fermeté et la fermeture ? Il y a un problème de principe, préjudiciel, par rapport aux migrations.

Les migrations font partie de l'Histoire de France, il y en aura toujours. Elles vont s'accélérer pour des raisons économiques, pour que soient respectés les droits de l'Homme, pour des raisons écologiques – des continents seront engloutis...

Ce qui ne va pas, c'est l'exploitation politique constante, parfois acharnée, de ce sujet, qui fait beaucoup de tort. C'est préjudiciable.

Les problèmes actuels sont surtout ceux du vivre ensemble. La Méditerranée est-elle condamnée à être un cimetière à ciel ouvert ? Cela nous renvoie à l'Europe et à la position de la France sur Frontex et aux moyens donnés. Nous n'avons pas de réponse crédible actuellement.

Il est préférable que les gens demandant le droit d'asile puissent se former ou travailler plutôt que de ne rien faire pendant deux ans.

Nous devons réfléchir à la réciprocité. Il y a un large consensus pour que les étrangers apprennent le français ; je suis sûr que vous serez tous d'accord pour que les cadres de nos entreprises se rendant en Chine apprennent les rudiments de la langue chinoise.

J'ai rencontré des magistrats de la CNDA. Élargir le recours au juge unique serait préjudiciable. Nous évoquerons longuement ces sujets en séance.

Le véritable problème, ce sont les *a priori*. L'immigration est-elle toujours quelque chose de négatif, ou un fait avec lequel il faut vivre ? Dans mon quartier, il y a soixante-douze nationalités. J'y vis depuis cinquante ans, on ne me fera jamais dire que c'est négatif.

M. Jérôme Durain. – Bravo !

M. Marc-Philippe Daubresse. – Je rejoins l'excellente intervention de Philippe Bas, et je suis donc en désaccord avec Jean-Pierre Sueur.

Comme l'écrit Amélie Nothomb, « le seul mauvais choix est l'absence de choix ». Je suis parlementaire depuis trente ans, et j'ai été ministre de la ville auprès de Jean-Louis Borloo ; nous avons mis beaucoup de moyens dans des politiques d'intégration ambitieuses. Mais j'entends les mêmes litanies, diagnostics et utopies. Si on veut réussir l'intégration, il faut ralentir les flux migratoires ; à défaut, nous sommes débordés.

Cette absence de choix, depuis des années, a abouti à un système aveugle, incontrôlé et incontrôlable, irresponsable, engorgé, avec des textes toujours plus bureaucratiques. Il suffit de passer une demi-journée en préfecture à côté des demandeurs d'asile pour constater l'absurdité et l'engorgement du système.

Je ne suis pas d'accord avec Guy Benarroche, qui estime qu'un texte de loi ne limitera pas la pression migratoire ; mais comment certains pays scandinaves y sont-ils arrivés ?

Il faut enlever ce que le projet de loi contient à tort, notamment dans les articles 3 et 4. La carte de séjour des métiers en tension ne doit pas être un prétexte pour plus de laxisme. Cela ne passe pas systématiquement par la loi : on peut avoir des systèmes de gouvernance plus décentralisés – comme la commission avec des partenaires sociaux

proposée par Philippe Bas – faisant appel à un pouvoir renforcé du préfet. Ce n'est pas contradictoire, et peut même renforcer les pouvoirs en question.

Il faudrait rajouter dans le texte l'abus du regroupement familial, l'AME, les faux mineurs étrangers, l'amélioration du retour des étrangers en situation irrégulière, la lutte contre les mariages blancs. J'ai été maire durant vingt-neuf ans. Aucun maire n'a pas un jour été confronté à ces sujets... Et chacun a fait face à une « absence de solution », comme disait Henri Queuille, mais qui ne permet pas de venir à bout de ce problème. Faisons notre travail de parlementaire !

Mme Valérie Boyer. – Bravo !

M. Patrick Kanner. – Nous sommes devant un texte aussi clivant que celui d'il y a quelques jours. Il est manifeste que ce texte ressortira profondément modifié du Sénat.

Mme Valérie Boyer. – Heureusement !

M. Patrick Kanner. – Je suis philosophe, avec une certaine conception de l'égalité et de la fraternité. Il n'y a pas d'un côté, les gens sérieux, de l'autre les laxistes. Nous avons deux conceptions qui s'opposeront frontalement. Il faut qu'il y ait un respect mutuel comme sur le projet de loi sur les retraites.

Mme Éliane Assassi. – Vous appelez cela du respect ?

M. Patrick Kanner. – Nous allons du moins essayer de nous respecter. Au regard des vingt-sept articles et du respect du droit d'amendement, je m'inquiète du nombre de jours consacrés au débat sur ce texte...

Il y a cinq ans, j'avais visité le CRA de Lesquin : s'y trouvaient des familles, des personnes ne posant aucune difficulté. Mais aujourd'hui, ce n'est plus le même établissement. Les consignes du ministre de l'intérieur sont d'y accueillir des sortis de prison, avec des casiers judiciaires. Même s'ils sortent sur une moyenne de trente jours, mais parfois quatre-vingt-dix, la situation est très violente. Or les policiers nationaux ne sont pas formés comme les agents pénitentiaires pour y faire face. Le texte prévoit de solliciter encore plus les CRA, qui sont insuffisamment nombreux : interrogez-vous !

Dans cet établissement, j'ai découvert qu'il y avait trois « chambres » pour des terroristes. Deux étaient occupées. Un terroriste afghan qui avait purgé sa peine ailleurs que dans le Nord se retrouvait dans une de ces chambres. Il avait une OQTF, mais son pays ne voulait pas l'accueillir. Au bout de 210 jours, il est dehors avec une assignation à résidence. C'est une situation non maîtrisée qu'il faut traiter.

Il faut améliorer les procédures, notamment sur la possibilité d'expulser des personnes ayant eu des comportements inappropriés contre la République.

M. Éric Kerrouche. – Il y a une appréciation différenciée de la situation de l'immigration et des migrants en Europe. Je m'étonne de l'arrivée de ce texte au moment où le chancelier Olaf Scholz déclare que l'Allemagne est de nouveau un pays d'immigration. Nous tenons le discours inverse, comme si les flux migratoires pouvaient être jugulés par une simple décision française. En Europe, il y a 1,4 million d'entrées et de sorties d'étrangers par an pour 500 millions d'Européens, et ce chiffre fluctue en fonction de la conjoncture économique des pays de destination.

Il n'y a pas de ruée vers l'Europe, contrairement à ce qu'estime Stephen Smith ; 90 % des migrations provenant d'Afrique subsaharienne se font à l'intérieur de l'Afrique. La plupart du temps, la distance parcourue est faible.

Toutes choses égales par ailleurs, la menace sur l'Europe est faible, car les flux se réduisent dans le temps et les étrangers qui se présenteront à l'avenir seront les plus qualifiés. Les plus pauvres ont moins de représentation pour aller intégrer un autre pays.

Il y a une confusion entre plusieurs concepts : la représentation de l'immédiateté, la différence des lieux de vie... Ce n'est pas parce qu'il y a des étrangers délinquants qu'ils ont tous vocation à l'être. Ce texte ne suffira pas à traiter l'ensemble des problèmes.

Mme Brigitte Lherbier. – Merci à nos rapporteurs de leur travail sur un sujet difficile. Il faudra le traiter avec objectivité. Il existe des manquements importants. Je ne suis pas d'accord avec Éric Kerrouche. L'abbé Pierre craignait une déferlante d'immigration, et elle a été réelle. Il est dommage de ne pas avoir anticipé et d'avoir laissé faire, avec pour conséquences : la pauvreté, la délinquance...

Je m'étonne que ce texte n'évoque pas l'invasion de la drogue dans notre pays, qui est à l'origine de nombreux problèmes. Il ne s'agit pas uniquement de trafic d'êtres humains.

J'aurais souhaité que, à côté de l'apprentissage du français, on puisse aussi avoir un contrôle de la moralité. La Belgique demande un certificat de bonnes mœurs. Cela fait sourire, mais cette notion est toujours dans notre code civil. Retirons-la, si elle est désuète ! La Belgique demande une attestation de bonne conduite et de bonnes mœurs aux étudiants venant étudier.

M. François Bonhomme. – Au-delà des mesures techniques auxquelles nous pouvons souscrire, ce texte ne vaut que par ce qu'il ne prévoit pas. Les choses n'ont pas bougé. Notre pays a-t-il encore le droit de définir sa politique migratoire ? Est-ce encore un élément de souveraineté que de déterminer les conditions d'entrée ou de séjour des étrangers ?

Passez un jour dans une préfecture ou une juridiction administrative... Tout ce qui concerne le droit d'asile est largement détourné, de même pour les titres de séjour, l'AME, les mineurs non accompagnés ou le regroupement familial.

Mesdames Assassi et Benbassa, votre posture idéologique ne se dément pas sur tous les textes d'immigration. Ce n'est pas parce que des personnalités ou des avocats, sous couvert de droits de l'Homme, viennent protester rituellement sur toute mesure reprenant la main, qu'ils ont une légitimité particulière. Au contraire, c'est une malédiction française : ils aggravent le phénomène qu'ils dénoncent.

Si l'on jette un regard froid sur la politique migratoire d'autres pays, on voit que plus on instaure des mesures protectrices des droits de l'Homme, plus des associations scrupuleuses indiquent parfois comment les immigrés peuvent contourner les mesures.

Le corps politique et social est fracturé, et demande le respect des règles. En contrepartie, il faut des obligations. Voyons tous les manquements depuis quarante ans. Je ne participerai pas à ce ballet rituel.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Vous êtes en train de le faire...

M. François Bonhomme. – En dépit des ajustements, ce texte comporte de nombreuses faiblesses.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Vous ne le voterez pas ?

M. Jérôme Durain. – Je prendrai un peu de hauteur. En France, à la faveur d'un texte récent, prévaut une immense colère sociale. L'opportunité de ce débat sur des sujets inflammables me semble douteuse. Nous allons faire le travail qui nous est demandé, mais nous savons qui gagnera à la fin...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les visions diffèrent selon les uns et les autres. Autrement, nous serions en Corée du Nord.

Mme Éliane Assassi. – C'est décidément un élément de langage commun à toutes les commissions en ce moment !

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – En Corée du Nord, il n'y a pas de pluralisme. Réjouissons-nous, ici il y en a ! C'est plutôt l'honneur de notre Parlement que d'avoir des positions différentes en son sein. Ce n'est pas la peine de créer le conflit là où il n'y en aura pas.

Seules deux personnes ont posé des questions et n'ont pas fait seulement des déclarations : Valérie Boyer et Nathalie Goulet. Nous tâcherons d'y répondre lors de la discussion des amendements.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Patrick Kanner vous a aussi interrogés !

M. François-Noël Buffet, président. – Vous avez raison, je vais répondre aux interrogations de Patrick Kanner sur le nombre de jours de débat en séance. Nous débutons l'examen de ce texte mardi 28 mars après-midi, et le poursuivrons le soir. Nous reprendrons nos travaux mercredi 29 mars après les questions d'actualité au Gouvernement et le soir, jeudi toute la journée et le soir, et éventuellement vendredi toute la journée et le soir. Je pense que cela devrait être suffisant, mais je transmettrai votre remarque au Président du Sénat, afin qu'il en fasse part au Gouvernement.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous avons noté l'ensemble des points abordés. Nous aurions eu beaucoup de plaisir à répondre aux différentes observations. Mais sauf avis contraire, et ce n'est pas par discourtoisie, le nombre des interventions et l'ampleur des sujets font que ce serait compliqué de répondre à chacun. Nous le ferons donc à l'occasion de la discussion des amendements.

Il serait difficile de ne pas appliquer l'article 45 de la Constitution. Le Gouvernement a calibré son texte dans des conditions voulues, conscientes et assumées : il n'y a pas de dispositions sur la nationalité, les mariages ou les mineurs non accompagnés. Quelle que soit notre créativité juridique, nous sommes liés par le contenu du texte.

Monsieur Sueur, ayez un peu d'indulgence. Nous ne sommes pas seuls au monde, mais dans un cadre bicaméral : les décisions que nous prenons sur l'article 45 se poseront dans les mêmes termes à l'Assemblée nationale. Imaginez la suite du débat si nous intégrions le mariage et la nationalité. Soyons prudents. Cela complexifierait la suite du débat.

M. François-Noël Buffet, président. – En application de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer que le périmètre indicatif du projet de loi inclut les dispositions relatives aux règles d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire national ; à la politique d'accompagnement et d'intégration des étrangers ; aux modalités d'accès au marché du travail et à l'activité professionnelle des étrangers ; à la prévention de l'immigration irrégulière ainsi qu'à l'édition et à l'exécution des mesures administratives et judiciaires d'éloignement ; aux modalités de recueil, d'instruction et de jugement des demandes d'asile ; aux contrôles et aux sanctions visant les personnes facilitant l'entrée ou le séjour, offrant des logements indignes ou employant des étrangers en situation irrégulière ; et aux procédures contentieuses applicables en matière de droit des étrangers ainsi qu'à l'organisation des juridictions administratives et judiciaires pour le traitement des requêtes.

M. Dany Wattebled. – Rien n'empêche d'intégrer le mariage ou les mineurs étrangers isolés ?

M. Philippe Bonnacarrère. – Aucune disposition de ce projet de loi n'évoque ces sujets.

M. Dany Wattebled. – Rien ne l'exclut.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est conforme à l'article 45 de la Constitution.

Le périmètre est adopté.

La réunion, suspendue à 11 h 00, est reprise à 11 h 10.

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, l'application de l'article 45 de la Constitution paraissant susciter des débats au sein de notre commission, je vous propose que nous clarifions dès à présent la recevabilité de certains amendements. L'application de l'article 45 de la Constitution conduit à déclarer irrecevables l'amendement COM-96 et les amendements COM-47, COM-48, COM-49, COM-50 et COM-51.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi ?

M. François-Noël Buffet, président. – Ils n'ont pas de lien, même indirect, avec le texte. À l'exception du premier, ils ont trait aux mutilations sexuelles.

Les amendements COM-96, COM-47, COM-48, COM-49, COM-50 et COM-51 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. François-Noël Buffet, président. – Les amendements COM-28 rectifié, COM-84 et COM-85 sur l'hébergement, notamment des mineurs, semblent également irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements COM-28 rectifié, COM-84 et COM-85 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. François-Noël Buffet, président. – En revanche, les amendements relatifs à l'identification des mineurs non accompagnés, le cas échéant à leur éloignement une fois majeurs ou aux tests osseux apparaissent bien recevables.

Reste la question des amendements relatifs au mariage et à la nationalité, dont le lien avec le texte doit être interrogé. Les rapporteurs proposent de déclarer irrecevables, au titre de l'article 45 de la Constitution, les amendements COM-57, COM-58, COM-59, COM-60, COM-63 et COM-80 portant sur l'acquisition de la nationalité, ainsi que sur les amendements COM-41, COM-42, COM-43, COM-44, COM-45 et COM-46 concernant les mariages.

Les amendements COM-57, COM-58, COM-59, COM-60, COM-63, COM-80, COM-41, COM-42, COM-43, COM-44, COM-45 et COM-46 sont déclarés recevables.

M. Jean-Yves Leconte. – Cette décision est irresponsable !

EXAMEN DES ARTICLES

Division additionnelle avant le titre 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-198 crée une division additionnelle pour intégrer les amendements annoncés.

L'amendement COM-198 est adopté.

Avant le titre 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-202 et COM-152 visent à demander un débat annuel au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et la détermination de « quotas » ou d'objectifs de nombre de titres de séjour.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous pouvez toujours demander un débat ou un rapport, mais de toute façon, nous sommes contre les quotas.

Les amendements identiques COM-202 et COM-152 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-66 a le même objet, mais était rédigé un peu différemment.

L'amendement COM-66 devient sans objet.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-200 renforce les conditions d'accès au regroupement familial – durée des conditions de séjour, obtention d'une assurance maladie pour le demandeur et sa famille, régularité des ressources financières, au-delà de la stabilité et de la suffisance des ressources.

M. François-Noël Buffet, président. – Si cet amendement est adopté, l'amendement COM-86 rectifié deviendra sans objet.

L'amendement COM-200 est adopté et devient article additionnel. En conséquence, l'amendement COM-86 rectifié devient sans objet.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-75 prévoit une condition générale de ressources, portant sur la personne étrangère, pour bénéficier d’un titre de séjour au titre de l’immigration familiale. Cette disposition est trop large et sa conventionalité semble problématique. Avis défavorable.

L’amendement COM-75 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-199 conditionne l’entrée sur le territoire national pour les bénéficiaires du regroupement familial à la justification d’un niveau minimal de langue.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous en débattons en séance publique.

L’amendement COM-199 est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-204 vise à renforcer le contrôle du respect des conditions de ressources et de logement par les étrangers souhaitant bénéficier du regroupement familial. Il renverse le sens de la présomption. Si le maire de la commune de résidence de l’étranger n’a pas rendu son avis dans un délai de deux mois, l’avis est réputé défavorable. Il octroie à l’OFII la possibilité de demander une visite sur place en cas de soupçon de fraude ou de fausses déclarations.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Vous proposez le renversement des règles administratives, quand même !

M. Guy Benarroche. – Est-il possible de rendre par principe l’avis de l’administration défavorable ? Habituellement, silence vaut acceptation.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il y a plusieurs dizaines d’exceptions à ce principe, qui n’en est plus un, et qui nécessitent d’ailleurs que l’on regarde la loi avec beaucoup d’attention.

L’amendement COM-204 est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-201 renforce les conditions d’admission au séjour au bénéfice du titre de séjour dit « étranger malade ». Nous revenons à l’état du droit antérieur : accepter la demande s’il n’existe pas de traitement similaire dans le pays d’origine, et à condition que ce ne soit pas la caisse primaire d’assurance maladie (CPAM) qui supporte le coût de la prise en charge.

M. Jean-Yves Leconte. – Il peut exister un traitement dans le pays, sans que la personne ne puisse y avoir accès... Nous nous opposons à cet amendement.

L’amendement COM-201 est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-83 précise les conditions d’appréciation des « conséquences d’une exceptionnelle gravité » d’un défaut de prise en charge médicale sur l’état de la santé de l’étranger pour l’admission au séjour au titre de la procédure « étranger malade ». Avis favorable.

L’amendement COM-83 est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Alors que le nombre de titres de séjour délivrés pour études en France augmente, l’amendement COM-205 vise à contrôler le caractère réel et sérieux de ces études.

M. Philippe Bas. – Très bon amendement !

L’amendement COM-205 est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-203 et COM-38 rectifié *ter* tendent à expérimenter l’instruction dite « à 360° » des titres de séjour, qui est une recommandation des rapports Stahl et Buffet. Lorsque la demande est faite et que la réponse n’est pas évidente, cela permet d’évoquer l’intégralité des possibilités offertes, pour donner un avis sur l’intégralité des motifs.

*Les amendements identiques COM-203 et COM-38 rectifié *ter* sont adoptés et deviennent article additionnel.*

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Notre collègue Valérie Boyer propose que le maire ne puisse plus valider une attestation d’accueil pour une durée de séjour inférieure à trois mois lorsque la personne proposant l’hébergement réside dans l’un des quartiers prioritaires de la ville. L’amendement COM-67 nous semble toutefois incompatible avec le principe constitutionnel d’égalité. Retrait, sinon avis défavorable.

Mme Valérie Boyer. – Je maintiens cet amendement, qui est inspiré par l’exemple danois, dont nous aurions pu nous inspirer...

M. François-Noël Buffet, président. – Le Conseil constitutionnel n’aura sans doute pas le même point de vue.

L’amendement COM-67 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Notre collègue Françoise Dumont propose de transformer l’aide médicale d’État en une aide médicale d’urgence centrée sur la prise en charge des pathologies les plus graves, reprenant un amendement régulièrement adopté par la majorité sénatoriale. Avis favorable à l’amendement COM-3 rectifié *bis*.

*L’amendement COM-3 rectifié *bis* est adopté et devient article additionnel.*

Avant l’article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous sommes favorables à lutter contre la fraude fiscale, mais la rédaction de l’amendement COM-33 ne convient pas ; il faudrait le retravailler en vue de la séance publique. Avis défavorable.

L’amendement COM-33 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-149 rectifié *bis* souligne l’importance des normes constitutionnelles en matière de politique migratoire. Ce débat est important, mais s’agissant d’une demande de rapport, l’avis est défavorable.

*L’amendement COM-149 rectifié *bis* n’est pas adopté.*

Article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-88 et COM-154 suppriment la conditionnalité de la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle (CSP) à la connaissance d'un niveau de langue. C'est l'inverse de ce que nous voulons faire. Avis défavorable, d'autant que cela n'interdit pas aux étrangers de s'installer sur le sol français, mais interdit uniquement la délivrance d'une telle carte pluriannuelle.

M. Jean-Yves Leconte. – Selon le Conseil d'État, de nombreuses personnes qui auraient droit à une carte de séjour pluriannuelle seraient précarisées par cette situation. Selon le ministre de l'intérieur, si le niveau de langue n'est pas atteint, le titre de séjour ne peut être renouvelé. La situation est confuse... Il faut donner aux personnes qui sont sur notre territoire les moyens d'apprendre le français, plutôt que d'imposer un niveau de langue non précisé dans le texte.

Les amendements identiques COM-88 et COM-154 ne sont pas adoptés.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-206 modifié vise à rehausser le niveau linguistique requis pour obtenir une carte de séjour pluriannuelle, mais également sur l'ensemble du parcours d'intégration, ainsi qu'à conditionner la délivrance de cette carte au résultat obtenu à un examen civique.

M. Jean-Yves Leconte. – N'y a-t-il pas confusion, de la part des rapporteurs, entre carte de résident et carte de séjour pluriannuelle, cette dernière ayant simplement vocation à ne pas obliger la personne à demander chaque année en préfecture la validation de son droit au séjour ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nulle confusion de notre part : une carte de séjour pluriannuelle est délivrée pour quatre ans, délai relativement long qui justifie que celui qui en bénéficie possède un certain nombre de connaissances sur le pays dans lequel il vit.

M. Jean-Yves Leconte. – Vu la facilité d'obtenir des rendez-vous en préfecture, il est certain que ce genre de mesures va faciliter les choses...

L'amendement COM-206 modifié est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-25 rectifié *bis* vise à demander la réalisation d'une étude d'impact préalable sur la détermination du niveau de langue requis ; or nous avons fixé ce niveau en adoptant l'amendement précédent : demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

M. André Reichardt. – C'est dommage, les niveaux de français exigés selon les situations peuvent fluctuer. Il me paraissait donc utile que soit réalisée une étude d'impact afin de « lier » le pouvoir réglementaire.

L'amendement COM-25 rectifié bis n'est pas adopté.

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

Après l'article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-68 reprend une proposition de loi qui avait été déposée par Jérôme Bascher pour imposer aux personnes qui vont être naturalisées d'assister à une cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française, alors qu'elles n'y sont aujourd'hui pas obligées, et de chanter un couplet et le refrain de *La Marseillaise*, obligations qui s'ajouteraient à la remise de la charte des droits et devoirs du citoyen français. Rien de tout cela ne me paraît dangereux, au contraire.

Cependant, le non-respect de ces obligations serait passible d'une peine de 7 500 euros et de six mois d'emprisonnement en cas d'outrage à l'hymne national et au drapeau. Des textes répriment déjà les outrages aux symboles de la Nation et la proportionnalité des sanctions proposées me semble douteuse. Avis défavorable.

L'amendement COM-68 n'est pas adopté.

Article 2

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'article 2 prévoit que l'employeur peut délivrer une formation en français à l'étranger qu'il emploierait, ce qui est déjà possible. Mais il prévoit aussi des obligations qui vont au-delà des obligations classiques des employeurs en matière de formation. Nous partageons l'analyse d'André Reichardt, auteur de l'amendement COM-39 rectifié *ter* : cet article est inopportun, et sa suppression bienvenue !

M. Jean-Yves Leconte. – Sommes-nous, quant à nous, déraisonnables de préférer une simple faculté à une obligation qui risque d'engendrer des licenciements ?

L'amendement COM-39 rectifié ter est adopté. En conséquence, les amendements COM-19 rectifié et COM-155 deviennent sans objet.

L'article 2 est supprimé.

Après l'article 2

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-57 prévoit que les jeunes nés en France de parents étrangers manifestent leur volonté de devenir Français par une démarche individuelle et active. Nous l'avons déjà adopté en 2018 lors de l'examen du projet de loi dit « Collomb ». Avis favorable.

L'amendement COM-57 est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-58 supprime la faculté des mineurs de réclamer la nationalité de façon anticipée, dès l'âge de 16 ans. Le critère posé est un peu large... Il existe en ce domaine une procédure particulière, qui n'est pas prévue dans le présent amendement. Son adoption remettrait en cause l'équilibre atteint par le législateur en matière de droit de la nationalité. Avis défavorable

L'amendement COM-58 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-59 traite de l'acquisition de la nationalité. Nous estimons que la situation administrative des parents n'a

pas vocation à produire quelque effet sur la possibilité pour l'enfant d'acquérir la nationalité. Avis défavorable.

L'amendement COM-59 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-60 exclut du bénéfice de l'acquisition de la nationalité par droit du sol les mineurs condamnés à une peine de six mois d'emprisonnement. Une telle disposition existe déjà, mais elle n'est pas applicable aux mineurs. Avis favorable.

L'amendement COM-60 est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-63 et COM-80 rectifié *bis* visent à faire passer de cinq à dix ans la durée de la condition de résidence pour l'acquisition de la nationalité. Doubler cette durée nous paraît disproportionné. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-63 et COM-80 rectifié bis ne sont pas adoptés.

Article 3

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous vous avons indiqué tout à l'heure que nous allons émettre un avis défavorable sur tous les amendements déposés à l'article 3, sans exception, parce que nous souhaitons avoir ce débat en séance et qu'il n'est pas possible, pour l'établissement du texte de commission, de faire autrement : il n'est pas possible de s'en remettre à la sagesse du Sénat ou de demander l'avis du Gouvernement. Ainsi réservons-nous la discussion pour la séance. Le choix appartient à la commission de savoir s'il nous faut envisager chaque amendement un par un, sachant que, par principe, je le répète, nous émettrons sur chacun un avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – Les points de vue de nos rapporteurs diffèrent ; nous avons donc intérêt à trancher cette question en séance publique dans le cadre d'un débat ouvert. Dans ces conditions, je vous propose que la commission émette un avis défavorable « technique » à l'ensemble des amendements et les rejette dans l'attente de leur examen en séance.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je trouve ce choix curieux. J'entends que nous nous trouvons dans une situation assez inédite, celle d'un désaccord entre les rapporteurs, ce qui, d'ailleurs, ouvre un chemin : il devient envisageable que les élus de l'opposition prétendent à la fonction de rapporteur... Il serait de toute façon utile que nous puissions débattre de ces amendements. Je sais bien qu'ici les avis des rapporteurs font la loi, mais veillons à ce que l'on ne nous oppose pas, le moment venu, l'alinéa 2 de l'article 44 de la Constitution en vertu duquel les amendements qui n'ont pas été examinés par la commission peuvent être déclarés irrecevables. Je m'oppose à un *nihil obstat* de la part des rapporteurs.

M. François-Noël Buffet, président. – Les amendements auront bien été examinés, puisqu'un avis défavorable est proposé par les rapporteurs.

M. Guy Benarroche. – Cela veut-il dire qu'en séance, lorsque l'avis de la commission sera demandé, bien que nos deux rapporteurs soient en désaccord – l'un est favorable à ces amendements, l'autre défavorable –, vous prononcerez un avis défavorable ?...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Chers collègues, nous en sommes pour l’heure à l’établissement du texte de commission. Nous aurons à rendre ultérieurement un avis sur les amendements qui seront déposés pour la séance et nous indiquerons pour quel motif un avis défavorable ou favorable a été émis : il ne s’agit pas de prendre qui que ce soit en traître. Et le débat aura lieu.

Mme Éliane Assassi et Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – N’émettez pas d’avis alors !

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – C’est impossible.

M. Guy Benarroche. – Le système est vicié...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – On tord le bras de la commission en décrétant que l’avis est défavorable sans même avoir examiné les amendements...

M. Guy Benarroche. – Pourquoi pas un avis favorable, à tout prendre ?

M. François-Noël Buffet, président. – Il s’agit de réserver le débat en séance, sur la base de ce que proposent les articles 3 et 4 rédigés par le Gouvernement. L’avis défavorable émis sur l’ensemble de ces amendements est un avis « technique » et conservatoire. J’indique d’ailleurs que ces amendements peuvent être redéposés, dans la même rédaction ou dans une rédaction différente, sur l’initiative de leurs auteurs, et il reviendra à la commission de les examiner lors de ses réunions de la semaine prochaine. Je crois à la sincérité du débat ; les explications ont été données par nos collègues rapporteurs. **M. Patrick Kanner.** – Nous nous trouvons dans une situation improbable, et une jurisprudence nouvelle semble se profiler, ce qui montre bien, d’ailleurs, les imperfections du texte. Le débat à venir s’annonce très complexe...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable sur les amendements COM-192, COM-89, COM-20 rectifié, COM-21 rectifié, COM-26 rectifié *bis*, COM-36 rectifié *bis* et COM-90.

Les amendements COM-192, COM-89, COM-20 rectifié, COM-21 rectifié, COM-26 rectifié bis, COM-36 rectifié bis et COM-90 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Yves Leconte. – Si l’article 3 demeure dans le texte issu des travaux de la commission, ne trouveriez-vous pas logique de préciser au moins qu’il est possible de justifier de ce qui est demandé par tout moyen ? Ou vous résignez-vous à ne pas améliorer le texte dans le détail ?

M. François-Noël Buffet, président. – Comme je l’ai indiqué, nous en débattons en séance.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable sur les amendements COM-95, COM-87 rectifié *bis*, COM-158, COM-156, COM-157 et COM-159.

Les amendements COM-95, COM-87 rectifié bis, COM-158, COM-156, COM-157 et COM-159 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Yves Leconte. – Les rapporteurs considèrent-ils qu’il serait nécessaire de revoir la méthodologie d’établissement de la liste des métiers en tension ? Nous avons besoin de le savoir avant la séance...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Soit on traite de l’article 3, soit on n’en traite pas. Nous aurons bientôt une nouvelle réunion ; de ce sujet, nous discuterons à cette occasion.

Avis défavorable sur l’amendement COM-93 et sur les amendements identiques COM-91 et COM-160, de même que sur les amendements COM-138, COM-92 et COM-161.

L’amendement COM-93 et les amendements identiques COM-91 et COM-160 ne sont pas adoptés, non plus que les amendements COM-138, COM-92 et COM-161.

M. Jean-Yves Leconte. – La méthode proposée par les rapporteurs, dont les avis divergent, pose quand même problème...

L’article 3 est adopté sans modification.

Après l’article 3

Les amendements COM-9 rectifié et COM-94 ne sont pas adoptés.

Article 4

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable sur les amendements COM-98, COM-165 rectifié, COM-99, COM-101, COM-162, COM-37 rectifié *bis*, COM-163, COM-164 et COM-100.

Les amendements COM-98, COM-165 rectifié, COM-99, COM-101, COM-162, COM-37 rectifié bis, COM-163, COM-164 et COM-100 ne sont pas adoptés.

L’article 4 est adopté sans modification.

Article 5

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – À l’article 5, il est indiqué qu’exercer une activité professionnelle, pour un étranger ressortissant d’un État hors Union européenne, doit être soumis à l’exigence de la détention d’un titre de séjour, ce qui est déjà le cas – le Conseil d’État a d’ailleurs soulevé ce point. Il s’agit de lutter contre le travail illégal dans les plateformes, mais on ne voit pas bien comment reprendre une disposition déjà existante permettrait de le faire. Nous proposons donc, comme Éliane Assassi, la suppression de cet article.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis défavorable à ces amendements de suppression, car ils restreignent la capacité à travailler des personnes concernées.

Les amendements COM-207 et COM-181 sont adoptés.

L’article 5 est supprimé.

M. Jean-Yves Leconte. – *Quid* de l’amendement COM-96 de notre collègue Olivier Jacquin ?

M. François-Noël Buffet, président. – Il a été déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

M. Jean-Yves Leconte. – La volonté du Gouvernement, en rédigeant cet article 5, était que les travailleurs des plateformes ne puissent pas bénéficier des dispositions de l’article 3. Autant supprimer l’article 5 ne pose pas de problème, puisqu’il est inopérant – le Conseil d’État l’avait indiqué –, autant il n’est pas illégitime de faire entrer dans le périmètre du projet de loi la question de la situation des travailleurs des plateformes, parmi lesquels les personnes étrangères en situation irrégulière sont nombreuses. La présomption de salariat permettrait à ces personnes de bénéficier de l’article 3.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Au-delà même de son irrecevabilité – il est beaucoup trop large –, nous venons de supprimer l’article auquel cet amendement de M. Jacquin était rattaché : nous ne pouvons pas le sauver.

Article 6

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Dans le cadre d’une tentative de simplification extrêmement ponctuelle, l’amendement COM-208 fusionne trois titres « talent » destinés à des salariés qualifiés.

L’amendement COM-208 est adopté.

L’article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Le Gouvernement souhaitait créer un titre particulier permettant aux praticiens des professions médicales et de pharmacie de venir en France et d’obtenir un regroupement familial et une carte de séjour sans avoir encore réussi leurs épreuves de vérification des connaissances.

Pas plus que nous, qui jugeons de ces matières sous l’angle régalién, nos collègues de la commission des affaires sociales n’ont trouvé cette disposition cohérente... Notre souci doit être de résorber le stock de personnes qui viennent en France et ne réussissent jamais à obtenir un diplôme leur permettant d’y travailler.

Le seul élément de l’article 7 que nous proposons de « sauver », *via* l’amendement COM-209 – et à l’exclusion de tous les autres alinéas –, est que les personnes qui ont réussi leur évaluation de connaissances puissent bénéficier d’une carte de séjour pluriannuelle de quatre années.

Catherine Belrhiti souhaite élargir la liste des établissements susceptibles d’accueillir ces personnes ; son amendement n’a plus lieu d’être si nous supprimons ces alinéas.

Jacqueline Eustache-Brinio souhaite faire signer à ces personnes une charte de la laïcité ; si l’amendement des rapporteurs est adopté, il n’y aura plus non plus d’alinéa auquel rattacher cette disposition, qui me paraît néanmoins intéressante.

Je propose que la rédaction soit retravaillée en vue de la séance : une autre « accroche » devrait pouvoir leur être trouvée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Très bien !

L'amendement COM-209 est adopté. En conséquence, les amendements COM-34, COM-22 rectifié ter et COM-23 rectifié ter deviennent sans objet.

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

Division additionnelle après l'article 7

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-141 rectifié *bis* de M. Tabarot précise que les bénéficiaires de l'aide médicale de l'État ne bénéficient de la tarification solidarité transport que s'ils ont fait la preuve de la régularité de leur séjour. Avis favorable.

L'amendement COM-141 rectifié bis est adopté et devient division additionnelle.

Après l'article 7

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-41 prévoit une formation des officiers de l'état civil à la détection des mariages frauduleux. Une telle disposition n'a pas sa place dans le code général des collectivités territoriales, comme l'avaient indiqué nos collègues Dominique Vérien et Jacqueline Eustache-Brinio en 2021. Le code prévoit déjà que « les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions » ; la demande de Valérie Boyer est donc satisfaite. Avis défavorable.

L'amendement COM-41 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-42 vise à formaliser la désignation d'un adjoint au maire référent en matière de détection des mariages frauduleux. Là encore, nos collègues Dominique Vérien et Jacqueline Eustache-Brinio avaient jugé, en 2021, que le partage d'expertise et de conseil au sein des équipes municipales se faisait déjà de manière informelle et qu'il était inutile de rigidifier cette pratique en l'inscrivant dans la loi. Avis défavorable.

L'amendement COM-42 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-43 a pour objet d'interdire le mariage lorsque l'un des futurs époux séjourne irrégulièrement sur le territoire français. Je crains fort qu'une telle disposition soit inconstitutionnelle et totalement contraire à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Avis défavorable.

L'amendement COM-43 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il est précisé, dans l'exposé des motifs de l'amendement COM-44, que les officiers de l'état civil doivent obligatoirement procéder à l'audition des futurs époux préalablement à la publication des bans, et que celui qui ne se conforme pas à cette obligation sera poursuivi devant le tribunal de grande instance et puni d'une amende de 3 à 30 euros. Notre collègue Valérie Boyer propose de fixer cette amende à 750 euros.

En réalité, l'audition n'est pas obligatoire : elle est conduite « sauf en cas d'impossibilité ou s'il apparaît, au vu des pièces fournies, que cette audition n'est pas nécessaire » ; c'est à l'officier de l'état civil de l'apprécier. L'augmentation de l'amende n'y changerait pas grand-chose : j'émet un avis défavorable sur cet amendement, comme Mmes Vérien et Eustache-Brinio en 2021.

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-45 vise à créer une procédure spécifique lorsqu'un mariage est soupçonné d'être contracté aux seules fins d'obtenir un titre de séjour ou la nationalité française. Le procureur serait obligé de prononcer un sursis de deux mois renouvelable, alors que le droit existant lui donne simplement la possibilité de prononcer une telle peine, qui, de surcroît, n'est que d'un mois renouvelable. C'est au procureur d'apprécier le dossier : avis défavorable.

L'amendement COM-46 vise à accroître la durée du sursis en le faisant passer de deux fois un mois à deux fois deux mois. Il n'est pas démontré que le délai existant pose problème : avis défavorable.

Les amendements COM-45 et COM-46 ne sont pas adoptés.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-131 prévoit la création d'un nouveau titre de séjour destiné aux étrangers parents d'un enfant mineur étranger. Il s'agit, en d'autres termes, d'intégrer la circulaire Valls dans la loi. Avis défavorable.

L'amendement COM-131 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-97 est une reprise par notre collègue Jérôme Durain d'une proposition de loi tendant à faciliter l'admission au séjour des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, qu'il avait déposée en 2021 et que le Sénat avait rejetée – notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio en était la rapporteure, et ses arguments sont toujours d'actualité. Il y a peu d'OQTF prononcés à l'encontre de jeunes majeurs insérés dans un parcours professionnel ou académique. Par ailleurs, plus de 90 % de ces jeunes se voient délivrer un titre par le biais de l'admission exceptionnelle au séjour ; les quelques problèmes observés tiennent surtout à un défaut d'anticipation. Nous souhaitons préserver, en la matière, les marges de manœuvre des préfets, qui doivent pouvoir accepter ou refuser l'admission exceptionnelle au séjour : avis défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous n'avons pas changé d'avis sur le sujet : attendu que l'accès aux préfectures est difficile et parfois impossible pour cette démarche d'admission exceptionnelle au séjour, il est indispensable de trouver une solution. C'est la raison pour laquelle nous formulons de nouveau cette proposition, avec encore plus de conviction qu'auparavant.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-180 vise à aligner le régime d'admission au séjour des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'ASE après 16 ans sur celui des jeunes majeurs pris en charge avant 16 ans, afin qu'ils bénéficient d'un titre de séjour de plein droit.

Nous y sommes défavorables. Tout d'abord, plus on est pris en charge tardivement, moins le profil et la capacité d'intégration sont connus des services. Ensuite, ce débat est assez théorique : comme je viens de le rappeler, 90 % de ces jeunes majeurs pris en charge après 16 ans bénéficient d'un titre de séjour à leur majorité au titre de l'admission exceptionnelle. Avis défavorable.

Les amendements COM-97 et COM-180 ne sont pas adoptés.

Article 8

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'article 8 crée une amende administrative pour sanctionner les employeurs d'étrangers qui ne détiennent pas un titre les autorisant à travailler. La sanction du travail clandestin m'apparaît tout à fait légitime, mais sont déjà prévues une amende pénale et deux amendes administratives perçues par l'OFII, l'une forfaitaire, l'autre proportionnelle à l'infraction : déjà trois amendes, donc. Pourquoi la création d'une énième amende ? Mettons en œuvre les dispositions existantes.

Aussi l'amendement COM-166 de M. Benarroche, l'amendement COM-182 de Mme Assassi et l'amendement COM-210 de vos rapporteurs tendent-ils à supprimer cet article.

M. Jean-Yves Leconte. – Après réflexion, nous défendons une manière un peu différente d'aborder les choses : l'amende administrative pourrait avoir un intérêt dès lors que la partie pénale de la sanction serait réformée. Plutôt que de supprimer l'article 8, nous proposons donc, avec l'amendement COM-102, de revoir le dispositif dans son ensemble en réservant la voie pénale aux cas les plus graves, commission de l'infraction en bande organisée et réitération de l'infraction dans un délai de deux ans.

Les amendements identiques COM-166, COM-182 et COM-210 sont adoptés. En conséquence, les amendements COM-102 et COM-167 deviennent sans objet.

L'article 8 est supprimé.

Article 9

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-183 vise à supprimer l'article 9, qui facilite la levée des protections dont bénéficient certaines catégories d'étrangers contre l'expulsion ou l'interdiction du territoire français. Nous estimons, quant à nous, qu'il est légitime et nécessaire de lever un certain nombre de protections pour des personnes qui troublent l'ordre public, l'expulsion étant une sanction administrative et l'interdiction du territoire français une peine complémentaire prononcée lorsqu'un étranger est condamné par un tribunal correctionnel ou une cour d'assises. Avis défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Il n'est pas scandaleux qu'une personne représentant une menace grave pour la sécurité du pays puisse être éloignée, mais il est indispensable que soit prise en compte non la peine encourue, mais la peine effectivement prononcée, c'est-à-dire la décision de justice en tant que telle ; tel est l'objet de notre amendement COM-103.

L'amendement COM-183 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-53 rectifié prévoit une réduction des protections contre l'expulsion : Valérie Boyer entend rehausser les conditions

requis pour bénéficier d'une protection contre l'expulsion. Nous avons fait le choix, quant à nous, d'assouplir la levée desdites protections ; je propose de privilégier cette deuxième solution, mais nous partageons le même objectif. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-53 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-103.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-212 vise à garantir explicitement que les faits à l'origine d'une condamnation pénale justifiant la levée des protections contre l'expulsion peuvent être pris en compte dans l'appréciation de la menace grave à l'ordre public.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous faites exactement le contraire de ce que propose le Conseil d'État...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Ce n'est pas interdit.

L'amendement COM-212 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-213 prévoit d'autoriser systématiquement la levée des protections contre l'éloignement dont bénéficient les étrangers coupables de violences intrafamiliales.

L'amendement COM-213 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous souhaitons, par l'amendement COM-214 modifié, autoriser systématiquement le juge à prononcer une peine d'interdiction du territoire français en cas de condamnation d'un ressortissant étranger pour des faits passibles de plus de cinq ans de réclusion, alors qu'actuellement tel est le cas uniquement si une disposition spécifique le prévoit. Cette mesure est antinomique avec l'amendement COM-104 de M. Leconte. Quant à l'amendement COM-55 rectifié de Mme Boyer, il tend à rehausser les conditions requises pour bénéficier d'une protection contre l'éloignement – nous visons le même objectif, mais selon des moyens différents.

M. Jean-Yves Leconte. – Ici nos rapporteurs s'appuient sur les analyses du Conseil d'État, là ils décident de n'en tenir aucun compte : je suis étonné... En l'espèce, vous proposez de faire le contraire ce qu'il recommande.

M. Guy Benarroche. – La particularité de cet article est que l'on s'apprête à lever des protections en fonction non de la peine effectivement prononcée, mais de la peine encourue.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Le Conseil d'État n'a rien dit qui interdise ce que nous proposons : selon son avis, il « interprète les nouvelles dispositions comme impliquant que l'administration, d'une part, pourra, dans son appréciation de la menace grave et actuelle pour l'ordre public, tenir compte des faits à l'origine de la condamnation ».

L'amendement COM-214 modifié est adopté. En conséquence, les amendements COM-104 et COM-55 rectifié deviennent sans objet.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-81 tend à modifier les règles de computation du délai de la peine complémentaire d’interdiction du territoire français : Stéphane Le Rudulier propose qu’il ne commence à courir qu’à compter du moment où l’étranger a quitté le territoire français. Avis favorable sur cette mesure de clarification.

L’amendement COM-81 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-54 rectifié rend automatique le prononcé d’une peine complémentaire d’interdiction du territoire français. Nous avons opté pour la possibilité de prononcer cette peine en cas de délit si celui-ci est puni de cinq ans de réclusion : demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L’amendement COM-54 rectifié n’est pas adopté.

L’amendement de coordination COM-211 est adopté.

L’article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 9

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-32 est une demande de rapport : avis défavorable.

L’amendement COM-32 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-52 tend à autoriser le prononcé d’une mesure d’expulsion dès l’âge de 16 ans, alors qu’aujourd’hui les mineurs sont protégés par l’article L. 631-4 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA). Cette disposition me paraît contraire aux engagements internationaux de la France : avis défavorable.

L’amendement COM-52 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-77 prévoit de systématiser l’expulsion d’un étranger condamné pour un délit ou un crime et qui ne bénéficie pas de protections.

Stéphane Le Rudulier propose de supprimer l’exigence de l’appréciation par le préfet d’une menace grave à l’ordre public, qui est le fondement même de la mesure d’expulsion. De surcroît, on prononcerait des mesures d’expulsion pour sanctionner des délits d’un faible niveau de gravité, alors même que l’expulsion est censée viser les menaces les plus graves à l’ordre public.

L’amendement COM-77 n’est pas adopté.

Article 10

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-105 et COM-184 visent à supprimer l’article 10, qui autorise la levée des protections contre les OQTF en cas de menace grave à l’ordre public. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-105 et COM-184 ne sont pas adoptés.

L'article 10 est adopté sans modification.

Après l'article 10

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-69 rectifié *bis* réduit le délai de départ volontaire des OQTF. Cette demande est compréhensible, mais s'accorde assez mal avec la réforme du contentieux opérée dans les articles suivants : les délais ne seraient plus en phase. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-69 rectifié bis est retiré.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-2 de Françoise Dumont tend à rendre obligatoire l'exécution des OQTF, dont le taux est de 6,9 %... Néanmoins, je le crains, décréter l'obligation d'exécuter ne changera rien au niveau d'exécution. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-2 est retiré.

Article 11

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Éliane Assassi demande, par l'amendement COM-185, la suppression de l'article 11, qui permet le relevé contraint d'empreintes digitales et de photographies des étrangers lors du franchissement des frontières extérieures ou du contrôle de la régularité du séjour. Le texte de l'article 11 était un peu « sec » au regard de la jurisprudence existante ; nous l'avons entouré d'un certain nombre de garanties, car il serait dommage qu'en définitive l'inconstitutionnalité en soit constatée. Reste que nous sommes hostiles à sa suppression.

L'amendement COM-185 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous proposons d'assortir la prise d'empreintes de garanties.

Nous émettons un avis défavorable sur l'amendement COM-106 et demandons à la commission d'adopter les amendements identiques COM-215 et COM-14 rectifié *bis*, l'amendement COM-216 et les amendements identiques COM-217, COM-15 rectifié *bis* et COM-168 rectifié. Nous demandons le retrait de l'amendement COM-16 rectifié, qui est satisfait ; quant à l'amendement COM-18 rectifié, les rapporteurs y sont défavorables.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – L'un des amendements des rapporteurs précise bien que la présence d'un avocat est obligatoire pendant la prise d'empreintes ?...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Sur le fondement d'une réponse à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) datant du mois dernier, le choix qui se présentait à nous était le suivant : soit ne rien faire et être à peu près certain que l'inconstitutionnalité sera constatée, soit entourer de garanties cette mesure qui, quoiqu'importante, ne change pas la face du monde. Nous avons choisi de faire en sorte que cette disposition passe le contrôle de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel ne change pas d'avis d'un mois sur l'autre... Il s'agit donc de se conformer à la jurisprudence récente.

L'amendement COM-106 n'est pas adopté. Les amendements identiques COM-215 et COM-14 rectifié bis, l'amendement COM-216 et les amendements identiques COM-

217, COM-15 rectifié bis et COM-168 rectifié sont adoptés. Les amendements COM-16 rectifié et COM-18 rectifié ne sont pas adoptés.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 11

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-29 rectifié renforce les sanctions encourues en cas de refus de décliner son identité ou de se soumettre à une prise d'empreintes. Les peines actuellement prévues sont assez faibles. Avis favorable.

L'amendement COM-29 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements COM-142 rectifié bis, COM-27 rectifié et COM-151 rectifié prévoient d'instaurer une présomption de majorité en cas de refus de test osseux. Pour rappel, le Conseil constitutionnel a décidé, dans une réponse à une QPC, que la majorité d'une personne ne saurait être déduite de son seul refus de se soumettre à un examen osseux. Avis défavorable.

Les amendements COM-142 rectifié bis, COM-27 rectifié et COM-151 rectifié ne sont pas adoptés, non plus que l'amendement COM-79 rectifié bis.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-143 rectifié ter crée un fichier des mineurs non accompagnés délinquants. Avis favorable. C'était une recommandation du rapport de nos collègues Hussein Bourgi, Henri Leroy, Laurent Burgoa et Xavier Iacovelli.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous sommes d'accord, il ne s'agit pas de personnes condamnées : le régime est celui de l'indice, du possible, du vraisemblable, du « cependant » et du « néanmoins »...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Oui.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il s'agit donc non pas d'un fichier des mineurs délinquants, mais d'un fichier des mineurs présumés délinquants.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Oui.

L'amendement COM-143 rectifié ter est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-144 rectifié bis crée un fichier national des personnes reconnues majeures par les conseils départementaux ; il est satisfait.

Mme Valérie Boyer. – Mais l'est-il d'un point de vue opérationnel ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Ce n'est pas en le répétant dans la loi que l'on arrivera à quoi que ce soit.

L'amendement COM-144 rectifié bis n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-1 rectifié vise à augmenter le délai de la retenue pour vérification du droit au séjour de 24 à 48 heures. Il est déjà passé de 16 à 24 heures, et aller au-delà serait vraisemblablement inconstitutionnel... Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

Mme Françoise Dumont. – Je le retire.

L’amendement COM-1 rectifié est retiré.

Article 12

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements COM-8 rectifié, COM-107 et COM-170 tendent à exclure tous les mineurs des centres de rétention administrative, alors que l’article 18 prévoit que ceux qui sont âgés de 16 à 18 ans peuvent y être placés. Or ces derniers doivent pouvoir être maintenus en CRA pour, le cas échéant, être éloignés en compagnie de leur famille. Avis défavorable.

Les amendements COM-8 rectifié, COM-107 et COM-170 ne sont pas adoptés.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-218 est un amendement rédactionnel : il s’agit bien de mineurs âgés de 16 ans révolus.

L’amendement COM-169 prévoit l’interdiction du placement en CRA de tous les mineurs ; nous y restons défavorables.

L’amendement COM-218 est adopté. En conséquence, l’amendement COM-169 devient sans objet.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-171 vise à étendre l’interdiction de placement des mineurs de 16 ans aux locaux de rétention administrative, à ne pas confondre avec les centres de rétention administrative. Il faut bien néanmoins que l’on trouve des lieux pour regrouper les familles avant de procéder à leur éloignement ; or les locaux de rétention administrative s’y prêtent. Avis défavorable.

L’amendement COM-171 n’est pas adopté.

L’article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 12

M. François-Noël Buffet, président. – L’amendement COM-28 rectifié a été déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution, de même que les amendements COM-84 et COM-85.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-108 exclut le maintien des mineurs dans les zones d’attente, où sont maintenus des étrangers qui passent les frontières et dont on contrôle la régularité de la situation. S’agissant majoritairement de mineurs non accompagnés, un délai est nécessaire pour connaître leur identité. Avis défavorable.

L’amendement COM-108 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-109 vise à inscrire les locaux de rétention administrative dans la loi.

Le régime de la rétention administrative est bel et bien inscrit dans la loi ; la façon dont se décline ce régime relève du règlement. Il ne paraît pas nécessaire de rigidifier le dispositif. Avis défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Les lieux de rétention administrative méritent, en tant que lieux de privation de liberté, d’être mieux encadrés, d’autant qu’ils devraient être de plus en plus destinés aux familles. Faire en sorte que le préfet communique au procureur de la République et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté l’arrêté portant création d’un tel lieu, que les parlementaires en soient informés et que les associations puissent y avoir accès, cela me semble le minimum dans un État de droit. Je me permets donc d’insister : notre pays doit faire ce qu’il prétend faire, et on ne saurait par décret contredire la loi.

L’amendement COM-109 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-219 et COM-64 rectifié visent à ce que les conseils départementaux ne soient pas obligés d’octroyer des contrats jeune majeur à des personnes qui font l’objet d’une OQTF. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-219 et COM-64 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-243 rectifié est une demande de rapport. Avis défavorable.

L’amendement COM-243 rectifié n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable également sur l’amendement COM-242, s’agissant d’une nouvelle demande de rapport.

L’amendement COM-242 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-126 rectifié vise à diminuer la durée globale de rétention à quarante-cinq jours, alors qu’elle était passée à quatre-vingt-dix jours : avis défavorable.

L’amendement COM-126 rectifié n’est pas adopté.

Avant l’article 13

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-78 rend possible l’édiction d’une OQTF à l’encontre d’un étranger qui a porté atteinte aux symboles de la République. Il est satisfait par l’article 13 du projet de loi, qui permet au préfet de retirer un titre de séjour ou d’en refuser le renouvellement en cas d’atteinte aux symboles de la République.

M. Stéphane Le Rudulier. – Je le retire.

L’amendement COM-78 est retiré.

Article 13

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-186 tend à supprimer l’article 13, qui conditionne la délivrance de tout document de séjour au respect des principes de la République. Avis défavorable.

L’amendement COM-186 n’est pas adopté.

L’amendement de clarification rédactionnelle COM-223 est adopté. En conséquence, les amendements COM-110 et COM-179 deviennent sans objet.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-220 a pour objet de créer un contrat d’engagement au respect des principes de la République en allant un peu au-delà des dispositions de l’article 13.

L’amendement COM-220 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Par l’amendement COM-222, nous proposons la suppression de l’avis conforme, au profit d’un avis simple, de la commission du titre de séjour.

L’amendement COM-222 est adopté, de même que l’amendement de cohérence législative COM-221.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-128 tend à réformer la composition de la commission du titre de séjour, qui deviendrait une quasi-juridiction. Avis défavorable.

L’amendement COM-128 n’est pas adopté.

L’article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 13

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements COM-5 et COM-6 instaurent une préférence nationale ou communautaire en matière de prestations sociales, ce qui est inconstitutionnel. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

Les amendements COM-5 et COM-6 sont retirés.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-31 de Mme Goulet prévoit la fin des droits sociaux en cas d’émission d’une OQTF ; il est satisfait.

L’amendement COM-31 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-70 conditionne l’entrée sur le territoire au versement d’une caution. Nous avons déjà rejeté pareille proposition en 2018. Avis défavorable.

L’amendement COM-70 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-62 rectifié rétablit le délit de séjour irrégulier. L’idée, sans être mauvaise, pose un problème de compatibilité avec

la jurisprudence européenne. Il faut retravailler cette mesure en vue de la séance. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-62 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-73.

Division additionnelle avant le titre III

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous proposons, par l'amendement COM-224, de créer un nouveau titre dans le projet de loi.

L'amendement COM-224 est adopté et devient division additionnelle.

Avant le titre III

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-225 tend à ce que le préfet informe les organismes de sécurité sociale ainsi que Pôle emploi des décisions d'OQTF.

Mme Valérie Boyer. – Tel n'est pas déjà le cas ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Non : il arrive que les organismes continuent à verser de l'argent.

Mme Valérie Boyer. – Comment suspend-on les prestations ? J'avais déposé un amendement pour qu'elles soient suspendues, mais il a été rejeté. Pourquoi ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – On doit être en situation régulière pour percevoir des prestations : cette demande-là est satisfaite. Nous ajoutons une modalité pratique pour que cela soit effectif, l'obligation d'information des organismes sociaux en cas d'émission d'une OQTF.

L'amendement COM-225 est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-226, COM-61 rectifié, COM-76 rectifié *ter* et COM-145 rectifié *ter* tendent, d'une part, reprenant une disposition adoptée par le Sénat en 2018 sur l'initiative du président Buffet, à restreindre la délivrance de visas à l'encontre des États qui ne se montrent pas coopératifs en matière de délivrance de laissez-passer consulaires, ce qui a déjà été fait en 2021, et, d'autre part, à orienter notre aide publique au développement en sorte que les États non coopératifs n'en bénéficient pas.

M. Jean-Yves Leconte. – Cette mesure est une aberration du point de vue de nos relations bilatérales avec un certain nombre de pays.

*Les amendements identiques COM-226, COM-61 rectifié, COM-76 rectifié *ter* et COM-145 rectifié *ter* sont adoptés et deviennent article additionnel.*

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-137 rectifié *bis* de notre collègue Alain Cadec étend la durée maximale d'assignation à résidence. Avis favorable.

L'amendement COM-137 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.

TITRE III : Sanctionner l'exploitation des migrants et contrôler les frontières

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-227 a pour objet de remplacer, dans l'intitulé du titre III, le terme « migrants », qui n'existe pas dans le CESEDA et ne veut d'ailleurs rien dire, par celui d'« étrangers ».

L'amendement COM-227 est adopté.

Le titre III est ainsi modifié.

Article 14

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous abordons les articles concernant les sanctions pénales.

Pour ce qui est de l'amendement COM-65 de Valérie Boyer, les rapporteurs proposeront par ailleurs de renforcer les sanctions contre les passeurs, en étendant le cumul des circonstances aggravantes et en prévoyant des augmentations significatives des peines applicables. Votre préoccupation, madame Boyer, serait pour l'essentiel satisfaite par l'adoption de l'amendement suivant ; mais prenons garde à l'échelle des peines.

Mme Valérie Boyer. – Ces personnes sont des proxénètes, des trafiquants d'êtres humains. L'augmentation du quantum des peines me paraît adaptée. Allez à l'hôpital de la Conception, à Marseille, observer comment les choses se passent avec les Nigériens ; vous verrez la réalité de la cruauté de ces gens !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous proposons de renforcer le dispositif pénal en introduisant la notion de réseau agissant en bande organisée ; et le quantum de peines est accru. Les agissements que vous venez d'évoquer, nous les criminalisons bel et bien ; mais attention à ne pas confondre les passeurs et la traite des êtres humains : il y a une limite à la « course à l'échalote » en matière de peines.

L'amendement COM-65 n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Les amendements COM-229 et COM-228 rectifié répondent à la préoccupation de Mme Boyer.

Les amendements COM-229 et COM-228 rectifié sont adoptés.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 14

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-111 tend à créer un délit d'entrave au droit d'asile ; cela ne nous semble pas nécessaire.

L'amendement COM-111 n'est pas adopté.

Article 15

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – La création d’une circonstance aggravante liée à la notion de personne vulnérable nous paraît justifiée. Avis défavorable sur l’amendement COM-112.

M. Jean-Yves Leconte. – Toute personne qui est logée dans ce type d’habitat est une personne vulnérable ; il n’y a donc pas de raison d’augmenter la peine au motif d’une circonstance aggravante liée à la vulnérabilité.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – La notion de personne vulnérable est définie en droit et renvoie à des circonstances objectives. Le fait de prévoir une circonstance aggravante lorsqu’une infraction est commise à l’encontre de ces personnes est usuel.

Dans le cas présent, l’article 15 proposé par le Gouvernement prévoit explicitement que les personnes en situation irrégulière sont des personnes vulnérables, ce qui permet une sanction renforcée des marchands de sommeil. Nous ne voyons pas de raison de renoncer à la circonstance aggravante ; votre amendement me semble même aller à l’encontre de votre volonté.

L’amendement COM-112 n’est pas adopté.

L’article 15 est adopté sans modification.

Article 16

L’article 16 est adopté sans modification.

Après l’article 16

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’amendement COM-136 rectifié *bis* supprime le bénéfice du jour franc en cas de refus d’entrée sur le territoire. Avis favorable.

L’amendement COM-136 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable sur l’amendement COM-147, qui élargit aux membres d’équipage la collecte des données des dossiers passagers (PNR, *Passenger Name Record*).

L’amendement COM-147 n’est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’adoption de l’amendement COM-148 reviendrait à aller un peu trop loin dans les prérogatives accordées aux officiers de police judiciaire (OPJ). Avis également défavorable.

L’amendement COM-148 n’est pas adopté.

Article 17

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’amendement de suppression COM-129 remet en cause le recours au contrôle aux frontières intérieures. Avis défavorable.

L’amendement COM-129 n’est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’amendement COM-230 vise à mieux encadrer la disposition prévue par le Gouvernement à l’article 17 pour éviter un risque de censure constitutionnelle. Nous proposons de permettre à la police aux frontières de procéder à l’examen d’un véhicule particulier, mais seulement s’il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que ledit véhicule transporte une personne ayant commis ou tenté de commettre une infraction relative à l’entrée et au séjour des étrangers en France.

L’amendement COM-230 est adopté.

L’article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 17

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’amendement COM-146 rectifié *bis* étend aux agents de sécurité de la SNCF la faculté de procéder à la fouille sommaire des véhicules ferroviaires ainsi qu’à des vérifications d’identité. Le Sénat, traditionnellement, souhaite bien dissocier les prérogatives des officiers de police judiciaire de celles des services de surveillance de la SNCF.

L’amendement COM-146 rectifié bis n’est pas adopté.

Article 18

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous partageons avec les auteurs des amendements identiques COM-113 et COM-187 l’idée que l’article 18 nécessite une réécriture ; nous vous la proposons *via* les amendements identiques COM-231 et COM-196 rectifié.

Les amendements identiques COM-113 et COM-187 ne sont pas adoptés. Les amendements identiques COM-231 et COM-196 rectifié sont adoptés.

L’article 18 est ainsi rédigé.

Article 19

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’amendement COM-114 concerne la création de pôles territoriaux « France asile », qui permettrait notamment au demandeur d’asile d’introduire sa demande en étant accompagné d’agents de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Comme une généralisation immédiate des guichets « France asile » pourrait emboliser le dispositif, nous vous proposons donc de l’expérimenter, sur un temps limité et dans quelques départements – dont au moins un outre-mer. Nous sommes donc dans le même esprit que Jean-Yves Leconte mais préférons la rédaction de notre amendement.

M. Jean-Yves Leconte. – Avec des garanties en plus !

L’amendement COM-114 n’est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’amendement COM-232 comme je vous le disais propose d’expérimenter les pôles territoriaux « France asile » dans au moins dix départements et apporte la garantie supplémentaire que le demandeur d’asile puisse, transmettre à l’OFPRA tout élément utile jusqu’à son entretien personnel, qui ne pourrait

avoir lieu avant un délai minimum de 21 jours. Nous sommes donc d'accord pour expérimenter la présence d'agents de l'OFPPRA en préfecture, mais sans priver le demandeur d'asile de la possibilité rédiger *a posteriori* ce récit, dans un délai de 21 jours. Cet amendement satisfait les autres amendements. Nous avons conservé un certain équilibre.

L'amendement COM-232 est adopté. En conséquence, les amendements COM-133, COM-115 et COM-178 deviennent sans objet.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-134. Selon nous, rien ne remet en cause l'indépendance des agents de l'OFPPRA déployés à la préfecture. Pour autant, sur ce sujet sensible, nous comprenons que vous souhaitiez le réaffirmer pour éviter tout débat.

L'amendement COM-134 est adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-30 rectifié prévoit un référent vulnérabilité dans les pôles territoriaux. Les agents de l'OFII et de l'OFPPRA sont bien formés à apprécier la vulnérabilité des demandeurs ; c'est au cœur de leur métier. De plus, cet amendement nous paraît règlementaire. Avis défavorable

L'amendement COM-30 rectifié n'est pas adopté.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 19

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-233 étend les prérogatives de l'OFII.

L'amendement COM-233 est adopté et devient article additionnel.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-135 rectifié. Nous avons une appréciation différente des conditions de retrait des conditions matérielles d'accueil.

L'amendement COM-135 rectifié n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-234 intègre les places destinées à l'accueil des demandeurs d'asile dans le décompte du taux de 20 % à 25 % de logements sociaux imposé aux communes depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU), marronnier de notre maison. Je doute qu'il y ait une opposition à cette proposition...

L'amendement COM-234 est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-235 est adopté et devient article additionnel.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Retrait, à défaut avis défavorable à l'amendement COM-72 rectifié. Ce dispositif qui fixe 15 jours au demandeur d'asile à compter de son entrée sur le territoire pour faire sa demande serait contraire à la directive européenne « Procédure » de 2013 et à la Constitution.

L'amendement COM-72 rectifié n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-130 rectifié, qui relève du fonctionnement interne de l'OFPRA. Nous ne voyons pas l'intérêt d'imposer, par la loi, un délai de quatre mois. Nous estimons qu'il ne faut pas mettre une pression supplémentaire sur l'OFPRA, qui fait fonction d'officier d'état civil des personnes protégées. Le directeur général de l'OFPRA, conscient des difficultés en raison de l'augmentation du nombre de personnes protégées, entend majorer les moyens pour améliorer les délais.

L'amendement COM-130 rectifié n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-56 tend à réformer l'accès aux prestations de l'assurance maladie des demandeurs d'asile. Ce sujet est déjà traité dans les dispositions que nous vous avons présentées. Nous ne pensons pas qu'il faille ajouter des éléments supplémentaires.

L'amendement COM-56 n'est pas adopté.

Article 20

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Par son amendement COM-188, Mme Assassi propose de ne pas retenir la disposition réformant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Cette réforme vise à territorialiser la CNDA, et créer plusieurs chambres territoriales en région pour que les demandeurs d'asile n'aient pas systématiquement besoin de se rendre à Montreuil. La réforme vise aussi à faire du juge unique le principe, sauf exception. La rédaction du texte permettra toujours au juge de renvoyer, si la question le justifie, à la formation collégiale. Cette disposition permet également de siéger à 99,99 % en collégialité. En pratique, on raisonnera par groupe de pays d'origine. Dans ceux où il y a une très faible ou une très forte proportion d'admissions, on fonctionnera vraisemblablement avec un juge unique. Dans des pays comme la Syrie ou la Libye, dans lesquels il n'est pas évident de savoir qui est la victime ou le bourreau, la formation pourrait être collégiale. Avis défavorable.

L'amendement COM-188 n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-7 prorogerait, presque sans limite, la possibilité de siéger dans les formations de jugement alors que les membres de formation de jugement peuvent déjà siéger jusqu'à 75 ans. Avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-174 et COM-116. Je viens d'évoquer le principe du juge unique.

Les amendements COM-174 et COM-116 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-140 rectifié concerne le dépôt d'une caution pour éviter qu'un débouté du droit d'asile n'exécute pas sa mesure d'éloignement. Nous avons déjà évoqué cette question qui nous semble présenter un faible intérêt pratique. Avis défavorable.

L'amendement COM-140 rectifié n'est pas adopté.

L'article 20 est adopté sans modification.

Après l'article 20

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-236 apporte des garanties pour suspendre la vidéo-audience à la CNDA en cas de difficulté technique.

L'amendement COM-236 est adopté et devient article additionnel.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-127 rectifié, en raison d'une position ancienne du Sénat.

L'amendement COM-127 rectifié n'est pas adopté.

Avant l'article 21

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-139 vise à créer une contribution financière pour les étrangers qui demande un visa ou un titre de séjour. Il existe déjà des droits de timbre ou de procédure pour les demandes de titres, hors asile. Il n'est pas nécessaire de créer une taxe supplémentaire. Avis défavorable.

L'amendement COM-139 n'est pas adopté.

Article 21

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – J'ai déjà présenté l'amendement COM-237. Le Gouvernement propose quatre modalités contentieuses, contre trois pour les rapports Stahl et Buffet. Le Gouvernement veut créer une modalité supplémentaire d'urgence alors que le préfet ne prévoit pas d'assignation à résidence ou de placement en centre de rétention administrative (CRA). Il n'y a aucun intérêt à emboliser les préfetures et les tribunaux administratifs, alors qu'il n'y a pas de perspective d'éloignement à court terme.

L'amendement COM-237 est adopté. En conséquence, les amendements COM-13 rectifié, COM-117 et COM-35 rectifié ter deviennent sans objet.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-132, qui ne change pas grand-chose, en passant de 48 heures à deux jours ouvrés. Les associations sont habituées à la modalité de 48 heures, ne la modifions pas.

M. Jean-Yves Leconte. – Mais les étrangers assignés à résidence n'ont pas accès aux associations.

L'amendement COM-132 n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-238 satisfiera la plupart de nos collègues. Lorsque l'étranger est placé ou maintenu en rétention administrative ou en zone d'attente sur un aéroport, comment éviter d'utiliser la vidéo-audience ? Malgré ses défauts, c'est la moins mauvaise solution. Imaginez si on devait généraliser, depuis Orly ou Roissy, les escortes d'agents de la police aux frontières vers le tribunal judiciaire de Paris ou le tribunal administratif. Nous approuvons la systématisation du procédé, mais nous apportons

des garanties suffisantes. Le Conseil constitutionnel a validé le principe de la vidéo-audience dans certains cas, notamment devant la Cour nationale du droit d'asile en droit des étrangers. Nous proposons deux garanties : la mise à disposition physique du dossier au requérant, là où il se trouve ; et la possibilité pour le magistrat de suspendre l'audience en cas de difficulté technique.

Avis favorable à l'amendement COM-197 de Marc-Philippe Daubresse. En raison de la difficulté à trouver des interprètes en continu dans toutes les langues, il faut admettre que dans certains cas, l'interprète puisse se trouver à l'extérieur de la salle d'audience de la zone d'attente ou du CRA, sinon nous bloquerons le système.

L'amendement COM-238 est adopté. En conséquence, les amendements COM-118, COM-10 rectifié, et COM-176, deviennent sans objet.

L'amendement COM-197 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-120 n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-11 rectifié.

L'amendement COM-11 rectifié n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement de précision COM-12 rectifié.

L'amendement COM-12 rectifié est adopté.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 22

L'article 22 est adopté sans modification.

Article 23

L'article 23 est adopté sans modification.

Après l'article 23

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Dans la lignée des rapports Stahl et Buffet, l'amendement COM-239 permet à l'OFII de défendre ses avis médicaux dans le cadre des contentieux « étranger malade » et de répondre à certaines préoccupations des tribunaux administratifs sur l'étendue du secret médical. Ces mesures ont déjà été votées par le Sénat. Il propose aussi des ajustements sur le délai d'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD).

L'amendement COM-239 est adopté et devient article additionnel.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-82 est satisfait. Nous en demandons le retrait.

L'amendement COM-82 est retiré.

Avant l'article 24

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-71 prévoit un délai maximum pour l'octroi des décisions d'aide juridictionnelle. Je comprends l'intention, positive, mais fixer un délai n'aura pas d'effet juridique. Il n'y a pas lieu, non plus, d'avoir un délai d'octroi de l'aide juridictionnelle pour les seuls étrangers, cela nous semble contraire au principe constitutionnel d'égalité. En matière d'asile, l'aide juridictionnelle est de plein droit devant la CNDA sauf si le recours est manifestement irrecevable. Avis défavorable.

L'amendement COM-71 n'est pas adopté.

Article 24

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Les amendements identiques COM-175 et COM-189 concernent les audiences du JLD, lorsqu'il statue sur une décision de placement ou de maintien en centre de rétention administrative ou de maintien en zone d'attente. Nous apportons les mêmes garanties qu'à l'article 21 pour la vidéo-audience. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-175 et COM-189 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Même avis sur l'amendement COM-119.

L'amendement COM-119 n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Comme à l'article 21, l'amendement COM-240 apporte des garanties pour la vidéo-audience, avec la possibilité de la suspendre en cas de problèmes techniques et la mise à disposition du dossier pour le requérant.

L'amendement COM-240 est adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-121.

L'amendement COM-121 n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-17 rectifié. Nous avons apporté des garanties.

L'amendement COM-17 rectifié n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-177 sur la vidéo-audience.

L'amendement COM-177 n'est pas adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Les amendements identiques COM-122 et COM-190 visent à supprimer l'article. Le Gouvernement, dans la suite de

l'affaire de l'*Ocean Viking*, a prévu de porter de 24 à 48 heures le délai d'examen des demandes par le JLD. Cela éviterait que les personnes quittent la zone d'attente faute d'examen de leur dossier dans le délai légal. Cette demande de suppression ne se justifie pas. Nous proposons, pour soulager les magistrats en cas de situation de crise, que sur décision du Premier président de la cour d'appel ou du président du tribunal judiciaire, les JLD de Toulon, par exemple, reçoivent le renfort de JLD de Marseille ou de Draguignan.

Mme Valérie Boyer. – Pourquoi ne pas prolonger, autant que nécessaire, le délai ?

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – C'est une mesure privative de liberté.

Mme Valérie Boyer. – 48 heures, c'est peu.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Au-delà de 48 heures, ce serait inconstitutionnel.

M. Jean-Yves Leconte. – Déjà, le fait d'adapter le temps imparti au JLD pour se prononcer sur une mesure privative de liberté en fonction d'une situation particulière pose problème. C'est pourquoi nous avons proposé la suppression de cette disposition.

M. François-Noël Buffet, président. – À situation exceptionnelle, réponse exceptionnelle. Il faut augmenter le délai, raisonnablement, pour qu'il soit suffisant afin d'examiner tous les dossiers. Il n'est pas inimaginable que les juridictions mobilisent les magistrats du ressort de la cour d'appel. Ponctuellement, cela permet d'anticiper et d'apporter des renforts. Le bateau n'arrive pas discrètement, on en entend parler souvent 15 jours avant... On peut s'organiser pour que cela fonctionne !

M. Jean-Yves Leconte. – Organiser le renfort est une chose, changer le délai en est une autre.

M. François-Noël Buffet, président. – Il faut s'organiser en amont et disposer d'un délai raisonnable. *Les amendements identiques COM-122 et COM-190 ne sont pas adoptés.*

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-123.

L'amendement COM-123 n'est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement COM-241 précise les modalités, en cas de situation exceptionnelle, du recours à des JLD du ressort de la cour d'appel.

L'amendement COM-241 est adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-191.

L'amendement COM-191 n'est pas adopté.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 26

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement de suppression COM-124. Nous ne sommes pas sûrs de pouvoir adopter par des dispositions directement applicables toutes les mesures d’application ou de coordination outre-mer. Ce sera peut-être possible d’ici la séance publique, mais dans le cas contraire, le recours aux ordonnances ne nous choquerait pas forcément. L’article 26 ne vise pas à réformer le droit de l’asile et de l’immigration en outre-mer, il prévoit simplement les mesures d’adaptation et d’extension en outre-mer de ce qui s’appliquerait en France hexagonale.

L’amendement COM-124 n’est pas adopté.

L’article 26 est adopté sans modification.

Article 27

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-125 et COM-172 qui visent à supprimer le délai prévu par le Gouvernement pour l’interdiction des mineurs de moins de 16 ans dans les centres de rétention administrative (CRA), qui était prévue au 1^{er} janvier 2025. Ne nous voilons pas la face : ce délai est nécessaire au Gouvernement pour déployer suffisamment de locaux de rétention administrative (LRA). Nous sommes défavorables à l’accélération demandée.

Les amendements identiques COM-125 et COM-172 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Même avis sur l’amendement COM-173.

L’amendement COM-173 n’est pas adopté.

L’article 27 est adopté sans modification.

Après l’article 27

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-24 rectifié *bis* qui est une demande de rapport.

L’amendement COM-24 rectifié bis n’est pas adopté.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L’aide médicale d’État (AME) et les soins urgents ont déjà été traités par des amendements des rapporteurs : l’un sur la réforme de l’AME, qui reprend des dispositions déjà votées par le Sénat, et l’autre qui modifie le titre « étranger malade ». L’amendement COM-153 est donc satisfait. Nous demandons le retrait.

L’amendement COM-153 est retiré.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Division(s) additionnelle(s) avant TITRE I^{er} : Assurer une meilleure intégration des étrangers par le travail et la langue			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	198	Titre additionnel à des fins de cohérence	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant TITRE I^{er} : Assurer une meilleure intégration des étrangers par le travail et la langue			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	202	Débat annuel au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et détermination de "quotas" ou d'objectifs de nombres de titres de séjour	Adopté
M. RETAILLEAU	152	Débat annuel au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et détermination de "quotas" ou d'objectifs de nombres de titres de séjour	Adopté
Mme Valérie BOYER	66	Débat annuel au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et détermination de "quotas" ou d'objectifs de nombres de titres de séjour	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	200	Renforcement des conditions du regroupement familial	Adopté
M. LE RUDULIER	86 rect. bis	Renforcement des conditions du regroupement familial	Rejeté
M. LE RUDULIER	75	Conditions de ressources pour délivrance de titre sur motif familial	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	199	Conditionnalité de l'entrée sur le territoire national pour les bénéficiaires du regroupement familial à la justification d'un niveau de langue	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	204	Contrôle par les communes du respect des conditions de résidence et de ressources dans le cadre du regroupement familial	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	201	Renforcement des conditions d'accès au titre "étranger malade"	Adopté
M. LE RUDULIER	83	Conditions d'appréciation des « <i>conséquences d'une exceptionnelle gravité</i> » d'un défaut de prise en charge médicale sur l'état de la santé de l'étranger pour l'admission au séjour au titre de la procédure "étranger malade"	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	205	Contrôle du caractère réel et sérieux des études	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	203	Expérimentation de l'instruction à 360°	Adopté
M. REICHARDT	38 rect. <i>ter</i>	Expérimentation de l'instruction à 360°	Adopté
Mme Valérie BOYER	67	Impossibilité de délivrer une attestation d'accueil dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville	Rejeté
Mme DUMONT	3 rect. <i>ter</i>	Augmentation du délai de carence pour bénéficiaire de l'AME	Adopté
Chapitre I^{er} : Mieux intégrer par la langue			
Article(s) additionnel(s) avant Article 1^{er}			
Mme Nathalie GOULET	33	Consultation préalable de l'AGDREF avant inscription au RNIPP	Rejeté
Mme BELLUROT	149 rect. <i>bis</i>	Rapport sur les freins constitutionnels en matière de politique migratoire	Rejeté
Article 1^{er}			
M. LECONTE	88	Suppression de la conditionnalité de la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle (CSP) à la connaissance d'un niveau de langue	Rejeté
M. BENARROCHE	154	Suppression de la conditionnalité de la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle (CSP) à la connaissance d'un niveau de langue	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	206 modifié	Rehaussement du niveau linguistique sur l'ensemble du parcours d'intégration et conditionnalité à un examen civique	Adopté
M. REICHARDT	25 rect. <i>bis</i>	Étude d'impact préalable pour la détermination du niveau de langue demandé	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
M. BASCHER	68	Obligation de participer à la cérémonie de naturalisation et d'y chanter l'hymne national sous peine de sanction	Rejeté
Article 2			
M. REICHARDT	39 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'article	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	19 rect.	Caractère obligatoire de l'offre de formation par l'employeur au français langue étrangère	Satisfait ou sans objet
M. BENARROCHE	155	Caractère obligatoire de l'offre de formation par l'employeur au français langue étrangère	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
Mme Valérie BOYER	57	Manifestation de la volonté pour l'acquisition de la nationalité française	Adopté
Mme Valérie BOYER	58	Refus par l'autorité publique de l'acquisition de la nationalité pour non-assimilation manifeste	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Valérie BOYER	59	Restriction de l'acquisition de la nationalité par droit du sol	Rejeté
Mme Valérie BOYER	60	Exclusion du bénéfice de l'acquisition de la nationalité par droit du sol des mineurs condamnés à une peine de six mois d'emprisonnement	Adopté
Mme Valérie BOYER	63	Passage de 5 à 10 ans de la condition de résidence pour l'acquisition de la nationalité	Rejeté
M. LE RUDULIER	80 rect. bis	Passage de 5 à 10 ans de la condition de résidence pour l'acquisition de la nationalité	Rejeté
Chapitre II : Favoriser le travail comme facteur d'intégration			
Article 3			
Mme ASSASSI	192	Suppression de l'article	Rejeté
M. LECONTE	89	Possibilité de régularisation pour motifs professionnels dans l'ensemble des secteurs d'activité	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	20 rect.	Accès du titre de séjour "travail dans des métiers en tension" aux étrangers en situation irrégulière	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	21 rect.	Actualisation annuelle de la liste des métiers et zones géographiques en tension	Rejeté
M. REICHARDT	26 rect. bis	Suppression de la mention d'une délivrance "de plein droit" du titre de séjour "travail dans un métier en tension"	Rejeté
M. REICHARDT	36 rect. bis	Restriction du bénéfice du titre de séjour "travail dans des métiers en tension" aux seuls étrangers en situation régulière	Rejeté
M. LECONTE	90	Suppression du caractère salarié de l'activité professionnelle pour bénéficier du titre de séjour "travail dans des métiers en tension"	Rejeté
M. LECONTE	95	Justification par tout moyen du respect des conditions de résidence et d'ancienneté professionnelle	Rejeté
M. LE RUDULIER	87 rect. bis	Titre de séjour "travail dans des métiers en tension" : augmentation de la condition de résidence et réserve d'ordre public	Rejeté
Mme Mélanie VOGEL	158	Accès du titre de séjour "travail dans des métiers en tension" aux étrangers en situation irrégulière	Rejeté
Mme Mélanie VOGEL	156	Possibilité de régularisation pour motifs professionnels dans l'ensemble des secteurs d'activité	Rejeté
Mme Mélanie VOGEL	157	Augmentation de la durée de validité du titre de séjour "travail dans des métiers en tension"	Rejeté
Mme Mélanie VOGEL	159	Actualisation régulière de la liste des métiers et zones géographiques en tension	Rejeté
M. LECONTE	93	Actualisation régulière de la liste des métiers et zones géographiques en tension	Rejeté
M. LECONTE	91	Prise en compte des périodes d'activité professionnelles effectuées sous le statut d'étudiant, de saisonnier ou de demandeur d'asile	Rejeté
Mme Mélanie VOGEL	160	Prise en compte des périodes d'activité professionnelles effectuées sous le statut d'étudiant, de saisonnier ou de demandeur d'asile	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LE RUDULIER	138	Impossibilité de délivrer tout titre de séjour à l'étranger arrivé irrégulièrement sur le territoire national	Rejeté
M. LECONTE	92	Suppression du caractère expérimental du titre de séjour "travail dans des métiers en tension"	Rejeté
Mme Mélanie VOGEL	161	Suppression du caractère expérimental du titre de séjour "travail dans des métiers en tension"	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Mme Maryse CARRÈRE	9 rect.	Critère de délivrance de la carte de séjour temporaire "salarié"	Rejeté
M. LECONTE	94	Protection contre le licenciement des demandeurs d'un titre "travail dans des métiers en tension"	Rejeté
Article 4			
M. LECONTE	98	Assouplissements de l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile	Rejeté
M. BENARROCHE	165 rect.	Accès immédiat au marché du travail pour tous les demandeurs d'asile avec autorisation	Rejeté
M. LECONTE	99	Accès au marché du travail des demandeurs d'asile bénéficiant d'un taux de protection élevé dès l'enregistrement à la préfecture	Rejeté
M. LECONTE	101	Validité de l'autorisation de travail des demandeurs d'asile jusqu'à la notification de la décision de la CNDA	Rejeté
M. BENARROCHE	162	Accès immédiat au marché du travail pour tous les demandeurs d'asile avec autorisation	Rejeté
M. REICHARDT	37 rect. bis	Fixation du taux de protection internationale donnant accès immédiat au marché du travail à certains demandeurs d'asile à 50 %	Rejeté
M. BENARROCHE	163	Accès au marché du travail sans autorisation dans les 6 mois de l'introduction d'une demande d'asile	Rejeté
M. BENARROCHE	164	Caractère obligatoire de la révision de la liste des pays dont le taux de protection est supérieur à un seuil fixé par décret	Rejeté
M. LECONTE	100	Bénéfice immédiat de la formation professionnelle pour les demandeurs d'asile	Rejeté
Article 5			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	207	Suppression de l'article	Adopté
Mme ASSASSI	181	Suppression de l'article	Adopté
M. JACQUIN	96	Réforme du statut des travailleurs des plateformes	Irrecevable art. 45, al. 1 C
Article 6			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	208	Fusion de trois titres "talent"	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 7			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	209	Suppression de l'autorisation dérogatoire d'exercice et de la CSP de 13 mois	Adopté
Mme BELRHITI	34	Élargissement des établissements pouvant accueillir et former des PADHUE	Rejeté
Mme EUSTACHE-BRINIO	22 rect. <i>ter</i>	Signature d'une charte de la laïcité pour les seuls PADHUE	Rejeté
Mme EUSTACHE-BRINIO	23 rect. <i>ter</i>	Signature d'une charte de la laïcité pour les seuls PADHUE	Rejeté
Division(s) additionnel(s) après Article 7			
M. TABAROT	141 rect. <i>bis</i>	Exclusion des étrangers en situation irrégulière des réductions tarifaires accordées par les autorités de transport	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 7			
Mme Valérie BOYER	41	Formation des officiers de l'état civil pour détecter les mariages frauduleux	Rejeté
Mme Valérie BOYER	42	Désignation d'élus référents en matière de détection des mariages frauduleux	Rejeté
Mme Valérie BOYER	43	Interdiction du mariage lorsque l'un des futurs époux séjourne irrégulièrement sur le territoire français	Rejeté
Mme Valérie BOYER	44	Aggravation de l'amende encourue par les officiers de l'état civil	Rejeté
Mme Valérie BOYER	45	Sursis du mariage prononcé par le procureur de la République quand il suspecte un mariage frauduleux	Rejeté
Mme Valérie BOYER	46	Sursis du mariage prononcé par le procureur de la République quand il suspecte un mariage frauduleux	Rejeté
Mme Valérie BOYER	47	Inscription dans le carnet de santé des éventuelles mutualisations sexuelles	Irrecevable au titre de l'art. 45 de la Constitution
Mme Valérie BOYER	48	Création de trois examens obligatoires des enfants mineurs pour le constat d'éventuelles mutilations sexuelles	Irrecevable au titre de l'art. 45 de la Constitution
Mme Valérie BOYER	49	Rapport annuel au Parlement sur les mutilations génitales féminines	Irrecevable au titre de l'art. 45 de la Constitution
Mme Valérie BOYER	50	Certification de non excision lors de la sortie du territoire national sans titulaire de l'autorité parentale	Irrecevable au titre de l'art. 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Valérie BOYER	51	Remise aux victimes de mutilation sexuelle d'une charte de l'intégrité génitale de la femme	Irrecevable au titre de l'art. 45 de la Constitution
M. LECONTE	131	Accès au séjour de l'étranger parent d'un enfant mineur étranger	Rejeté
M. DURAIN	97	Accès au séjour des jeunes majeurs étrangers précédemment pris en charge par l'ASE	Rejeté
M. BENARROCHE	180	Admission au séjour des jeunes majeurs étrangers précédemment pris en charge par l'ASE	Rejeté
Chapitre III : Mieux protéger les étrangers contre les employeurs abusifs			
Article 8			
M. BENARROCHE	166	Suppression de l'article	Adopté
Mme ASSASSI	182	Suppression de l'article	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	210	Suppression de l'article	Adopté
M. LECONTE	102	Limitation de la sanction pénale de recours à un travailleur non muni d'une autorisation de travail aux cas de bande organisée ou de réitération	Satisfait ou sans objet
M. BENARROCHE	167	Prise en compte des démarches de régularisation mise en œuvre par l'employeur dans l'application des sanctions administratives	Satisfait ou sans objet
TITRE II : Améliorer le dispositif d'éloignement des étrangers représentant une menace GRAVE pour l'ordre public			
Chapitre I^{er} : Rendre possible l'éloignement d'étrangers constituant une menace GRAVE pour l'ordre public			
Article 9			
Mme ASSASSI	183	Suppression de l'article	Rejeté
Mme Valérie BOYER	53 rect.	Réduction des protections contre l'expulsion	Rejeté
M. LECONTE	103	Renforcement des protections contre l'expulsion	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	212	Critères de levée des protections contre l'expulsion	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	213	Levée des protections contre l'éloignement des étrangers coupables de violences intrafamiliales	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	214 modifié	Systématisation du prononcé de la peine d'interdiction du territoire français	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE	104	Suppression de la possibilité de lever les protections relatives contre l'ITF	Rejeté
Mme Valérie BOYER	55 rect.	Durcissement des protections contre les ITF	Rejeté
M. LE RUDULIER	81	Computation du délai de la peine complémentaire d'ITF	Adopté
Mme Valérie BOYER	54 rect.	Automaticité du prononcé d'une peine complémentaire d'ITF	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	211	Coordination	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 9			
Mme Nathalie GOULET	32	Rapport au Parlement sur la faisabilité de l'élaboration d'un titre de séjour couplé avec la carte d'accès aux soins	Rejeté
Mme Valérie BOYER	52	Autoriser le prononcé d'une mesure d'expulsion dès l'âge de 16 ans	Rejeté
M. LE RUDULIER	77	Systématiser l'expulsion d'un étranger condamné	Rejeté
Article 10			
M. LECONTE	105	Suppression de l'article	Rejeté
Mme ASSASSI	184	Suppression de l'article	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 10			
M. LE RUDULIER	69 rect. bis	Réduction du délai de départ volontaire des OQTF	Retiré
Mme DUMONT	2	Compétence liée du préfet pour prononcer une OQTF	Retiré
Article 11			
Mme ASSASSI	185	Suppression de l'article 11	Rejeté
M. LECONTE	106	Garanties pour le relevé contraint d'empreintes et photographie	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	215	Autorisation préalable d'un magistrat	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	14 rect. bis	Autorisation préalable d'un magistrat	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	216	Présence de l'avocat	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	217	Exclusion des mineurs	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Maryse CARRÈRE	15 rect. <i>bis</i>	Exclusion des mineurs	Adopté
M. BENARROCHE	168 rect.	Exclusion des mineurs	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	16 rect.	Respect de la proportionnalité	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	18 rect.	Procès-verbal obligatoire	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 11			
Mme Nathalie DELATTRE	29 rect.	Renforcement des sanctions en cas de refus de décliner son identité ou de se soumettre à une prise d'empreinte	Adopté
M. TABAROT	142 rect. <i>bis</i>	Présomption de majorité en cas de refus de tests osseux	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	27 rect.	Présomption de majorité en cas de refus de test osseux	Rejeté
Mme BELLUROT	151 rect.	Présomption de majorité en cas de refus de test osseux	Rejeté
M. LE RUDULIER	79 rect. <i>bis</i>	Systématisation des tests osseux	Rejeté
M. TABAROT	143 rect. <i>ter</i>	Création d'un fichier des MNA mis en cause	Adopté
M. TABAROT	144 rect. <i>bis</i>	Création d'un fichier national des personnes reconnues majeures par les conseils départementaux	Rejeté
Mme DUMONT	1 rect.	Augmentation de délai de la retenue pour vérification du droit au séjour de 24 à 48 h	Retiré
Article 12			
Mme Maryse CARRÈRE	8 rect.	Exclusion de tous les mineurs des centres de rétention administrative	Rejeté
M. LECONTE	107	Exclusion de tous les mineurs des centres de rétention administrative	Rejeté
M. BENARROCHE	170	Exclusion de toutes les familles comprenant des mineurs et des femmes enceintes des centres de rétention administrative	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	218	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BENARROCHE	169	Exclusion de tous les mineurs en centre de rétention administrative	Rejeté
M. BENARROCHE	171	Extension de l'interdiction de placement des mineurs de 16 ans aux locaux de rétention administrative	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après Article 12			
Mme Nathalie DELATTRE	28 rect.	Interdiction du placement hôtelier des mineurs pris en charge par l'ASE	Irrecevable au titre de l'art. 45 de la Constitution
M. BONHOMME	84	Hébergement des MNA dans des structures ne relevant pas de l'ASE	Irrecevable au titre de l'art. 45 de la Constitution
M. BONHOMME	85	Hébergement des MNA dans des structures ne relevant pas de l'ASE	Irrecevable au titre de l'art. 45 de la Constitution
M. LECONTE	108	Exclusion du maintien des mineurs des zones d'attente	Rejeté
M. LECONTE	109	Inscription des locaux de rétention administrative dans la loi	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	219	Refus d'octroi d'un contrat jeune majeur à une personne faisant l'objet d'une OQTF	Adopté
Mme THOMAS	64 rect.	Refus d'octroi d'un contrat jeune majeur à une personne faisant l'objet d'une OQTF	Adopté
M. IACOVELLI	243 rect.	Rapport sur la mise à disposition des départements de structures d'hébergement des mineurs isolés	Rejeté
M. IACOVELLI	242	Rapport sur le transfert à l'État de la compétence d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri des mineurs isolés	Rejeté
M. LECONTE	126 rect.	Diminution de la durée globale de rétention à 45 jours	Rejeté
Chapitre II : Mieux tirer les conséquences des actes des étrangers en matière de droit au séjour			
Article(s) additionnel(s) avant Article 13			
M. LE RUDULIER	78	Possibilité d'édition d'une OQTF à l'encontre d'un étranger qui a porté atteinte aux symboles de la République	Retiré
Article 13			
Mme ASSASSI	186	Suppression de l'article 13	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	223	Amendement de clarification rédactionnelle	Adopté
M. LECONTE	110	Suppression de la condition de résidence habituelle en France pour le renouvellement de la carte de séjour pluriannuelle et de la carte de résident	Rejeté
M. BENARROCHE	179	Suppression de la condition de résidence habituelle en France pour le renouvellement de la carte de séjour pluriannuelle et de la carte de résident	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	220	Consécration d'un contrat d'engagement au respect des principes de la République	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	222	Suppression de l'avis conforme de la commission du titre de séjour	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	221	Amendement de cohérence légistique	Adopté
M. LECONTE	128	Réforme de la composition de la commission du titre de séjour	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 13			
Mme DUMONT	5	Préférence nationale ou communautaire en matière de prestations sociales	Retiré
Mme DUMONT	6	Préférence nationale ou communautaire en matière de prestations sociales (ASPA)	Retiré
Mme Nathalie GOULET	31	Fin de droits sociaux en cas d'émission d'une OQTF	Rejeté
M. LE RUDULIER	70	Conditionne l'entrée sur le territoire au versement d'une "caution retour" conservée en cas de maintien irrégulier sur le territoire français	Rejeté
Mme Valérie BOYER	62 rect.	Rétablissement du délit de séjour irrégulier	Rejeté
M. LE RUDULIER	73	Rétablissement du délit de séjour irrégulier	Rejeté
Division(s) additionnelle(s) avant TITRE III : Sanctionner l'exploitation des migrants et contrôler les frontières			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	224	Création d'un nouveau titre au sein du projet de loi	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant TITRE III : Sanctionner l'exploitation des migrants et contrôler les frontières			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	225	Information des organismes de sécurité sociale et de Pôle emploi des décisions d'OQTF et obligation de radiation une fois la décision devenue définitive	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	226	Restrictions à la délivrance de visas et conditionnalité de l'aide au développement	Adopté
Mme Valérie BOYER	61 rect.	Restrictions à la délivrance de visas et conditionnalité de l'aide au développement	Adopté
M. LE RUDULIER	76 rect. <i>ter</i>	Restrictions à la délivrance de visas et conditionnalité de l'aide au développement	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. TABAROT	145 rect. <i>ter</i>	Restrictions à la délivrance de visas et conditionnalité de l'aide au développement	Adopté
M. CADEC	137 rect. <i>bis</i>	Extension de la durée maximale d'assignation à résidence	Adopté
TITRE III : Sanctionner l'exploitation des migrants et contrôler les frontières			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	227	Remplacement du terme "migrant" par celui, figurant dans le CESEDA, d' "étranger"	Adopté
Article 14			
Mme Valérie BOYER	65	Augmentation des sanctions applicables aux passeurs	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	229	Renforcement des sanctions applicables aux passeurs	Adopté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	228 rect.	Clarification de la rédaction et du renvoi prévu par cet article à l'article L. 823-9 du Ceseda	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 14			
M. LECONTE	111	Création d'un délit d'entrave au droit d'asile	Rejeté
Article 15			
M. LECONTE	112	Substitution d'une augmentation des peines à l'encontre des marchands de sommeil à la création d'une circonstance aggravante	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 16			
M. CADEC	136 rect. <i>bis</i>	Suppression du jour franc avant d'être réacheminé en cas de refus d'entrée sur le territoire	Adopté
M. LE RUDULIER	147	Élargissement aux membres d'équipage de la collecte de données PNR	Rejeté
M. LE RUDULIER	148	Possibilité de contrôle visuel ou d'inspection des bagages, effets et moyens de transports des étrangers se présentant aux frontières par les officiers de police judiciaire	Rejeté
Article 17			
M. LECONTE	129	Suppression de l'article	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	230	Mise en place d'une garantie relative à la visite sommaire des véhicules individuels	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après l'article 17			
M. TABAROT	146 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour les agents assermentés et agréés de la SNCF de procéder à la fouille sommaire des véhicules ferroviaire et aux vérifications d'identité	Rejeté
Article 18			
M. LECONTE	113	Suppression de l'article	Rejeté
Mme ASSASSI	187	Suppression de l'article	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	231	Possibilité pour le préfet d'allonger à cinq ans la durée d'interdiction de retour dont il peut assortir une OQTF	Adopté
M. DAUBRESSE	196 rect.	Possibilité pour le préfet d'assortir une OQTF d'une interdiction de retour pendant cinq ans	Adopté
TITRE IV : Engager une réforme structurelle du système de l'asile			
Article 19			
M. LECONTE	114	Expérimentation "France asile"	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	232	Expérimentation "France asile"	Adopté
M. LECONTE	133	Détermination de la langue de la procédure d'asile	Rejeté
M. LECONTE	115	Maintien du délai de 21 jours dans lequel un étranger peut demander l'asile après son enregistrement par la préfecture	Rejeté
M. BENARROCHE	178	Maintien d'un délai pour la formulation du récit détaillé du demandeur d'asile	Rejeté
M. LECONTE	134	Garantie d'indépendance de l'OFPRA dans les pôles "France asile"	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	30 rect.	Désignation d'un référent vulnérabilité	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 19			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	233	Extension des cas dans lesquels l'OFII est tenu de retirer ou de suspendre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil	Adopté
M. LECONTE	135 rect.	Encadrement des conditions de retrait des conditions matérielles d'accueil	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	234	Intégration des places destinées à l'accueil des demandeurs d'asile dans le décompte du taux de 20 % à 25 % de logements sociaux imposé aux communes depuis la loi « SRU ».	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	235	Impossibilité du maintien, sauf décision explicite de l'administration, des personnes déboutées du droit d'asile dans un hébergement accordé au titre du dispositif national d'accueil	Adopté
M. LE RUDULIER	72 rect.	Demande d'asile obligatoire dans un délai de 15 jours à compter de l'entrée sur le territoire national	Rejeté
M. LECONTE	130 rect.	Fixation d'un délai de 4 mois à l'OFPRA pour délivrer les actes d'état civil aux personnes protégées	Rejeté
Mme Valérie BOYER	56	Protection santé des demandeurs d'asile	Rejeté
Article 20			
Mme ASSASSI	188	Suppression de l'article	Rejeté
Mme Frédérique GERBAUD	7	Dérogation à la limite d'âge des membres de la Cour nationale du droit d'asile	Rejeté
M. BENARROCHE	174	Suppression de la généralisation du juge unique à la CNDA	Rejeté
M. LECONTE	116	Suppression de la généralisation du juge unique à la CNDA	Rejeté
M. TABAROT	140 rect. <i>bis</i>	Caution pour les déboutés du droit d'asile	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 20			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	236	Suspension de la vidéo-audience à la CNDA en cas de difficulté technique	Adopté
M. LECONTE	127 rect.	Rétablissement du caractère suspensif du recours devant la Cour nationale du droit d'asile	Rejeté
TITRE V : Simplifier les règles du contentieux relatif à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers			
Chapitre I^{er} : Contentieux administratif			
Article(s) additionnel(s) avant l'article 21			
M. LE RUDULIER	139	Contribution financière de l'étranger à l'instruction de sa demande	Rejeté
Article 21			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	237	Réduction du nombre de procédures applicables en droit des étrangers	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	13 rect.	Réduction du nombre de procédures applicables en droit des étrangers	Rejeté
M. LECONTE	117	Réduction du nombre de procédures applicables en droit des étrangers	Rejeté
Mme EUSTACHE-BRINIO	35 rect. <i>ter</i>	Réduction du nombre de procédures applicables en droit des étrangers	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE	132	Délai de recours contre une OQTF assortie d'un placement en rétention administrative	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	238	Recours aux audiences délocalisées et à la vidéo-audience	Adopté
M. LECONTE	118	Recours aux audiences délocalisées et à la vidéo-audience	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	10 rect.	Recours aux audiences délocalisées et à la vidéo-audience	Rejeté
M. BENARROCHE	176	Recours aux audiences délocalisées et à la vidéo-audience	Rejeté
M. DAUBRESSE	197	Recours aux audiences délocalisées et à la vidéo-audience	Adopté
M. LECONTE	120	Recours aux audiences délocalisées et à la vidéo-audience	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	11 rect.	Recours aux audiences délocalisées et à la vidéo-audience	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	12 rect.	Recours aux audiences délocalisées et à la vidéo-audience	Adopté
Article 22			
Article(s) additionnel(s) après l'article 23			
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	239	Diverses dispositions visant à simplifier le contentieux des étrangers	Adopté
M. LE RUDULIER	82	Levée du secret médical dans le cadre des recours contre un refus de titre "étranger malade"	Retiré
Chapitre II : Contentieux judiciaire			
Article(s) additionnel(s) avant l'article 24			
M. LE RUDULIER	71	Délai de 30 jours pour attribuer l'aide juridictionnelle	Rejeté
Article 24			
M. BENARROCHE	175	Suppression de l'article	Rejeté
Mme ASSASSI	189	Suppression de l'article	Rejeté
M. LECONTE	119	Rétablissement du principe selon lequel l'audience se tient dans les locaux du tribunal judiciaire compétent	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	240	Garanties supplémentaires pour la vidéo-audience en centre de rétention administrative et zone d'attente	Adopté
M. LECONTE	121	Impose la présence physique de l'interprète aux côtés du requérant	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Maryse CARRÈRE	17 rect.	Ajout d'une dérogation au principe de délocalisation de l'audience	Rejeté
M. BENARROCHE	177	Rétablissement du consentement des parties pour la vidéo-audience du juge des libertés et de la détention statuant en CRA ou en zone d'attente	Rejeté
Article 25			
M. LECONTE	122	Suppression de l'article	Rejeté
Mme ASSASSI	190	Suppression de l'article	Rejeté
M. LECONTE	123	Diminution du délai au terme duquel l'étranger maintenu en attente doit être présenté à un JLD	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, M. Philippe BONNECARRÈRE, rapporteurs	241	Précision de la procédure et faculté de dépêcher des JLD à l'échelle du ressort de la cour d'appel	Adopté
Mme ASSASSI	191	Suppression de la prise en compte par le JLD d'un nombre important d'étrangers placés en zone d'attente pour l'information et la capacité à faire valoir leurs droits	Rejeté
TITRE VI : Dispositions diverses et finales			
Article 26			
M. LECONTE	124	Suppression de l'article	Rejeté
Article 27			
M. LECONTE	125	Suppression de l'entrée en vigueur différée de l'interdiction du placement des mineurs de 16 ans en CRA	Rejeté
M. BENARROCHE	172	Suppression de l'entrée en vigueur différée de l'interdiction du placement des mineurs de 16 ans en CRA	Rejeté
M. BENARROCHE	173	Anticipation d'une année de l'entrée en vigueur de l'interdiction des mineurs de 16 ans en CRA	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 27			
M. REICHARDT	24 rect. bis	Rapport sur les conditions de création d'un appareil statistique complet en matière d'immigration	Rejeté
Mme Valérie BOYER	153	Rapport sur l'accès aux soins des patients étrangers	Retiré

La réunion est close à 13 h 05.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Jeudi 9 mars 2023**

- Présidence de M. Sacha Houlié, député, président -

La réunion est ouverte à 14 h 45.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur 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

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande de la Première ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 9 mars 2023.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

- M. Sacha Houlié, député, président ;*
- M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président.*

Elle a également désigné :

- M. Thomas Cazenave, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;*
- Mme Jacqueline Eustache-Brinio, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.*

M. Sacha Houlié, député, président. La proposition de loi a été déposée le 29 novembre 2022 sur le bureau de l'Assemblée nationale par Mme Aurore Bergé et les membres du groupe Renaissance. Elle a été adoptée par l'Assemblée nationale le 19 janvier, puis par le Sénat le 16 février.

Le texte comportait initialement trois articles. L'Assemblée nationale en a ajouté trois et supprimé un. À l'issue des travaux du Sénat, les deux chambres se sont accordées sur la suppression de l'article 3 et cinq articles restent en discussion.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. Cette proposition de loi a été accueillie favorablement par le Sénat, qui l'a adoptée à l'unanimité, à l'exception de l'abstention bienveillante de nos collègues du groupe CRCE (communiste, républicain, citoyen et écologiste).

Nous partageons le constat dressé par les auteurs de la proposition de loi sur l'immense défi que constitue la transition énergétique des bâtiments publics : nous estimons qu'il faudrait mobiliser la somme colossale de 500 milliards d'euros d'ici 2050 si nous entendons respecter les obligations en matière de rénovation énergétique inscrites dans la loi. Or le respect de ces obligations est indispensable, non seulement pour atteindre les objectifs climatiques que la France s'est fixés, mais également pour améliorer les conditions d'accueil des usagers et des agents du service public, ainsi que pour réduire les factures énergétiques des collectivités territoriales.

C'est pourquoi nous avons vu dans le texte que nous a transmis l'Assemblée nationale une occasion de donner au secteur public un nouvel outil au service de la transition énergétique, de nature à apporter des solutions de financement pour des projets à haute valeur environnementale qui bénéficieront à tous les usagers.

Grâce au texte, que nous avons modifié pour en faciliter l'accès, les collectivités territoriales, l'État et leurs établissements respectifs pourront plus facilement programmer des travaux de rénovation énergétique de leurs bâtiments, en faisant partiellement reposer leur financement sur les économies d'énergie qui résulteront de ces travaux, le coût initial étant pris en charge par un tiers financeur.

Comme nous l'avons exprimé à plusieurs reprises lors de l'examen du texte, ce nouvel outil ne représente pas, toutefois, une solution miracle, car le tiers financeur répercutera sur l'acheteur public le coût de son avance de trésorerie. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un nouvel outil, dont il convient de se réjouir. En raison de ces réserves, nous avons accru les exigences de soutenabilité financière des projets et renforcé le suivi et l'évaluation de l'expérimentation.

Je tiens à saluer le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Cazenave, avec qui les échanges ont été à la fois fluides, constructifs et cordiaux. Nous sommes ainsi parvenus à un accord, et le texte que nous vous proposons d'adopter lors de cette commission mixte paritaire, outre quelques modifications rédactionnelles, ne diverge du texte voté par le Sénat que sur des points mineurs.

Parmi ceux-ci, l'un des principaux concerne l'étude préalable. À la demande de M. Cazenave, nous sommes revenus à l'expression « plus favorable », au lieu de « au moins aussi favorable », s'agissant du bilan qui devra être présenté à l'assemblée délibérante.

Enfin, par rapport au texte voté par le Sénat, nous vous proposons, avec M. Cazenave, de préciser, à l'article 1^{er} *bis*, que la durée du marché est déterminée en fonction de l'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, afin que le recours à ces contrats dérogatoires au droit de la commande publique reste limité.

Compte tenu de toutes ces avancées et du compromis que nous avons trouvé avec M. Cazenave, je vous propose d'adopter ce texte, dont nous suivrons l'application avec attention.

M. Thomas Cazenave, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. Le texte vise à faciliter les travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics. Il y va non seulement de la préservation de l'environnement, mais aussi du confort des agents et des usagers du service public.

Par ailleurs, dans la perspective de l'entrée en vigueur des obligations posées par le décret relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, dit décret tertiaire, il y a urgence à accélérer la rénovation énergétique de tous les bâtiments publics.

Le texte a été utilement enrichi par les deux chambres, avec le même souci de faciliter la rénovation et d'accélérer les opérations soutenues par l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales. Nous avons créé un dispositif expérimental distinct des marchés de partenariat, parfois considérés comme étant trop complexes.

Je salue le travail du Sénat, qui a enrichi le texte sur plusieurs points. En particulier, il a souhaité une plus grande transparence et une meilleure anticipation des conséquences financières des contrats, et ajouté des dispositions en faveur des établissements publics de coopération intercommunale ainsi que des syndicats d'énergie, pour mieux tirer les conséquences de la répartition des compétences. Le rapport demandé au Gouvernement permettra quant à lui d'évaluer l'expérimentation et de suivre de manière régulière et précise les conséquences du nouveau dispositif.

Deux éléments sont de nature à améliorer la sécurité juridique des contrats.

S'agissant d'une part du bilan préalable à la passation des contrats, je suis attaché à la version votée par l'Assemblée nationale, qui précise que ce bilan doit être « plus favorable ». Nous nous sommes accordés sur ce point.

D'autre part, à l'article 1^{er} bis, Mme Jacqueline Eustache-Brinio et moi-même proposons de préciser que la durée totale du marché global de performance est déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues.

Enfin, nous avons souhaité simplifier autant que possible les études à réaliser pour la passation des contrats.

Je tiens à remercier moi aussi ma collègue rapporteure pour le Sénat pour les échanges fluides et toujours constructifs que nous avons eus en amont de cette réunion, et je formule le vœu que les travaux de la CMP permettront d'adopter le texte qui vous est proposé.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

Article 1^{er}

Expérimentation de dérogations au code de la commande publique pour favoriser les travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics

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

Article 1^{er} bis

Modalités d'application du régime de passation et d'exécution des contrats passés sur le fondement de l'article 1^{er}

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

Article 2

Rapport d'évaluation de l'expérimentation

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

Article 2 bis

Prise en charge par les EPCI et les syndicats d'énergie d'études et travaux de rénovation énergétique

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 ter

Application outre-mer

L'article 2 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de 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.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter la proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est close à 15h15.

Mercredi 15 mars 2023

- Présidence de Mme Fadila Khattabi, députée, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 15 mars 2023.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

– *Mme Fadila Khattabi, députée, présidente ;*

– *Mme Catherine Deroche, sénatrice, vice-présidente ;*

– *Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale ;*

– *Mme Élisabeth Doineau et M. René-Paul Savary, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat.*

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Le projet de loi initial comptait vingt et un articles. À l'issue de la première lecture, notre commission mixte paritaire est saisie d'un texte de quarante-quatre articles. Ceci démontre que les deux assemblées ont travaillé, et confirme que l'on ne peut considérer que le temps de la discussion a manqué depuis le dépôt du projet de loi et sa présentation en Conseil des ministres.

Lors de la réforme Woerth, en 2010, deux mois, en déduisant l'interruption estivale des travaux, ont séparé l'adoption du texte en Conseil des ministres de la réunion de la commission mixte paritaire. Lors de la réforme Touraine, en 2013, cette durée a été de quarante-neuf jours. Cette année, elle est de cinquante-deux jours.

Par ailleurs, les débats à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ont été significativement plus longs que ceux de 2010 et de 2013, en commission et plus encore en séance publique, sans même mentionner le nombre d'amendements déposés et examinés. Je suis certaine que la présidente Catherine Deroche en dirait autant s'agissant du Sénat.

Je rappelle aux parlementaires chevronnés que vous êtes que notre réunion, conformément aux dispositions de l'article 122 du Règlement de l'Assemblée nationale, se tient à huis clos. Depuis 1958, il n'a jamais été dérogé à cette règle, confirmée hier par la Conférence des présidents et rappelée par la présidente de l'Assemblée nationale dans un courrier adressé au président du groupe Socialistes et apparentés. Ce n'est pas une raison pour

entretenir un sentiment d'opacité et de manque de transparence : nos travaux feront l'objet, comme toujours, d'un compte rendu écrit, qui sera publié dans les meilleurs délais. Dès lors, il n'est pas nécessaire de procéder, par quelque moyen que ce soit, à la diffusion en direct ou à l'enregistrement de la présente réunion. Compte tenu des échanges hier matin en Conférence des présidents, je considère même qu'il m'appartient d'informer la présidente de l'Assemblée nationale si je constate qu'un député de la commission mixte paritaire n'adopte pas à ce sujet un comportement approprié.

Bien entendu, je veillerai, comme il est d'usage, à faire en sorte que chacune et chacun, membre titulaire ou suppléant, puisse s'exprimer. On peut être en désaccord sur le fond du texte et avec la réforme – il n'y a rien de plus légitime en démocratie. Mais, en tant que présidente de la commission, je ne peux pas laisser dire que les conditions dans lesquelles l'examen du texte a été organisé ont été mauvaises, ni que le temps imparti à nos débats a été insuffisant, d'autant qu'ils ont été précédés d'une longue phase de concertation avec les organisations syndicales.

Pour ce qui est, ce matin, de la commission mixte paritaire, la perspective d'un accord me semble forte. Comme de coutume, nous statuerons, pour chaque article, sur les rédactions globales proposées conjointement par les rapporteurs et consignées dans l'un des documents du dossier mis à votre disposition.

Mme Catherine Deroche, sénatrice, vice-présidente. – Madame la présidente, je vous remercie de votre accueil. Au fil des commissions mixtes paritaires, nous avons établi de solides habitudes de travail en commun, qui ont permis parfois d'aboutir à des textes importants, et parfois de constater des échecs dans le sérieux et le respect mutuel.

La présente commission mixte paritaire se déroule dans des conditions inhabituelles, l'Assemblée nationale n'ayant pas été en mesure d'adopter un texte. Je salue les rapporteurs, qui ont beaucoup travaillé, confrontant leurs points de vue et leurs rédactions. Ils sont en mesure, je crois, de formuler des propositions conjointes.

Le moment est grave et le sujet important pour le pays. Il s'agit du début d'un long processus. Le report de l'âge de départ en retraite devra se traduire par un changement d'ampleur de la gestion des fins de carrière, qui ne pourra s'opérer sans un changement radical du regard que nous portons sur les plus âgés. Pour l'heure, nous nous sommes attachés à préserver la pérennité du système de retraite par répartition, héritage reçu de nos aînés que nous devons transmettre, car il est une part du pacte social et de l'identité de notre pays.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Le Sénat a accueilli avec un esprit constructif le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. D'une part, nous défendons de longue date, au Sénat, l'objectif de retour à l'équilibre des comptes du système de retraite, qui risque de s'enfoncer dans de lourds déficits dans les années à venir sous l'effet de l'évolution démographique. D'après nous, il y va de la soutenabilité financière du modèle de solidarité intergénérationnelle que constitue la retraite par répartition. D'autre part, nous avons pris l'habitude d'adopter chaque année, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, un amendement dont les principales dispositions – recul progressif de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans et accélération de la réforme Touraine – sont reprises dans le présent projet de loi.

Dès lors, nous avons veillé à apporter des corrections et des marqueurs du Sénat, que détaillera René-Paul Savary. Nous avons également veillé à ne pas détourner la réforme

de son principal objectif – le retour à l'équilibre financier du système de retraite à l'horizon 2030 –, que nous veillerons à maintenir au cours de cette réunion.

S'agissant de l'article 1^{er}, relatif à la mise en extinction des principaux régimes spéciaux, nous avons confirmé l'équilibre retenu par l'Assemblée nationale en procédant uniquement à des modifications de coordination.

Nous avons supprimé l'article 1^{er bis} prévoyant un rapport sur l'opportunité et les modalités de l'instauration d'un système de retraite universel.

L'article 3, qui sanctionne l'abandon du projet de transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco et de la Caisse des dépôts et consignations, constitue un motif de satisfaction pour le Sénat. Au demeurant, nous avons défendu cette disposition lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Nous l'avons donc confirmée, en adoptant un amendement rédactionnel.

Par ailleurs, nous avons accepté la proposition du Gouvernement d'augmenter l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour 2023 de 750 millions d'euros et d'en tirer les conséquences au sein des articles récapitulatifs et des objectifs de dépenses.

S'agissant de l'annexe A, nous avons introduit un amendement à l'article 6 pour y faire figurer le principe de compensation intégrale par l'État, dès 2023, des surcoûts pour les employeurs publics engendrés par l'augmentation des cotisations patronales à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a adopté samedi soir, à l'issue de dix jours de débats, le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 que la commission mixte paritaire examine aujourd'hui.

Je remercie la rapporteure générale Stéphanie Rist de la qualité et de la sincérité des discussions que nous avons eues dans un délai restreint. Les propositions que nous présentons, issues du texte adopté par le Sénat et des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale, devraient rallier toutes les bonnes volontés autour de l'enjeu de préservation du système de retraite par répartition. Cela fait quatre ans que le Sénat vote, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le report à 64 ans de l'âge légal de départ en retraite et l'accélération de la réforme Touraine. Nul ne sera surpris de constater que ces deux préconisations sénatoriales constituent l'ossature du texte que nous avons sous les yeux.

Conformément à la position constante de notre assemblée, nous n'avons pas remis en cause les mesures paramétriques de la réforme. Elles constituent à nos yeux la seule solution de retour à l'équilibre du système de retraite à l'horizon 2030, à défaut de diminuer les pensions de nos retraités, lourdement frappés par l'inflation, ou d'augmenter des prélèvements obligatoires déjà écrasants. Je rappelle que, comme le prévoit le texte, le déficit de la branche vieillesse des régimes obligatoires de base atteindra 15 milliards d'euros en 2026. Il y a urgence à agir. Le Sénat ne reculera pas devant ses responsabilités.

Je me réjouis que nous ayons conservé, en accord avec la rapporteure générale Stéphanie Rist, les amendements adoptés par le Sénat à l'article 7 portant diverses mesures de bon sens et de justice sociale, notamment l'allongement du délai de rachat de trimestres de stage en entreprise ou d'études supérieures et la prise en compte du rachat des trimestres d'apprentissage dans le cadre du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue.

L'article 8 porte l'un des principaux apports du Sénat au projet de loi : l'ouverture aux assurés, notamment aux mères de famille justifiant d'une carrière complète et d'au moins un trimestre de majoration de durée d'assurance pour enfants, de la possibilité de se constituer des droits à surcote, à hauteur de 5 %, en contrepartie des trimestres travaillés un an avant l'âge légal. Cette mesure profitera à 130 000 femmes par génération, soit 30 % d'entre elles. Nous souhaitons évidemment que cette disposition soit conservée.

Il en va de même de trois articles insérés par le Sénat. L'article 8 *bis* prive du bénéfice des majorations de durée d'assurance pour enfants et de la majoration de pension pour trois enfants les parents condamnés pour violences et maltraitance à l'encontre de leurs enfants. L'article 8 *nonies* prévoit l'attribution des trimestres de majoration de durée d'assurance au titre de l'éducation des enfants en cas de décès de l'enfant avant la fin de sa quatrième année. L'article 8 *decies* permet la prise en compte des enfants décédés pour l'attribution aux parents fonctionnaires de la majoration de pension pour enfant.

En revanche, nous proposerons de supprimer les articles 8 *ter* à 8 *octies* car la modification des règles de partage de ces trimestres entre parents est inopportune ou contraire au droit de l'Union européenne.

Concernant l'article 10, qui comporte des mesures de revalorisation des minima de pension, nous vous invitons à sauvegarder les améliorations apportées par le Sénat : l'institution d'une pension d'orphelin au régime général, l'indexation sur le Smic du minimum de pension de base des exploitants agricoles, l'allongement de six à neuf mois par an de la durée de résidence en France requise pour le bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et la fixation à 100 000 euros du seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de cette prestation. La rapporteure pour l'Assemblée nationale et moi suggérons également de fixer ce seuil à 150 000 euros outre-mer jusqu'en 2030, de façon à tenir compte des difficultés particulières de nos compatriotes ultramarins.

Seraient également maintenus, si vous l'acceptez, les articles 10 *bis* à 10 *quinquies* ajoutés par le Sénat, qui prévoient respectivement la revalorisation des pensions de retraite et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées à Mayotte, l'extension aux professions libérales et aux avocats de la majoration de pension pour trois enfants et la prise en compte, pour le calcul du salaire annuel moyen des vingt-cinq meilleures années, des indemnités journalières versées dans le cadre des congés de maternité ayant débuté avant 2012.

À l'article 11, nous proposerons de conserver les mesures en faveur des élus locaux adoptées par le Sénat : les indemnités de fonction inférieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale pourront ainsi, sur option, être assujetties aux cotisations vieillesse du régime général. Le bénéfice du dispositif de rachat de trimestres sera étendu aux périodes de mandat électoral.

L'article 11 *bis*, introduit par le Sénat, accorde une bonification de durée d'assurance aux sapeurs-pompiers volontaires totalisant au moins dix années de service, afin de valoriser leur engagement. Nous proposons de conserver cette mesure dans une rédaction améliorée.

Le Sénat a adopté l'article 12 créant une assurance vieillesse des aidants qui rendra plus lisible leur affiliation à l'assurance vieillesse du régime général, étendue à

l'ensemble des situations d'aide qui ont des conséquences sur l'activité professionnelle. Nous proposerons de retenir cette mesure.

En matière d'emploi des seniors, nous sommes d'avis, à l'article 2, de conserver la modification apportée par le Sénat, qui a rehaussé à 300 salariés le seuil d'effectif des entreprises concernées par la publication d'indicateurs sur l'emploi des seniors. Ce seuil est pertinent compte tenu des démarches demandées, de la nécessité de disposer d'un effectif suffisant pour obtenir des statistiques fiables et de la négociation prévue dans ces entreprises au sujet de la gestion des emplois et des parcours professionnels. En outre, nous proposerons de compléter cet article afin qu'une entreprise dont les résultats en matière d'emploi des seniors se dégradent pendant trois ans prenne des mesures destinées à redresser la situation par la voie d'un accord ou, à défaut, d'un plan d'action.

Le Sénat a introduit un article 2 *bis* A qui crée un contrat de fin de carrière pour inciter les employeurs à recruter des seniors. Ouverts aux plus de 60 ans, ces contrats à durée indéterminée (CDI) seraient exonérés de cotisations familiales. L'employeur pourrait mettre à la retraite le salarié qui satisfait les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Les branches fixeraient par un accord les activités concernées et les contreparties données au salarié en matière de rémunération.

Il semble utile que les partenaires sociaux se saisissent de l'enjeu du chômage des seniors, d'autant qu'une loi sur le travail est attendue prochainement. En conséquence, nous proposons qu'une négociation soit engagée au niveau national à propos de l'emploi des seniors chômeurs de longue durée. À défaut d'accord, le « CDI seniors » sera instauré à titre expérimental du 1^{er} septembre 2023 au 1^{er} septembre 2026. Dans ce cadre, nous suggérerons de réserver ce contrat aux demandeurs d'emploi de longue durée d'au moins 60 ans et de limiter l'exonération de cotisations familiales à la première année, pour éviter des effets d'aubaine.

Le Sénat a approuvé, sous réserve de quelques ajustements, les articles 2 *bis* et 2 *ter* introduits à l'Assemblée nationale. D'une part, ils harmonisent à 30 % le taux de la contribution assise sur les indemnités de mise à la retraite d'un salarié à l'initiative de l'employeur et, surtout, sur celles versées à l'occasion d'une rupture conventionnelle. D'autre part, ils permettront la mutualisation entre les entreprises des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé, afin d'alléger le poids pour le dernier employeur de l'usure accumulée au cours de leur carrière par les salariés âgés. Nous recommandons de conserver ces mesures.

En matière de prévention et de réparation de l'usure professionnelle, à notre sens l'un des enjeux essentiels de la réforme, la rédaction que nous retenons à l'article 9 reprend plusieurs apports du Sénat.

Pour les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant un taux d'incapacité supérieur ou égal à 20 %, elle maintient à 60 ans l'âge de départ en retraite anticipée pour incapacité permanente. Il s'agit d'un acquis important par rapport aux ambitions initiales. Cet âge serait porté à 62 ans pour les personnes présentant un taux d'incapacité permanente compris entre 10 et 19 % et une durée d'exposition à des facteurs de pénibilité d'au moins cinq ans, contre dix-sept actuellement. Cette mesure ne pèsera pas sur l'équilibre du système, les dépenses créées par le dispositif étant compensées par la branche accidents du travail et maladies professionnelles.

Concernant le compte professionnel de prévention, le Sénat a plafonné la mobilisation de points pour passer à temps partiel avant le soixantième anniversaire du salarié, afin de favoriser leur utilisation à partir de 60 ans, dans un souci d'amélioration de la transition entre l'emploi – *a fortiori* exposé à des risques professionnels – et la retraite. Cette mesure figure dans le texte que nous proposons et permettra l'amélioration de la prise en charge du travail à temps partiel, qui sera effectuée par décret. Ainsi, dix points permettront un maintien de la rémunération pendant quatre mois travaillés à mi-temps, contre trois actuellement.

Nous sommes en revanche convenus que les agents chimiques dangereux ne seraient pas pris en compte dans les orientations du nouveau fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle afin de ne pas diluer son action de prévention des risques ergonomiques qui sont, rappelons-le, à l'origine du plus grand nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Le risque chimique ayant été identifié prioritaire dans les négociations interprofessionnelles en cours sur la branche accidents du travail et de maladies professionnelles, nous faisons confiance aux partenaires sociaux pour aboutir à un meilleur accompagnement des efforts de prévention des entreprises.

Enfin, nous souhaitons que les améliorations apportées par le Sénat à l'article 13, sur le cumul emploi-retraite et la retraite progressive, soient conservées.

Sous réserve de quelques ajustements, nous invitons également à conserver l'article 13 *bis*, qui améliore l'information sur les droits à la retraite des assurés ayant validé moins de dix annuités ou ayant connu une interruption de carrière.

Nous souhaitons qu'il en soit de même de l'article 13 *ter* qui fixe au Gouvernement un délai pour l'application des dispositions législatives permettant le recours à la biométrie pour le contrôle des bénéficiaires de pensions françaises résidant à l'étranger.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je voudrais dire ma satisfaction que nous nous retrouvions en commission mixte paritaire pour examiner un texte d'une grande importance pour les Français et pour notre protection sociale. Des débats se sont déroulés dans les deux assemblées et il est primordial que nous puissions continuer à avancer dans le processus législatif.

Le constat est désormais connu et il a fait l'objet de longues discussions à l'Assemblée nationale comme au Sénat ; en dépit de désaccords qui se sont exprimés tout au long de l'examen du texte. Il est un point qui doit tous nous rassembler : la défense de la retraite par répartition. Notre système subit un choc démographique. L'allongement de l'espérance de vie en bonne santé est une excellente nouvelle mais elle implique des évolutions de notre protection sociale.

Les débats ont aussi démontré l'enjeu majeur du financement de notre système de retraite : que nous le voulions ou non, les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), même dans les scénarios les plus optimistes, démontrent un déficit structurel. Si nous ne faisons rien, la dégradation de ce trésor national est inéluctable. Nous choisissons donc la responsabilité pour garantir les pensions des générations futures, en nous fondant sur le travail et en améliorant la prise en compte de la pénibilité et l'adaptation aux métiers pénibles.

Je suis heureuse que, grâce à un travail nourri, mes collègues rapporteurs du Sénat et moi-même puissions vous soumettre des rédactions communes. Je tiens à les remercier sincèrement pour nos échanges denses afin d'aboutir au texte que nous allons vous proposer, en dépit d'un délai particulièrement limité.

Nous permettons d'abord la fermeture progressive pour les nouveaux entrants de certains régimes spéciaux, à l'article 1^{er}.

Le compromis dessiné avec le Sénat sur l'index seniors, à l'article 2, me paraît équilibré. Il s'agit d'une mesure nécessaire mais non suffisante pour améliorer l'emploi des seniors. Cet article doit être lu en lien avec ceux qui suivent et qui sont venus enrichir le texte au cours de la navette parlementaire. Je pense en particulier au « CDI seniors », mais aussi à l'harmonisation de la fiscalité des indemnités de mise à la retraite et de rupture conventionnelle, que j'ai défendue. Je pense aussi à la mutualisation des coûts des maladies professionnelles à effet différé afin qu'elles ne soient pas un frein à l'embauche. Nous devons continuer à progresser sur ce sujet mais le texte pose des jalons.

Au nom de la nécessité d'une réforme responsable et juste, nous avons partagé les dispositions retenues aux articles 7 et 8. Nous avons déjà débattu de ces sujets au sein de nos assemblées respectives, même si je regrette encore que nous n'ayons pu arriver jusque-là à l'Assemblée nationale.

S'agissant de l'article 7, bien connu de l'ensemble des membres de cette commission, je souhaite remercier le Sénat d'y avoir intégré un certain nombre de dispositions qui nous tenaient à cœur. Je pense en particulier à la facilitation du rachat des trimestres pour les études supérieures et les stages, à la reconnaissance des trimestres validés par les sportifs de haut niveau, ou encore à l'intégration des trimestres d'apprentissage dans le dispositif « carrières longues ».

Concernant l'article 8, qui vise à protéger les plus fragiles et les personnes qui ont commencé à travailler tôt, je note que le Sénat y a inscrit une surcote pour les personnes ayant eu des enfants et qui, sous réserve d'avoir atteint le taux plein, continueront de cotiser entre 63 et 64 ans. Ce dispositif ajoute une mesure de justice sociale qui me semble bienvenue. Les sénateurs ont également adopté un dispositif proposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale : l'ajout d'une quatrième borne d'âge, à 21 ans, pour le dispositif « carrières longues ». Là aussi, des convergences se sont dessinées, qui ont permis d'ajouter, dans le texte que nous proposons, au dispositif « carrières longues » un plancher d'éligibilité correspondant à la durée d'assurance requise, sans aucun trimestre supplémentaire. Ce sont des mesures coûteuses, mais qui relèvent d'une attention aux plus fragiles que je sais partagée au-delà de nos divergences politiques.

S'agissant de la prise en compte de l'usure professionnelle, le compromis que nous présenterons permet un équilibre. En premier lieu, le départ à la retraite pour incapacité permanente sera maintenu à 60 ans pour les personnes justifiant d'un taux d'incapacité supérieur à 20 % en lien avec une maladie professionnelle ou un accident du travail. C'était une demande forte de René-Paul Savary ; je me réjouis que nous ayons pu parvenir à une rédaction commune.

En deuxième lieu, nous maintenons la création d'un cadre cohérent et, surtout, opérationnel de prévention et de reconnaissance de l'usure professionnelle, spécifiquement adapté aux personnes amenées à porter des charges lourdes ou à subir des contraintes

posturales ou des vibrations mécaniques dans leur métier. Face à la priorité que constituent les troubles musculo-squelettiques, à l'origine de plus de 80 % des maladies professionnelles, nous avons maintenu le périmètre initial du fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle qui, je le rappelle, sera doté de 1 milliard d'euros sur la durée du quinquennat. Je salue par ailleurs l'esprit constructif des rapporteurs du Sénat s'agissant du maintien du suivi individuel renforcé en médecine du travail pour les salariés particulièrement exposés aux facteurs de risques ergonomiques. J'y suis particulièrement attachée.

Enfin, l'article 9 préserve les mesures de montée en charge du compte professionnel de prévention par l'accroissement des droits de leurs bénéficiaires, en particulier ceux exposés simultanément à plusieurs risques professionnels, et la création d'une nouvelle utilisation à des fins de reconversion professionnelle.

Le texte comporte en outre des mesures ambitieuses pour renforcer la solidarité au sein de notre système. La pension de plus de 1,8 million de retraités actuels et de près de 200 000 nouveaux retraités chaque année sera revalorisée grâce aux dispositions relatives aux minima de pension.

Les travaux de nos deux assemblées ont conduit à ajouter aux éléments de solidarité que je viens d'évoquer des avancées concrètes pour améliorer la situation de nos concitoyens.

Les articles 10 *bis* et 10 *ter* adoptés par le Sénat, inspirés d'amendements que l'Assemblée nationale n'a pu examiner en séance en raison de l'obstruction, aboutiront à une revalorisation significative des pensions de nos concitoyens mahorais.

L'article 10 *quinquies*, issu d'une proposition du groupe Démocrate à l'Assemblée nationale reprise par les sénateurs, permet de mieux prendre en compte les indemnités maternité dans le calcul de la retraite des femmes.

À l'article 10, les sénateurs ont adopté un amendement créant une pension pour les orphelins selon un mécanisme proche de celui des pensions de réversion.

Ces innovations s'ajoutent à la prise en compte des trimestres effectués par les anciens tucistes et à la création d'une assurance vieillesse des aidants, qui permettra à plus de 40 000 personnes supplémentaires de se créer des droits à la retraite. Ce sont des mesures de justice et d'équité.

Les débats ont aussi permis d'enrichir les dispositions de transition entre l'emploi et la retraite. Nous améliorons de manière significative le cumul emploi-retraite, que nous rendons créateur de droits, et la retraite progressive, que nous ouvrons largement à de nouveaux publics, notamment dans la fonction publique.

Les discussions au Sénat ont également amélioré la lutte contre la fraude, simplifié les démarches pour les Français résidant à l'étranger et renforcé l'information des assurés, notamment ceux qui auraient de faibles pensions.

Enfin, je me réjouis de l'adoption au Sénat de l'augmentation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie rectificatif pour 2023, à hauteur de 750 millions d'euros pour l'hôpital et la médecine de ville.

Au total, cette réforme, après avoir fait l'objet de plusieurs mois de travail avec les partenaires sociaux, a été au centre des discussions parlementaires puis des échanges entre les deux assemblées. Avec les rapporteurs du Sénat, nous proposons un texte équilibré qui permet des avancées sociales importantes tout en gardant un esprit de responsabilité budgétaire auquel, en tant que rapporteure générale, je suis particulièrement attachée.

Pour notre part, nous défendrons toujours le système par répartition. Celui-ci doit être réformé pour prendre en compte les évolutions sociales majeures auxquelles nous assistons, afin de préserver le pacte unissant les générations. Je remercie mes homologues du Sénat pour le travail accompli au bénéfice de nos concitoyens et dans le respect du Parlement. Je me réjouis à la perspective d'un accord en commission mixte paritaire.

Mme Monique Lubin, sénatrice. – Nous réaffirmons notre opposition à ce texte, en particulier au report à 64 ans de l'âge légal de la retraite. Si les projections du COR démontrent un problème de financement à venir, le projet de loi n'y répond que par l'apport de recettes supportées par les salariés, faisant fi de la pénibilité de certains métiers. Or, de nombreux salariés ne pourront exercer au-delà de 60 ans – je pense en particulier aux soignants. Vous avez refusé d'étudier d'autres solutions de financement.

Par ailleurs, le véhicule est inadapté : il s'agit d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale et non d'un projet de loi dédié aux retraites, qui aurait permis de parler du travail avant d'envisager un meilleur fonctionnement du système.

Le report à 64 ans est une grande injustice car il oblige certaines personnes, prêtes à partir à la retraite, qui travaillent depuis longtemps et qui exercent les métiers les plus difficiles et les moins bien rémunérés, à prolonger leur activité.

Si j'ai bien compris, s'agissant du dispositif pour les carrières longues, la borne des quarante-trois années pour tout le monde a été retenue. Nous avons déposé un amendement en ce sens mais l'article 40 de la Constitution nous avait été opposé. Rien n'est trop beau pour parvenir à un accord...

L'augmentation des petites retraites a été largement surestimée, à tel point que l'on peut parler de tromperie sur les objectifs initiaux.

La surcote pour les femmes, qui apparaît comme une avancée, ne fait en réalité qu'atténuer les effets négatifs du dispositif. En outre, les femmes ayant eu une carrière complète et qui seront obligées de travailler jusqu'à 64 ans y perdront. La situation des salariés les plus âgés est aggravée car de nombreuses personnes se trouvent sans emploi avant 60 ans et dans l'incapacité d'en retrouver un. De surcroît, le dispositif relatif à l'emploi des seniors, auquel tenait tant René-Paul Savary, a été revu à la baisse.

Quel sera le coût de la réforme ? Le Gouvernement comptait récupérer 18 milliards d'euros et réaliser, au total, une économie de 13 milliards d'euros – en tenant compte de 4 ou 5 milliards d'euros destinés à atténuer les effets de la réforme. Or, avec toutes les mesures retenues, l'économie sera moindre. De plus, les salariés seront les seuls à financer ces changements. Non seulement l'efficacité de la réforme sera très limitée, mais elle fera souffrir de nombreux travailleurs.

Mme Mathilde Panot, députée. – La procédure suivie est inhabituelle, en effet. Nous contestons le véhicule choisi : plusieurs articles n'ont aucun impact budgétaire – on

pense notamment à l'article 2. Ensuite, tous les outils antidémocratiques de la V^e République ont été mobilisés. Le temps alloué aux débats est contraint par l'article 47-1 de la Constitution, faute de quoi le texte pourrait être appliqué par ordonnance. Le sénateur Bruno Retailleau, qui s'inquiète du vote des députés de son parti, a appelé la Première ministre à utiliser l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Au Sénat, ont été invoqués les articles 38, 42 et 44 du Règlement, ainsi que l'article 44, alinéas 2 et 3, de la Constitution. Le débat n'a pas eu lieu. Vous fustigez l'obstruction parlementaire ; pour notre part, nous considérons qu'il s'agit d'une obstruction gouvernementale.

Le texte pose de graves problèmes de sincérité. Qui touchera les 1 200 euros bruts ? En décembre, l'ensemble des retraités était concerné ; en janvier, 1,8 million de personnes ; début février, 40 000 ; fin février, 10 000 à 20 000. Nous avons levé les lièvres un à un.

Nous n'avons jamais été en mesure de savoir non plus si, avec cette réforme, il y aurait effectivement, comme le laissent craindre les prévisions de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), 100 000 personnes de plus touchant les minima sociaux, 277 000 chômeurs et 400 000 personnes supplémentaires en invalidité pour cause d'accidents du travail.

Enfin, le choix d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pose problème en raison de l'absence de chiffrage de certaines mesures, notamment celles adoptées par voie d'amendement.

Vous avez décidé de passer en force face à 80 % des Français et 93 % des actifs. Depuis le début de la mobilisation, le Gouvernement a refusé de rencontrer l'intersyndicale unie et il a piétiné le Parlement. Tout cela est dû à l'attitude du Président de la République, seul contre tout un peuple.

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Nous réaffirmons à notre tour notre opposition à cette réforme. Contre l'avis des organisations syndicales et malgré l'opposition des Français, mobilisés massivement dans tous les territoires, le Gouvernement s'obstine à vouloir reculer l'âge légal de départ à la retraite. Vous avez parlé d'une longue phase de « concertation » avec les organisations syndicales. Nous n'avons pas la même définition du mot... Les huit principaux syndicats et cinq organisations de jeunesse ont écrit au Président de la République pour demander une rencontre, voyant dans le silence de l'exécutif face au mouvement social un grave problème démocratique. Or, le Président n'a pas souhaité répondre, montrant le peu de cas qu'il fait des corps intermédiaires ainsi que son mépris envers les Français.

Comme la grande majorité des Français, nous nous opposons à cette réforme injuste et brutale. Elle est brutale car elle frappera dès cette année ceux qui avaient les annuités nécessaires pour partir à 62 ans, mais devront continuer à travailler. La méthode est elle aussi brutale : l'exécutif a cherché à imposer son texte en passant par un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale et en usant de l'artifice de l'article 47-1 de la Constitution, empêchant les débats et nous obligeant à travailler vite et mal. Un tel véhicule n'était pas adapté pour modifier en profondeur les équilibres de financement du système de retraite. Au Sénat, un nouveau pas a été franchi lorsque le Gouvernement, soutenu par la droite, a eu recours à l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, autrement dit au vote bloqué. Au-delà du fait qu'il s'agit d'un aveu de faiblesse, ce passage en force restera dans l'histoire

comme un mauvais coup porté à la séparation des pouvoirs, au parlementarisme et à la démocratie.

La réforme est injuste : elle ne changera rien ou presque à la vie des privilégiés, mais pèsera sur les premiers de corvée, tous ces Français qui ont du mal à joindre les deux bouts, qui travaillent dans des conditions difficiles et à qui l'on demande des efforts supplémentaires. Madame la rapporteure, vous avez parlé de mesures sociales. Je les cherche... Là encore, nous n'avons pas la même définition de cette notion.

La réforme est injuste pour tous ceux qui exercent des métiers pénibles. La réintégration des quatre critères de pénibilité dans le compte professionnel de prévention n'est pas d'actualité : vous considérez que le fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle et les visites médicales suffisent. La réforme est également injuste pour les personnes ayant des carrières longues. Elle l'est particulièrement pour les femmes, alors que celles-ci subissent déjà des salaires moins élevés, des carrières hachées et des temps partiels imposés, dont les conséquences sur le niveau de leur pension sont gravissimes.

Vous voudriez que tous ces Français travaillent jusqu'à 64 ans, voire au-delà, pour une retraite digne de ce nom. Ce n'est pas acceptable, surtout au regard du triste sort réservé aux seniors sur le marché du travail. À cet égard, la place accordée dans le texte définitif au CDI seniors, dispositif proposé par le Sénat, est une marque de faiblesse : il ne s'agit plus que d'une expérimentation, conduite pendant quelques mois. Le compte n'y est pas.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Je dois préciser mon précédent propos : le Président de la République avait invité l'ensemble des syndicats mais certains n'ont pas daigné répondre. En amont de l'examen de ce texte, le Gouvernement a mené des consultations et des concertations. Nous en sommes à présent au temps du travail parlementaire.

M. Thomas Ménagé, député. – Je déplore que la représentativité des Français ne soit pas au rendez-vous de cette commission mixte paritaire. Pas moins de 70 % des membres de cette commission mixte paritaire sont favorables à la réforme mais n'oublions pas que les sénateurs du groupe Les Républicains qui la composent ont été élus en 2017, à une époque où leur parti obtenait 20 % des suffrages alors qu'il plafonne à 4 % aujourd'hui. Je ne suis pas là pour remettre en cause nos institutions mais je remarque que 70 % des Français sont défavorables à la réforme.

Je regrette également que les débats de ce matin ne soient pas publics. Le huis clos est source de suspicion mais, de fait, il semble que les négociations aient déjà abouti avant même le début de la commission mixte paritaire ! L'accord entre Les Républicains et le Gouvernement était couru d'avance, contre l'intérêt des Français. Nous en tenons la preuve ce matin.

Notre groupe désapprouve le recours par le Gouvernement aux pires outils de la V^e République. Je ne remettrai pas en cause pour autant le caractère démocratique du vote de la réforme mais le Gouvernement aurait pu user avec plus de délicatesse des instruments à sa disposition, surtout pour un sujet aussi sensible et clivant que la réforme des retraites, auquel la majorité des Français est opposée.

Je regrette enfin les mensonges permanents du Gouvernement, l'absence de réponse, par exemple à la pension de 1 200 euros, les approximations, et les propos

irresponsables qui enveniment le débat. On ne peut pas, comme l'a fait notre collègue Éric Woerth, considérer que voter contre cette réforme des retraites revient à voter contre la nation. Les 70 % des Français opposés à cette réforme ne sont pas contre la nation ! On peut ne pas avoir les mêmes opinions que vous et proposer un projet différent, sans pour autant être contre la nation. Depuis le début, vous alimentez les peurs en faisant croire que si cette réforme n'est pas adoptée, tout le système de retraite par répartition tombera ! Vous n'avez pas créé les conditions d'un débat serein.

Notre groupe aborde cette réunion dans un esprit constructif et je me félicite des avancées obtenues au Sénat. Il est dommage que l'Assemblée nationale n'ait pu aboutir à un texte similaire à cause de l'obstruction. La limitation de la durée de cotisation à quarante-trois annuités est une avancée dont nous nous réjouissons même si je reste opposé à cette réforme dont l'économie générale est néfaste pour les Français.

En prévision du vote de demain – puisque, nous le savons, cette commission mixte paritaire sera conclusive –, j'invite les membres du groupe Les Républicains à faire preuve de cohérence. Il y a quelques semaines, MM. Retailleau, Ciotti et Marleix, affirmaient que voter un budget, c'était entrer dans la majorité. L'opposition vote contre, c'est ainsi. En soutenant ce texte, Les Républicains acteront leur entrée dans la majorité.

Nous approuvons les avancées apportées par les sénateurs, qu'il s'agisse des mesures en faveur des mères de famille et des sapeurs-pompiers volontaires ou des quarante-trois annuités. Mais je m'inquiète des souffrances supplémentaires que cette réforme infligera inutilement aux Français puisque les économies escomptées ne seront pas au rendez-vous et que peu de ressources supplémentaires seront dégagées. Alors que les prévisions affichaient un déficit modéré, nous assumions les choix nécessaires pour le compenser. Je comprends que vous cherchiez des économies car vous n'avez pas une vision macroéconomique de la situation. Vous n'avez pas su nous dire comment seraient financées les dépenses nouvelles que cette réforme ne manquerait pas de générer, ne serait-ce que pour compenser le chômage ou l'invalidité. Je remercie le Sénat pour les mesures prises afin d'adoucir cette réforme mais nous y resterons opposés.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Je remercie le député Thomas Ménagé de ne pas remettre en cause la légitimité des sénateurs élus en 2017 ou en 2020. Le Sénat a sauvé la crédibilité du Parlement car un parlementaire se doit de voter la loi, ce que seul le Sénat a réussi. Le principe de la commission mixte paritaire est, précisément, de permettre aux rapporteurs de discuter du texte en amont. Sinon, il ne servirait à rien de nous réunir. Cette commission mixte paritaire ne présente aucun caractère inhabituel.

Sur le fond, je remercie les rapporteurs qui ont travaillé jusqu'à cette nuit. Je salue le maintien des apports du Sénat, notamment la bonification de la pension des mères de famille ayant une carrière complète dès 63 ans, la suppression du bénéfice des trimestres des parents condamnés pour des violences sur enfant, la pension de réversion d'orphelin, les mesures en faveur des élus locaux, l'assurance vieillesse des aidants.

Nous n'avons pas soutenu le CDI seniors en raison du risque d'effet d'aubaine pour certaines entreprises. Le rapporteur René-Paul Savary y tenait et le compromis trouvé, qui replace les organisations syndicales au cœur de la négociation, va dans le bon sens. L'expérimentation menée entre 2023 et 2026 permettra d'enrichir le travail. Je soutiendrai les modifications apportées, en particulier la fixation de la durée de cotisation à quarante-trois annuités. Nous sommes parvenus à un bon accord.

M. Philippe Mouiller, sénateur. – Je salue le travail des rapporteurs et des présidentes de commission qui ont animé les réunions. Notre groupe Les Républicains a fait preuve de cohérence. Depuis près de cinq ans, nous réfléchissons aux moyens de maintenir l'équilibre général du système de retraite par répartition. Nous avons tenu à jour un tableau de bord des équilibres généraux du budget de la sécurité sociale, régulièrement adapté aux évolutions de la société. Lorsque le texte du Gouvernement nous est parvenu, nous étions déjà mobilisés depuis des mois. L'Assemblée nationale n'ayant pu le modifier, nous avons essayé de l'améliorer en gardant constamment à l'esprit le souci de son équilibre mais aussi de la protection des Français les plus fragiles, du fait de leur situation personnelle, familiale, professionnelle. Si nous n'étions pas d'accord sur les grandes lignes, nous nous sommes retrouvés autour de mesures d'atténuation pour protéger les plus faibles quand des efforts étaient demandés à l'ensemble des Français. Je pense aux mères de famille et aux personnes handicapées.

M. Sylvain Maillard, député. – Ce moment important était attendu par les Français et je salue l'esprit constructif dans lequel nos rapporteurs ont travaillé. Une commission mixte paritaire se prépare, en effet. Nous avons vécu des moments difficiles à l'Assemblée nationale puisqu'un groupe politique nous a empêchés de discuter. Nous n'avons pas pu atteindre l'article 7 dont les dispositions sont essentielles pour l'avenir de nos concitoyens. Les modifications apportées par les sénateurs représentent de réelles avancées, en faveur des femmes ou des sapeurs-pompiers par exemple, et je pense que nous aurions pu, à l'Assemblée nationale, obtenir un consensus autour de ces dispositions. Hélas, nous n'avons pas pu en discuter. Cette commission mixte paritaire a le mérite de redonner du souffle à la démocratie. Le hasard fait bien les choses et je suis heureux qu'elle se tienne à l'Assemblée nationale.

Les commissions mixtes paritaires existent depuis 1958. Ceux de nos collègues qui débutent un premier mandat vivent peut-être leur première expérience et ne sont pas habitués à ce fonctionnement. Mais c'est ainsi qu'une commission mixte paritaire se déroule. Certaines dispositions de la Constitution ne leur conviennent pas ; ce n'est pas une raison pour la fragiliser.

C'est vrai, des accords ont pu être trouvés, en particulier autour de mesures que les sénateurs avaient à cœur, comme le CDI seniors. Un équilibre a été atteint. Nous avons entendu l'appel et tout doit être fait pour améliorer l'emploi des seniors.

Enfin, nous avons trouvé un juste compromis s'agissant des bornes d'âge.

Ce texte demande un effort aux Français : ceux qui le peuvent doivent travailler plus afin que les cotisations financent le système et que, dans quelques années, nous ne soyons pas contraints de baisser le niveau des pensions. La réforme est d'autant plus courageuse qu'en effet, elle est impopulaire. Elle doit donc être menée dans la justice sociale alors que notre système actuel, parfois, est injuste. C'est ainsi que près d'un tiers des cotisations supplémentaires collectées sera utile à nos pensionnés.

M. Philippe Vigier, député. – Les commissions mixtes paritaires sont en effet l'alpha et l'oméga du bicamérisme français, n'en déplaise à notre collègue Thomas Ménagé. D'autres collègues font partie d'une famille politique à laquelle appartenait un Premier ministre qui souhaitait la disparition du Sénat. Je suis quant à moi heureux que ce texte soit l'occasion de montrer combien celui-ci est essentiel alors que nous, députés, avons été privés d'un examen au-delà de l'article 2.

Tout est parti d'un rapport du COR expliquant, en sa page 11, que les excédents sont formidables quand les 30 milliards d'euros de déficits courants et récurrents étaient passés par pertes et profits, tout comme d'ailleurs la lecture de la page 41, où le déficit total était évalué à 150 milliards d'euros. D'aucuns versent des larmes de crocodile sur les petites retraites mais il faudrait ne rien faire ! Il est impossible de laisser prospérer des injustices flagrantes.

Je me félicite de la poursuite de notre travail commun et des avancées effectuées. Je pense notamment au calcul des cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles afin de permettre la mutualisation des coûts entre les entreprises. Bravo aux sénateurs d'avoir étendu ce dispositif aux professions agricoles ! Il en est de même pour les femmes, avec les mesures concernant les carrières hachées. La réforme Touraine de 2015, nous disait-on, était un modèle de justice sociale mais rien n'avait été fait pour les femmes dont les enfants sont nés avant 2012. Il en est de même pour les élus locaux, les aidants familiaux, les pompiers ou les seniors : avec 36 % d'actifs seulement parmi les plus de soixante ans, nous sommes les derniers de la classe en Europe.

M. Olivier Marleix, député. – Être dans l'opposition n'interdit pas de saisir une rare occasion de redressement de notre pays, ce qui demande de faire preuve de courage et non de démagogie. Les quelques exigences que nous avons fixées ont été entendues : je pense à l'absence de braquage sur les réserves de l'Agirc-Arrco avec l'annulation du prélèvement au profit de l'Urssaf. L'argent des retraites doit aller aux retraites et non financer le tonneau des Danaïdes du déficit de l'État.

Je pense également à la revalorisation des petites retraites de 670 euros en moyenne pour 1,8 million de retraités dont les carrières sont complètes. Je pense au rythme de la réforme, désormais plus raisonnable, alors que le Gouvernement le voulait plus brutal avec un départ à la retraite à 65 ans à la fin du quinquennat. Le travail parlementaire a permis des avancées avec l'entrée dans le dispositif « carrières longues » de ceux qui ont travaillé avant 21 ans, avec la surcote de 5 % par an dès 63 ans dont bénéficieront les mères de famille, avec le CDI seniors et la prise en compte de la pénibilité.

Nous avons deux attentes. D'une part, la clause de revoyure doit être réécrite afin qu'un véritable débat puisse se dérouler au Parlement concernant le déploiement du CDI seniors et des dispositifs relatifs à la pénibilité. D'autre part, s'agissant des carrières longues, il n'y a aucune raison d'exiger une durée de cotisation supplémentaire. Nous rendrons ainsi ce texte un peu plus juste, même si l'exigence d'un effort de redressement n'est pas populaire. Nous ne sommes d'ailleurs pas là pour l'être mais pour répondre à l'intérêt national.

M. Charles de Courson, député. – Les trois rapporteurs ont-ils pu évaluer, mesure par mesure, le coût total de cette réforme à l'horizon 2030 ? Le CDI seniors est évalué à 800 millions d'euros ; le confirmez-vous ? La mesure pour les femmes ayant eu au moins un enfant est estimée me semble-t-il à 300 millions d'euros.

Je sais qu'une telle évaluation est difficile puisque l'application de certaines mesures dépend des entreprises. Seront-elles nombreuses à utiliser le CDI seniors ? Bénéficieront-elles d'un effet d'aubaine ? Les recrutements seront-ils plus nombreux ?

Mme Sandrine Rousseau, députée. – Ce texte est révélateur d'un projet de société qui n'est pas le nôtre. Il a été proposé au Parlement sans débat. Vous poussez des cris

d'orfraie sur une prétendue obstruction mais il n'y en a pas eu au Sénat, où vous avez néanmoins recouru au vote bloqué.

Vous ne voulez pas de débat faute de disposer d'une étude d'impact : quelles seront les conséquences financières, sociales et sanitaires de cette réforme ? Comment osez-vous proposer une loi d'une telle ampleur dans de telles conditions ? En outre, vous avez présenté le texte avec brutalité. Pourquoi, après des semaines de grèves et de manifestations, les ministres ne discutent-ils pas en permanence avec les forces syndicales ? Notre démocratie devient de plus en plus autoritaire.

Quelles sont les conséquences du recul de l'âge de départ à la retraite à 64 ans pour les comptes sociaux, en termes de dépenses maladie, invalidité, incapacité supplémentaires ? Quelles conséquences des quarante-trois annuités de cotisation ? Quelles conséquences pour les femmes ? Combien de personnes bénéficieront-elles d'une retraite de 1 200 euros ? Vous ne nous avez pas répondu en séance publique : le ferez-vous en commission mixte paritaire ?

Enfin, la suppression de l'article 7 est un enjeu fondamental. Tant qu'il y sera, aucune mesure de compensation ne permettra d'améliorer la vie des gens. Ce texte dégradera les conditions de vie dans notre pays.

M. Éric Woerth, député. – Il y a eu énormément de débats pendant des mois – on pourrait même dire qu'il y a un débat permanent depuis des années. Des réponses ont été apportées à vos questions. Elles ne vous satisfont pas ! Vous avez une idée préconçue : on ne peut pas augmenter l'âge de départ à la retraite. C'est aussi la position des syndicats depuis des années. Nous ne sommes d'accord ni sur la description de la situation, ni sur la question, évidemment centrale, de l'âge de départ. Nous sommes ici au cœur de notre pacte social et intergénérationnel.

Je salue le travail de nos rapporteurs dans les conditions que l'on connaît. Les échanges ont été nourris et fructueux. Un compromis nous est proposé. Il est efficace ; il est juste parce qu'il est efficace : en conservant un système de retraite déséquilibré, nous agirions au détriment des générations futures. Or, le relais entre les générations actuelle et future est au cœur d'un système par répartition. La justice ne vient pas seulement de mesures de compensation, elle repose aussi sur l'augmentation de l'âge de départ qui garantit à chacun une retraite le moment venu.

Ce texte n'est pas idéologique au contraire de ce que proposent certains de nos collègues, notamment à gauche. Il s'impose à nous par la démographie, les circonstances économiques, l'anticipation d'une longue série de déficits à venir. Et un gouvernement responsable d'un pays démocratique pourrait ne rien faire ? Oui, nous voulons corriger cette trajectoire et ramener le système à l'équilibre en 2030. Ensuite, il faudra maintenir cet équilibre : c'est la longue histoire du système par répartition.

Ce texte est bon parce qu'il est équitable : tous ceux qui ne pourront pas partir à 64 ans, objectivement, ne partiront pas à 64 ans mais avant, et pour de nombreuses raisons. La majorité et le Gouvernement sont très sensibles à cet aspect.

Le Sénat a proposé une surcote pour les personnes qui ont déjà le nombre de trimestres nécessaires un an avant l'âge de 64 ans et qui ont au moins un trimestre de majoration au titre de la maternité. Cela concerne surtout des femmes et c'est une bonne

chose. Cette surcote viendra s'ajouter aux 10 % pour ceux qui ont eu trois enfants, à la surcote pour ceux qui décident de continuer à travailler plus longtemps...

On entend parfois dans les rangs de la NUPES une tentation d'essayer de corriger par le système de retraite toutes les injustices que produit notre pays. Ce n'est simplement pas possible ! Nous devons réduire les inégalités, et notre système de retraite est en effet moins injuste que la vie ; il incite à régler les questions de pénibilité en amont, à accélérer pour régler cette question infernale des inégalités entre hommes et femmes. Nous devons permettre aux jeunes de rentrer plus vite sur le marché du travail, aux seniors et aux entreprises d'adapter leur vision du travail à l'âge au travail.

Mme Raymonde Poncet Monge, sénatrice. – Beaucoup d'entre vous avez proclamé votre soutien au régime par répartition, mais je redis que la branche retraite ne connaît pas de problème financier insurmontable. Les dépenses n'augmentent pas de façon préoccupante, comme leur part dans le produit intérieur brut. Quant aux recettes, la majorité et la droite ont refusé toute proposition de nouvelles ressources. Votre réforme a un autre but financier. M. Moscovici l'a dit : toute baisse d'impôt doit s'accompagner d'une baisse de dépenses publiques. Nous continuons d'assister à une folle course à la baisse d'impôt, en dernier lieu avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Pour atteindre les 3 % de déficit en 2027, vous devez diminuer les dépenses en matière de chômage et de retraite.

Votre réforme a aussi un but productiviste. Cela se voit dans la surcote accordée aux mères qui devront travailler jusqu'à 64 ans bien qu'elles aient les trimestres requis. Qu'elles partent ou qu'elles reçoivent une surcote de 5 %, n'importe quelle étude actuarielle vous dira que financièrement cela revient au même. Vous parlez d'égalité mais votre argument est fallacieux. En réalité, vous faites le choix de produire, produire, produire ! Un tiers des femmes partaient à 62 ans : alors qu'elles auraient pu travailler jusqu'à 64 ans pour avoir une surcote de 10 %, elles ne le faisaient pas. Vous les empêchez de partir en leur octroyant une surcote dans votre grande générosité !

Je remarque aussi que les agents chimiques ont à nouveau disparu des dispositifs de pénibilité. C'est incroyable ! La gauche et les écologistes estiment qu'il faut en revenir à dix critères de pénibilité pour le fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle comme pour le compte professionnel de prévention. Monsieur Savary, vous étiez assez fier, je crois, de l'intégration des agents chimiques ! Et je ne vous redonne pas les chiffres des cancers professionnels. Mais voilà les agents chimiques effacés à nouveau !

Vous parlez de mesures d'atténuation : je suis contente que l'on ne parle plus de mesures sociales ou de mesures d'accompagnement. Vous atténuez quelque peu la brutalité de la réforme, c'est tout. Ces mesures sont évaluées à 6 milliards d'euros, dont 3 milliards d'euros pour compenser des invalidités permanentes alors que vous maintenez le *statu quo* : pourquoi ? Je n'ai pas de réponse.

Ceux qui ne pourront pas continuer à travailler partiront avant, nous dit M. Woerth. Non ! Partir, c'est avoir le droit de liquider sa retraite. À 61 ans, 28 % des ouvriers travaillent encore : ceux-là, vous allez les faire bosser, et on reparlera plus tard de leur santé. Les autres, les plus nombreux, seront aux minima sociaux, au chômage de longue durée, en maladie de longue durée !

S'agissant des petites retraites, vous dites que 1,8 million de personnes toucheront davantage ; mais il y a 5,8 millions de retraités pauvres, et à la fin seuls 125 000 d'entre eux

toucheront 100 euros de plus. Il faut tout dire. Quant au CDI seniors, nous avons compris que vous ne demanderiez aucune contribution aux employeurs, mais c'est pire : vous réussissez à leur faire un cadeau de 800 millions d'euros.

M. Hadrien Clouet, député. – L'objet de la commission mixte paritaire est de trouver des accords entre parlementaires. Mais on constate, depuis quelques décennies, une évolution inquiétante de nos institutions : les commissions mixtes paritaires se jouent désormais sous la forte influence du Gouvernement ! C'est une rupture dangereuse avec l'ordre initial de la V^e République. Jusqu'en 1964, la commission mixte paritaire auditionnait les ministres. Désormais, certains passent des coups de fil pour prendre des consignes budgétaires ! Les parlementaires doivent au contraire travailler de façon autonome. La commission mixte paritaire n'est pas limitée dans le temps : rien ne nous oblige à aller très vite, d'autant que la saison des vacances au ski est terminée.

Ce texte budgétaire nous semble insincère pour au moins six raisons. Tout d'abord, on ne peut estimer les effets de cette réforme sur les recettes des caisses d'assurance vieillesse : il m'est donc difficile de préciser à quel degré j'y suis hostile.

Nous n'avons pas non plus idée des effets du texte en matière de dépenses. Nous ne connaissons pas vos prévisions s'agissant de la réaction des ménages, des entreprises et des collectivités face à une telle réforme : cela nous empêche d'estimer l'évolution des dépenses pour les futures cohortes.

Nous ne savons pas quel sera le prix du passage à quarante-trois annuités pour les carrières longues. Les chiffres entendus varient de 400 millions à 5 milliards d'euros, selon la station de radio écoutée et le ministre interrogé. Chacun conviendra que des estimations allant du simple au décuple ne sont pas satisfaisantes.

Quels seront les coûts annexes de la réforme pour la sécurité sociale ? Nous avons évoqué les coûts directs comme celui de la création d'un CDI fin de carrière – la version ripolinée du CDI senior –, qui obérisse d'au moins 800 millions d'euros le budget de la branche famille. Mais le report de l'âge de départ à la retraite entraînera aussi d'autres frais, par exemple parce que les grands-parents n'assureront plus la garde des petits-enfants et que les familles se reporteront sur des prestations auxquelles elles n'avaient jusqu'à présent pas recours.

Par ailleurs, quels seront les coûts pour le budget de l'État ? Les dépenses de prestations versées aux chômeurs de longue durée ne sont pas estimées, non plus que les frais générés par l'accompagnement des seniors frappés par l'inactivité ou le chômage de longue durée. À Pôle emploi, par exemple, il faudra bien mettre des personnes derrière les guichets pour accueillir les chômeurs que vous créerez !

Enfin, quels seront les coûts pour les collectivités ? Les dépenses nouvelles supportées par les centres communaux d'action sociale et consécutives au recours accru aux dispositifs d'aide sociale existants ne sont pas budgétées.

Notre collègue Éric Woerth a évoqué la réforme de 2010, qui est un bon exemple. Nous pouvons l'évaluer avec un certain recul puisqu'elle date de treize ans et que des études ont été réalisées sur les cohortes. Qu'est-il advenu des travailleurs frappés en 2010 par le report de deux ans de l'âge légal de départ à la retraite ? On sait que 40 % sont demeurés dans l'emploi et que 60 % en sont sortis. Parmi ces derniers, 30 % sont devenus chômeurs, 10 %

étaient en invalidité ou en handicap, 10 % en inactivité et 10 % en maladie professionnelle ou chronique.

Nous discutons d'un texte inefficace, insincère et coûteux – même si on ne sait pas s'il coûtera cher ou très cher –, dans le cadre d'une commission mixte paritaire qui tourne le dos à l'ordre constitutionnel voulant que les parlementaires contrôlent le Gouvernement, et non l'inverse. Donnons-nous le temps de discuter de ce texte, ligne par ligne, et de débattre du fond ! Même si nous sommes à huis clos – vous le répétez avec une insistance étonnante –, nous avons besoin d'entendre vos explications pour le grand public. Nous sommes tous des représentants du peuple auquel nous devons rendre des comptes quant à nos votes.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Je n'ai entendu personne ici déclarer qu'il fallait travailler vite.

M. Hadrien Clouet, député. – Je ne parlais pas de vous, madame la présidente !

M. Arthur Delaporte, député. – Nous voyons sur les écrans de la salle une porte en bois de chêne, avec une poignée en bronze, accompagnée de l'inscription « huis clos ». Cette illustration n'est pas tout à fait révélatrice des débats en cours.

M. Éric Woerth, député. – Ce n'est pas un huis clos puisque vous communiquez sans arrêt sur les réseaux sociaux !

M. Arthur Delaporte, député. – Même si les portes sont fermées, les débats en commission mixte paritaire ne se tiennent pas nécessairement à huis clos. Alors que nous devons nous livrer à un exercice démocratique majeur, les conditions dans lesquelles nous discutons posent problème. L'un d'entre vous a déclaré qu'il était habituel, depuis 1958, de réunir des commissions mixtes paritaires. Est-il cependant habituel de demander à une commission mixte paritaire de se prononcer sur un texte qui n'a jamais été adopté par l'une des deux assemblées ?

Certes, vous pouvez vous livrer ici à un exercice d'autosatisfaction, à huis clos puisque c'est ce que vous souhaitez, mais lorsque vous aurez franchi les portes de cette salle, vous devrez assumer publiquement un accord sur un texte non voté.

Vous disiez à juste titre, cher collègue Éric Woerth, que les débats n'étaient pas idéologiques. En effet, nous voyons bien aujourd'hui qu'il n'y a pas de différence idéologique entre la majorité de l'Assemblée nationale et celle du Sénat : vous êtes d'accord sur tout, sur le report de l'âge légal ou sur les CDI seniors – une disposition que vous refusiez encore il y a quelques jours, chers collègues députés, mais que vous êtes désormais prêts à accepter dans une version encore plus dure proposée par le Gouvernement. J'ai sous les yeux une proposition de rédaction, que vous nous proposerez d'adopter tout à l'heure – si j'ai bien compris – et qui prévoit un dispositif expérimental permettant, dans le cadre d'un accord de branche, la mise à la retraite d'un salarié sans son accord dès qu'il aura atteint la retraite à taux plein. Vous retirerez ainsi aux salariés la possibilité de choisir leur âge de départ.

Nos conditions de travail sont très particulières. On nous transmet un document de 110 pages qui, si j'ai bien compris, correspond au texte que vous proposerez d'adopter à l'issue de la commission mixte paritaire. Pensez-vous que les parlementaires sont bien informés lorsqu'ils découvrent ce texte au beau milieu d'une réunion, sans avoir pu l'analyser au préalable ? Il y a un problème de vitalité du débat démocratique ! Le dispositif de la

commission mixte paritaire est hautement perfectible : nous devons pouvoir exercer le droit d'amendement garanti par la Constitution dans des conditions permettant l'intelligibilité des débats.

Ce dispositif est non seulement incompréhensible, mais également dangereux. Nos collègues Hadrien Clouet et Charles de Courson ont expliqué en quoi ce projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale était profondément insincère. Les dispositions qu'il contient ne sont même pas reportées dans les tableaux budgétaires. Les modifications apportées au texte ne sont pas expliquées. En tant que parlementaire, je ne m'estime absolument pas éclairé pour émettre un avis fondé sur ce document incompréhensible.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Nous examinerons tout à l'heure le texte article par article. Vous dites que cette commission mixte paritaire est inédite parce que le texte n'a pas pu être adopté à l'Assemblée nationale. À qui la faute ? Il faut rendre à César ce qui est à César !

M. Paul Christophe, député. – Je constate qu'il existe encore des crispations autour de la question des 64 ans. Nous n'avons malheureusement pas pu examiner, à l'Assemblée nationale, le fameux article 7. Dans sa projection de 2021, le COR prévoyait que l'âge moyen de départ à la retraite serait naturellement porté à 64 ans d'ici à 2040. Par ailleurs, dans le cadre de l'Agirc-Arrco, les partenaires sociaux ont décidé, sur la base d'une projection à quinze ans, de fixer l'âge de départ à 64 ans, avec une décote initiale assez massive. Alors qu'ils ont prévu une clause de revoyure tous les quatre ans, ils estiment aujourd'hui qu'il manque encore 50 000 à 60 000 naissances par an pour assurer l'équilibre projeté. Je vous invite donc à être attentifs à la prochaine révision de ces dispositions, *a priori* en 2025.

Je rappelle que ce texte prévoit quelque 6 milliards d'euros pour réparer certaines injustices actuelles – ce n'est pas Arthur Delaporte qui me contredira au sujet des travaux d'utilité collective, une question chère à notre collègue Philippe Vigier qui concerne près de 2,8 millions de nos concitoyens. Parmi les avancées notables de ce texte, je veux aussi citer les carrières longues. Alors que, dans le dispositif actuel, certains travailleurs doivent cotiser 176 voire 180 trimestres, nous proposerons de limiter la durée de cotisation à 172 trimestres.

Je vous invite à prendre la mesure de l'équilibre du texte qui nous est soumis, au regard de l'enjeu. La raison doit l'emporter.

Mme Sylvie Vermeillet, sénatrice. – Cette réforme mettra un terme à l'injustice qui caractérise la retraite des élus locaux. De retour dans nos territoires, nous serons heureux de dire à ces derniers que nous avons voté une telle disposition. Depuis 2013, on distingue en matière de retraite deux catégories d'élus locaux : ceux qui perçoivent plus de la moitié du plafond de la sécurité sociale et qui sont soumis à l'ensemble des cotisations de la sécurité sociale et des complémentaires, et ceux qui perçoivent moins de la moitié du plafond, soit moins de 1 833 euros par mois toutes indemnités confondues, et qui ne cotisent qu'à l'Ircantec. À l'initiative du groupe Union centriste, le Sénat a adopté un amendement permettant à tous les élus d'être assujettis, à leur demande, aux cotisations de sécurité sociale de base sur les indemnités de fonction qu'ils perçoivent – ils décident en effet de réduire leur temps de travail pour assurer les fonctions de maire ou d'adjoint. Il s'agit d'une mesure de justice attendue et méritée. Je doute que ceux qui critiquent la réforme aujourd'hui osent soutenir, devant les élus locaux, qu'ils auraient pu se passer d'un tel droit.

Mme Cathy Apourceau-Poly, sénatrice. – Je regrette que nous ayons découvert les documents aujourd’hui, sur table. Je reconnais le travail considérable réalisé par les rapporteurs, probablement cette nuit, mais j’aurais aimé avoir le temps d’étudier leurs propositions. Nous ne sommes pas prêts : il aurait fallu reporter à vendredi l’examen du texte à l’Assemblée nationale et au Sénat.

Nous défendons un projet de société différent de celui du Gouvernement et de la majorité sénatoriale. Nous avons proposé de mettre à contribution les revenus du capital, les dividendes, les fonds de pension, les établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes privés lucratifs, et de supprimer les exonérations de cotisations sociales patronales. Vous opposez les salariés entre eux, comme le montrent les mesures concernant les régimes spéciaux et les distinctions que vous établissez entre privé et public. Vous avez essayé de manœuvrer en ce sens mais, comme on le voit, cela ne marche pas puisque tous les salariés sont dans la rue.

La rapporteure a dit que la rédaction commune manifestait le choix de la responsabilité. Je pense plutôt que vous avez opté pour l’irresponsabilité commune au Gouvernement et à la majorité sénatoriale. En effet, huit salariés sur dix s’opposent aujourd’hui à votre projet de départ à 64 ans. La responsabilité aurait été d’entendre l’intersyndicale, qui n’a eu de cesse de demander à être reçue, y compris par le Président de la République.

Vous avez choisi de restreindre le débat, ce dont le Gouvernement porte la responsabilité première. S’il y a eu de l’obstruction à l’Assemblée nationale, c’est bien en raison des choix de l’exécutif. Au Sénat, vous n’avez cessé de brandir le Règlement ; vous avez fait usage de certaines de ses dispositions, mais aussi de l’article 44 de la Constitution. Sur plus de 6 000 amendements déposés, 1 128 ont été déclarés irrecevables, 425 ont été retirés avant la séance, 298 ont été retirés pendant la discussion, 1 465 ont été rejetés, 1 551 sont tombés, 944 n’ont pas été soutenus et 201 ont été adoptés – évidemment pas les nôtres mais ceux des Républicains –, soit 3,34 % de l’ensemble.

Vous rejetez un des seuls amendements valables qui visait à introduire dans le périmètre du fonds d’investissement dans la prévention de l’usure professionnelle l’exposition aux agents chimiques. Vous comptez également faire disparaître, apparemment, le rapport sur les conséquences de la mise en place d’un régime par capitalisation : on voit bien où vous voulez en venir. Par ailleurs, la réforme est à mes yeux insincère. Nous n’avons aucun chiffre crédible sur le minimum de 1 200 euros : on a dit que cette mesure allait concerner tout le monde puis, quelques jours après, seulement 10 000 personnes. Pouvez-vous donner les chiffres exacts ?

M. Victor Catteau, député. – Je regrette que le résultat de la commission mixte paritaire soit connu d’avance et que tout ait d’ores et déjà été négocié. Il est dommage que le Rassemblement national, premier groupe d’opposition, ne soit pas partie aux négociations et aux discussions sur un texte aussi important. Je trouve également regrettable que, par la faute de la NUPES, nous n’ayons pu discuter à l’Assemblée nationale de sujets essentiels pour les Français, en particulier de l’article 7. En circonscription, nos compatriotes font part de leur grande déception à cet égard.

Même s’il a bénéficié d’avancées au Sénat, le texte reste injuste socialement, absurde économiquement et absolument pas représentatif de la volonté des Français. Il va évidemment affecter nos seniors qui, lors de leur départ à la retraite, seront, pour la plupart

d'entre eux, sans emploi ou en invalidité, et qui subiront donc une décote. Le projet de loi ne comporte aucune mesure sérieuse pour les protéger. Ni l'index seniors, ni le CDI seniors ne permettront leur maintien dans l'emploi. Nous nous opposerons, ici comme dans l'hémicycle, à ce texte porteur d'une injustice totale.

Mme Pascale Gruny, sénateur. – Le projet de loi ne recueillera jamais l'unanimité. Mais il nous appartient, en notre qualité d'élus, de prendre nos responsabilités compte tenu de la situation financière et démographique de la France. Du point de vue de l'organisation de nos travaux, cette commission mixte paritaire ne présente pas, à mes yeux, de particularité par rapport à toutes celles auxquelles j'ai participé.

Au Sénat, plutôt que d'engager un débat constructif, nos collègues de l'opposition ont déposé des amendements de suppression des articles et de nombreux amendements identiques pour lesquels seules les dates étaient modifiées. Chacun apporte ce qu'il veut au débat – je le respecte –, mais cela nous a conduits à user des outils à notre disposition. Toutefois, jusqu'à la fin, chaque sénateur a pu présenter les amendements qu'il avait déposés.

Depuis des années, au Sénat, nous proposons de porter l'âge légal de la retraite à 64 ans. Nous sommes donc favorables à la réforme. J'ai entendu dire que nous étions mariés avec le Gouvernement ou le Président de la République. En réalité, cette idée était la nôtre. Il y a quelques années, le Gouvernement avait proposé un système de retraite universel à points, auquel nous nous sommes opposés.

Je me réjouis des mesures d'accompagnement prévues pour les personnes exerçant un métier pénible ou en invalidité. Le texte a pris en compte ces situations. Je rappelle que nous avons voté en 2021 la loi pour renforcer la prévention en santé au travail, qui permet d'accompagner les personnes en activité pour qu'elles puissent aller le plus loin possible. Lorsqu'elles ne pourront plus travailler, elles auront la faculté de prendre leur retraite plus tôt.

S'agissant du CDI seniors, il me paraît bienvenu de mettre des outils à disposition ; nous verrons comment ils seront utilisés. Concernant les ruptures conventionnelles, nous avons fixé la contribution patronale à 30 % pour éviter les effets d'aubaine.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La réforme entraînera 18 milliards d'euros d'économies. En outre, elle prévoit des mesures d'accompagnement, de redistribution et de justice sociale qui représentent un montant de 6,6 milliards ; plus de quatre personnes sur dix partiront avant l'âge légal de départ. Par comparaison, la réforme de 2010 redistribuait 1,5 milliard d'euros. Cela permettra d'arriver à l'équilibre financier en 2030.

Les mesures en faveur des familles représentent une dépense de 370 millions d'euros. Celles relatives aux carrières longues, avec une borne d'âge à 21 ans, coûteront 400 millions d'euros, et 300 millions d'euros avec l'apport des 43 ans. Enfin, on oublie souvent de dire que l'âge de départ à la retraite pour les personnes en invalidité est maintenu à 62 ans. C'est une mesure importante dont le coût est de 3 milliards d'euros.

Parmi les recettes, le Sénat a enrichi les mesures de lutte contre la fraude, ce qui devrait générer 200 millions d'euros, et j'ai moi-même proposé une mesure d'harmonisation fiscale des indemnités de mise en départ à la retraite, qui apportera 300 millions d'euros.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La philosophie du Sénat, depuis quatre ans, n'a pas varié : un système par répartition ne peut être financé ni par l'impôt, ni par la dette, mais par les cotisations. Lorsque ce système est en déficit, il paraît naturel de demander un effort pour augmenter ces cotisations. La difficulté, c'est de répartir cet effort. Le Sénat a toujours dit que le système de retraites repose sur deux piliers : la durée de cotisation, qui protège ceux qui commencent tôt, et la borne de l'âge, qui protège ceux qui commencent tard. Quand on joue sur les deux leviers, on répartit l'effort collectif.

Dans la mesure où l'on demande un effort collectif, il faut prendre des mesures de justice sociale, notamment en faveur de ceux qui ont été usés par le travail. Le Sénat a ainsi introduit, en concertation avec les députés, un dispositif complémentaire qui avait été proposé par le Gouvernement : une retraite anticipée dès 60 ans pour ceux qui ont un taux d'incapacité de plus de 20 %.

Il nous a également paru important de prendre en compte la famille. Par définition, la répartition nécessite un équilibre démographique : si la durée des retraites est de plus en plus longue, il faut des naissances pour les financer. C'est pourquoi nous avons pris en compte la situation des mères de famille, aux carrières hachées. C'est un marqueur de notre mouvement politique. C'est pourquoi nous avons proposé la surcote et l'extension de la majoration pour enfants aux professions libérales et aux avocats. Nous avons également introduit une pension de réversion pour les orphelins. Nous nous sommes, en outre, attachés aux mesures de lutte contre la fraude.

Il y a eu une répartition des tâches entre l'Assemblée nationale et le Sénat : les mesures de justice sociale pour le Sénat, les carrières longues pour l'Assemblée nationale.

J'ai critiqué le dispositif « carrières longues » et je l'assume. D'abord, mettre quarante-trois ans de cotisation pour tout le monde, ce n'est plus reconnaître une carrière longue. Ensuite, le dispositif est illisible compte tenu de la multiplicité des critères : avoir cotisé quatre ou cinq trimestres avant la fin de vos 20 ans ; le nombre de trimestres cotisés et la borne d'âge. Le principe du dispositif « carrières longues », c'est que la collectivité assure une durée de retraite anticipée aux gens qui ont une moindre espérance de vie, compte tenu de l'usure. Il faut donc que le dispositif soit ciblé et c'est pourquoi il y a énormément de dérogations. En réalité, seules six personnes sur dix partiront à 64 ans ; quatre personnes sur dix bénéficieront d'un dispositif dérogatoire et resteront dans le droit actuel avec un âge de départ légal à 62 ans et une possibilité de départ anticipé à 55 ans : les personnes handicapées, les personnes souffrant d'une incapacité permanente ou d'inaptitude.

Le système « carrières longues » proposé par l'Assemblée nationale me paraît donc illisible et inégalitaire. Mais je n'ai pas été capable de proposer un contre-système. J'invite le Gouvernement à y réfléchir parce que les gens risquent de ne pas s'y retrouver : selon qu'on est né en début ou en fin d'année, on n'est pas dans la même borne d'âge...

À l'Assemblée nationale, diverses propositions ont été faites : ouverture de la carrière longue dès un trimestre travaillé avant tel âge – mais un emploi d'été pendant un trimestre ne peut pas ouvrir des droits au dispositif « carrières longues » ; prise en considération de la durée de cotisation, de quarante-trois ou quarante-quatre ans, sans borne d'âge – mais avec un coût de 9 milliards d'euros, ce n'est pas possible. Je suis de l'avis d'Olivier Marleix et d'autres : il fallait cibler les gens qui ont commencé très tôt et qui ont cotisé quarante-trois ans.

Je rappelle, pour les formations de gauche, que c'est l'application de la réforme Touraine qui fait que les gens qui ont commencé à travailler à 16 ans devaient cotiser quarante-cinq ans. Cela méritait d'être corrigé ! Lorsque les gens partent avec une décote, le niveau des pensions baisse de 300 euros en moyenne. Avec le recul de l'âge de départ, les gens partent sans décote et les pensions augmentent. Et nous voulons faire en sorte que les retraités ne soient plus pauvres. Le décalage, impopulaire, de la borne d'âge permet de garantir le niveau de vie de nos retraités. On parle beaucoup du rapport du COR, mais on oublie toujours de dire que le déficit s'accompagnerait d'une baisse du niveau de vie moyen relatif des retraités.

Nous n'avons pas touché aux critères du compte professionnel de prévention parce qu'il ne faut pas les modifier sans arrêt. Nous avons débattu de l'opportunité de réintroduire l'exposition aux produits chimiques pour conclure que ce n'était pas le meilleur moyen. Je me suis rallié à ce qu'avait proposé l'Assemblée nationale. Comme nous n'avons pas obtenu de financement supplémentaire pour le fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle, je me suis dit qu'il valait mieux cibler en priorité les troubles ergonomiques, qui représentent 80 % à 82 % des maladies professionnelles.

J'en viens à l'employabilité des seniors : c'est ce qui fera la réussite de la réforme. Nous avons réfléchi à une stratégie « 1 senior, 1 solution », sur le modèle du plan « 1 jeune, 1 solution » qui a bien fonctionné. Pour les seniors au chômage, nous proposons un nouveau type de contrat à durée indéterminée : l'équivalent d'un contrat de chantier utilisé, par exemple, pour la construction d'un collège, qui prend cinq à dix ans. Ce contrat courra jusqu'à la fin de carrière du salarié. Ce peut être l'âge de départ à taux plein ou l'âge d'annulation de la décote, à 67 ans, mais pas 70 ans, ce qui, dans le secteur privé, constitue actuellement un frein à l'emploi – quand on embauche un senior à 60 ans, on est tenu de le garder jusqu'à 70 ans.

Ce CDI particulier, il a fallu le recadrer parce que son coût avait d'abord été estimé à 800 millions d'euros, du fait d'une incompréhension. Nous avons prévu une exonération pour la branche famille car nous ne pouvions pas le faire au titre de la branche chômage – cela ne relève pas d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale. Pour éviter l'effet d'aubaine – argument auquel je me suis rallié –, cette exonération sera contingentée. Et puis, nous avons associé les partenaires sociaux : en accord avec la rapporteure de l'Assemblée nationale, l'emploi des seniors de longue durée fera l'objet d'un accord national interprofessionnel. C'est une belle avancée.

Nous n'avons pas inventé ce dispositif ; il était proposé par plusieurs formations syndicales, salariées et patronales. L'exonération pour la branche famille est estimée à 100 millions d'euros. Comme on embauche des gens qui étaient au chômage et que le taux de charge était de 40 %, il y a 3 % à 5 % de cotisations famille en dépense, mais 35 % à 37 % en recettes, notamment sur la branche vieillesse.

Il faut tout faire pour éviter que les seniors se retrouvent au chômage. C'est pourquoi nous nous sommes ralliés à la mesure proposée par l'Assemblée nationale de porter de 20 % à 30 % le forfait social payé par l'entreprise en cas de rupture conventionnelle. Il s'agit d'éviter les ruptures conventionnelles qui ont tendance à intervenir lorsque le salarié atteint 59 ans, trois ans avant l'âge légal de départ à la retraite. On mérite mieux, au terme de sa carrière, que le chômage. Pour les seniors en entreprise, une mesure vous a peut-être échappé : le plafonnement du compte professionnel de prévention avant 60 ans, pour réserver l'activité partielle rémunérée à temps plein à la fin de carrière aux gens usés.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Nous faisons une courte pause avant d’engager l’examen des dispositions restant en discussion.

La réunion, suspendue à 11 h 15, est reprise à 11 h 35.

Article liminaire

La commission mixte paritaire adopte l’article liminaire dans la rédaction du Sénat.

**PREMIÈRE PARTIE : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RECETTES
ET À L’ÉQUILIBRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR L’EXERCICE 2023**

Article 1^{er}

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

Mme Mathilde Panot, députée. – Il s’agit de supprimer l’article 1^{er} afin d’éviter la suppression des régimes spéciaux de retraite.

La perspective de disparition des régimes de retraite de la RATP et des industries électriques et gazières (IEG), qui ont un caractère pionnier, ne peut qu’inquiéter les personnes qui voudraient à l’avenir rejoindre ces secteurs. Compte tenu par ailleurs de l’inégalité qui touche les chauffeurs de bus travaillant hors de l’Île-de-France, et ne relevant donc pas de la RATP, nous proposons, au lieu de supprimer des dispositions favorables dans des métiers pénibles, de tirer tous les salariés vers le haut plutôt que vers le bas, en étendant ces régimes pionniers.

Les sous-traitants du nucléaire, qui ne bénéficient pas du statut des IEG, subissent des conditions de travail de plus en plus *low cost* et une augmentation du nombre d’heures de travail, de surcroît dans un secteur dangereux. Assurer un statut permettant de partir à la retraite avant d’atteindre un âge dangereux et de bénéficier de meilleures conditions de travail protégerait l’ensemble des salariés.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Avis défavorable.

Les rapporteurs du Sénat et de l’Assemblée nationale sont parvenus à une écriture commune de l’article 1^{er}, qui prévoit l’extinction progressive des principaux régimes spéciaux de retraite. Les personnes embauchées à partir du 1^{er} septembre 2023 dans les entreprises et organisations concernées seraient ainsi affiliées au régime général. Le texte proposé est issu de la rédaction du Sénat, avec quelques modifications rédactionnelles.

M. Charles de Courson, député. – Quel est l’objet de la modification apportée à l’alinéa 35 pour ajouter au 10 *bis A* la mention des magistrats, fonctionnaires et anciens fonctionnaires de l’État ?

M. Thomas Ménagé, député. – Après que le groupe Rassemblement National a défendu en première lecture la suppression de l’article 1^{er}, je voterai en faveur de la proposition de rédaction défendue par Mme Panot. Il ne s’agit pas de maintenir tous les régimes spéciaux, et je suis favorable à la suppression de ceux du Conseil économique, social et environnemental et de la Banque de France, car les Français n’ont pas à payer les retraites

de personnes qui ne sont exposées dans leurs fonctions à aucun problème de pénibilité. En revanche, certains régimes spéciaux doivent être maintenus, comme ceux de la RATP et des IEG, pour des raisons d'attractivité et de fidélisation.

Nous pourrions, à terme, étudier cette question mais, à court terme, étant donné que le Gouvernement n'a engagé, malgré nos propositions, aucun débat sur les salaires et que, tandis que nous examinons un texte visant à accélérer le développement du nucléaire – que nous soutenons –, notre pays manque de soudeurs et doit recourir notamment à des Nord-Américains, je voterai pour cette proposition de rédaction.

M. Hadrien Clouet, député. – Je soutiens la proposition de suppression de l'article 1^{er}. Tout d'abord, sur le plan rédactionnel, il n'y a pas de « régimes spéciaux » : il existe quarante-deux régimes, qui sont tous « spéciaux », le « régime général » n'étant que l'un d'entre eux. Ensuite, les régimes que vous appelez « spéciaux » visent à donner un horizon au régime général, en ménageant des espaces d'innovation et d'invention, comme le Gouvernement le prône du reste lui-même lorsqu'il veut décentraliser ou inventer des dispositifs. Ainsi, la caisse des clercs de notaires a inventé des mesures extraordinaires, comme un réseau d'accompagnement de tous les retraités par des bénévoles qui les aident à liquider leur pension, ou un rapport personnalisé permettant à chacun d'être suivi par un conseiller référent qui connaît toute sa trajectoire de carrière. Ce régime a également instauré des droits supérieurs à ceux du régime général, comme la possibilité pour une femme ayant un enfant en situation de handicap de partir sans âge légal. Un tel régime donne des idées pour le régime général, mais l'idée même d'harmoniser les droits par le haut fait pousser des cris d'orfraie à ceux qui veulent liquider tout ce qui est un peu meilleur que ce régime, pour la simple raison que ces caisses, qui appliquent des taux de cotisation supérieurs, incarnent une autre manière de concevoir les régimes de retraite, en partant du besoin au lieu de réduire les droits de toute la population au nom du blocage des cotisations.

M. Arthur Delaporte, député. – Il s'agit de supprimer l'une des dispositions les plus injustes du texte. Vous avez dit que vous aviez travaillé toute la nuit pour améliorer le texte. Nous vous proposons d'y travailler aussi toute la journée.

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Après avoir voté contre cet article au Sénat, nous soutiendrons la proposition visant à le supprimer. La volonté de mettre fin aux régimes spéciaux fait fi de l'histoire et de toutes les raisons qui ont présidé à la création de ces régimes, parfois très anciens et antérieurs à la création du régime général de la sécurité sociale, ou motivés par la reconnaissance de la spécificité et de la pénibilité de certains métiers, comme les IEG, évoquées par Mme Panot. En outre, le fait que le critère du risque chimique n'a pas été réintégré au titre de la pénibilité est une raison de plus pour maintenir les régimes spéciaux.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Monsieur de Courson, la modification que vous évoquez est de pure coordination : alors que la version antérieure renvoyait en effet à l'article L. 712-1, il convient de modifier l'article L. 712-13 pour mentionner les magistrats.

Quant aux régimes spéciaux, ils avaient, comme je l'ai précisé lors de l'examen du texte au Sénat, un caractère provisoire. En outre, ils étaient la plupart du temps déficitaires ou donnaient lieu à une contribution de l'ensemble de nos concitoyens.

La proposition de rédaction est rejetée.

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

Article 1^{er} bis A

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte, député. – L'article 1^{er} bis A, dont nous demandons la suppression, illustre la stratégie des sénateurs Les Républicains : sous couvert de défendre un système par répartition en péril, il s'agit de préparer le passage au système par capitalisation.

Si notre objectif commun est de préserver le système par répartition, l'article n'a pas lieu d'être.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Avis favorable. Il n'est pas opportun de maintenir la demande de rapport.

Mme Mathilde Panot, députée. – La suppression est bienvenue. Elle donne corps à l'argument que vous nous avez servi à l'envi, et que nous contestons, selon lequel la réforme avait pour but de sauver le système par répartition.

La loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises a considérablement élargi les possibilités de capitalisation. La demande de rapport prévue dans l'article ouvrait la voie à la généralisation de la capitalisation. Il n'en reste pas moins que le report de l'âge légal conduira inévitablement à un recours accru à la capitalisation.

M. Charles de Courson, député. – Je n'avais pas compris l'intérêt de l'article 1^{er} bis A dès lors que de nombreux systèmes par capitalisation existent déjà, qu'il s'agisse des plans d'épargne retraite, de la Préfon, *etc.* La sagesse est de le supprimer.

Mme Monique Lubin, sénatrice. – La capitalisation et les formes qu'elle peut prendre ont donné lieu à une longue discussion au Sénat. Nous rejetons le système qui impose aux citoyens de se constituer leur propre retraite par ce biais. En revanche, nous ne sommes pas opposés au système visant à apporter un complément de retraite, mais nous craignons que les entreprises préfèrent abonder la capitalisation de leurs salariés plutôt que de leur accorder les légitimes hausses de salaires qu'ils demandent.

M. Thomas Ménagé, député. – Nous sommes favorables à la suppression de l'article.

Vous justifiez la réforme par la nécessité de protéger le système par répartition. Selon le Rassemblement National, le système n'est pas véritablement en danger et si déficit il devait y avoir – ce qui est probable –, il devrait être résorbé par d'autres moyens.

Le rapport est un aveu de votre part. Il est la preuve que les pensions vont baisser – avec le relèvement de l'âge légal, les décotes seront plus fortes et les surcotes moins élevées – et les Français doivent s'y préparer en trouvant des compléments de retraite.

*La proposition de rédaction est **adoptée**.*

*En conséquence, l'article 1^{er} bis A est **supprimé**.*

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est supprimé.

Article 2

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

Mme Mathilde Panot, députée. – En augmentant l'âge de départ à la retraite, vous créez une trappe à chômage, à minima sociaux ainsi qu'à accidents du travail et invalidité. Selon des chiffres sur lesquels nous attendons toujours confirmation, votre réforme aurait pour effet d'augmenter de 277 000 le nombre de chômeurs, de 100 000 le nombre d'allocataires des minima sociaux et de 400 000 le nombre de personnes en arrêt maladie ou invalidité.

La France est très mauvaise élève en matière d'emploi des seniors. Vous proposez pour y remédier une solution particulièrement inefficace : la création d'un index dont seule l'absence de publication est sanctionnée. En outre, l'expérimentation pose des questions de forme.

Quant au CDI seniors, nous y sommes opposés, car il implique encore des exonérations de cotisations sociales qui seront à l'origine d'un nouveau déficit des caisses de retraite. L'article n'est pas exempt d'entorses au code du travail. Ainsi est-il prévu qu'un accord de branche fixe les modalités selon lesquelles l'employeur peut mettre à la retraite le salarié alors que l'accord du salarié est toujours requis.

Pour améliorer l'emploi des seniors, renoncez à la réforme et autorisez la retraite à 60 ans.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'article 2 est indispensable pour permettre aux grandes entreprises de s'emparer du sujet de l'emploi des seniors. Nous avons besoin d'objectiver la situation par des indicateurs clairs et négociés.

Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte, député. – L'index seniors est évidemment insuffisant.

Vous ajoutez un alinéa aux termes duquel il n'y a toujours aucune pénalité de prévue en cas de mauvais résultats. Alors que le Gouvernement s'était engagé à assortir l'index de sanctions, il offre aux entreprises une porte de sortie. Je propose donc de supprimer cet alinéa.

Mme Sandrine Rousseau, députée. – L'index qui était déjà peu contraignant l'est encore moins aux termes du texte qui nous est soumis : il ne concerne que les entreprises de plus de trois cents salariés et n'est assorti d'aucune sanction.

À quoi sert-il si ce n'est à se donner bonne conscience sur un texte qui détériore les conditions d'emploi des personnes les plus âgées ? Ce n'est qu'une modeste cerise sur un gâteau bien indigeste.

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Nous sommes favorables à la suppression de l'article 2. Il s'agit d'une mesurette qui n'est pas à la hauteur du défi de l'emploi des seniors.

Le taux d'emploi des seniors en France est le plus faible d'Europe. Pour l'améliorer, nous avons besoin d'une politique volontariste de recrutement et de maintien dans l'emploi, et non d'un index inefficace.

M. Charles de Courson, député. – Si le Conseil d'État a jugé que l'index seniors constituait un cavalier législatif, peu importe que nous votions l'article ou pas, il sera censuré par le Conseil constitutionnel. Nos rapporteurs partagent-ils cette analyse ?

Ils introduisent deux alinéas après l'alinéa 11. Le premier mentionne la « détérioration » des indicateurs. Comment est-elle définie et qui en jugera ? Le second fait référence à l'objectif d'amélioration de l'embauche et du maintien en activité des seniors. N'est-ce pas contradictoire avec le fait de laisser aux partenaires sociaux le soin de définir les indicateurs ?

M. Sylvain Maillard, député. – Il y a deux questions à se poser. Est-il important d'avoir, pour chaque entreprise, une photographie de sa politique en matière d'emploi des seniors ? Je suis persuadé que nous pouvons réunir un consensus sur ce point. Sommes-nous ici pour taxer les entreprises au motif qu'elles ne sont pas de bons élèves ou pour favoriser l'emploi des seniors ? Il faut faire en sorte qu'elles emploient des seniors. Nous voterons en faveur de l'index seniors.

M. Thomas Ménagé, député. – Nous voterons la suppression de l'article 2, pour des raisons différentes de celles de la NUPES, qui souhaite contraindre les entreprises et taper sur les chefs d'entreprise, comme à son habitude et comme ses membres l'ont dit lors des longs débats sur l'index seniors.

Nous considérons que l'index seniors est uniquement là pour donner aux Français le sentiment que le Gouvernement agit en faveur de l'employabilité des seniors. Il s'agit, comme l'a dit M. Maillard, d'une photographie. Avec une photographie, on ne fait pas grand-chose !

Par ailleurs, comme l'a suggéré M. de Courson, l'article 2 est un cavalier législatif, qui sera censuré par le Conseil constitutionnel. Il sert à ajouter des paillettes et donner le sentiment que la majorité agit. Le Président de la République a indiqué que nous ne pourrions pas reporter l'âge légal de départ en retraite tant que nous n'aurons pas réglé le problème de l'employabilité des seniors. C'est ce que vous faites aujourd'hui : vous reportez l'âge légal de deux ans sans avoir réglé ce problème.

M. Philippe Vigier, député. – Nous sommes favorables à l'index seniors.

Un Français de plus de 60 ans sur trois travaille. Est-ce satisfaisant ? Certainement pas. J'invite chacun à lire le rapport très clair de Jean-Hervé Lorenzi, président du Cercle des économistes, qui indique notamment que 100 000 seniors supplémentaires qui travaillent représentent 1 milliard d'euros de recettes fiscales supplémentaires. Mme Panot a évoqué les exonérations fiscales ; pour ma part, je préfère un investissement vertueux au constat que nous ne ferons rien pour les seniors.

Par ailleurs, nous partageons les arguments du rapporteur Savary en faveur du seuil de trois cents salariés. Il ne faut pas alourdir les contraintes pesant sur les petites entreprises. Créons cet index, et nous verrons.

Enfin, certaines entreprises sont plus vertueuses que d'autres et accompagnent davantage les seniors dans l'activité. Il serait bon, chacun peut sans doute en convenir, de regarder les bonnes pratiques. Cela permettrait d'aller plus loin.

Nous examinerons prochainement un projet de loi relatif au travail. De grâce, adoptons au moins une disposition ! Si nous supprimons tout indicateur, dans cinq ans, nous serons autour de la table pour constater, en versant des larmes de crocodile, que très peu de seniors travaillent. Quel gâchis humain !

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'invite chacun à lire le rapport d'information sur l'emploi des seniors que Mme Lubin et moi-même avons commis. Il a permis de définir une stratégie partagée en matière d'employabilité des seniors.

Le Conseil d'État a émis un avis favorable sur le texte, avec des réserves sur les dispositions d'ordre obligatoire, s'agissant d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, et sur les dispositions qui ne sont pas obligatoires, notamment celles de l'article 2. Le Conseil d'État appelle l'attention sur le fait que les recettes induites pour l'année 2023 peuvent être insuffisantes pour modifier l'équilibre de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année 2023 : en raison du temps nécessaire à la mise en œuvre du dispositif, il est probable que les recettes rentreront plus tard. En dépit de ces réserves, l'avis du Conseil d'État sur le texte, qui au demeurant ne détermine en rien la décision qui sera prise, est globalement favorable. Il appartient au Gouvernement de tenir compte, ou non, de ces réserves.

S'agissant du seuil de trois cents salariés, nous l'avons retenu en raison de la complexité de la situation. Certaines entreprises emploient de nombreux seniors, non parce qu'elles les aiment, mais parce qu'ils sont nombreux dans leurs bassins d'emploi. Elles auront donc un bon index seniors, qui se dégradera – ou se détériorera, pour répondre à M. de Courson – lorsqu'elles embaucheront. À l'inverse, les entreprises de biotechnologies embauchent peu de seniors, car les compétences requises sont rares dans cette classe d'âge. Elles auront donc un mauvais index seniors, qu'il leur sera difficile d'améliorer.

Il n'existe aucune base légale pour fonder l'index seniors sur le modèle de l'index de l'égalité professionnelle. Nous avons donc considéré, au Sénat, qu'il fallait s'en tenir à une photographie et qu'il était difficile d'aller plus loin. L'Assemblée nationale pense le contraire. Nous avons accepté une disposition présentée par M. Maillard permettant d'en mesurer l'évolution. C'est une première marche. Avant de fixer des pénalités, soyons attentifs ! Un index pénalise, un label valorise. Entre coercition et incitation, il faut trouver un juste milieu.

Quoi qu'il en soit, des négociations de branche auront lieu régulièrement. Il ne faut pas oublier que l'article 2 insère l'emploi des seniors dans la gestion prévisionnelle des emplois et des parcours professionnels. Cette disposition peut faire consensus. Nous verrons comment évolue le dispositif.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

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

Article 2 bis A

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Hadrien Clouet, député. – Il s'agit de supprimer le dispositif « contrat de fin de carrière », dont nous dénonçons les défauts depuis le début de l'examen du texte.

Il pose d'abord un problème de sincérité des débats sur le plan budgétaire. Cette disposition figure dans un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Or on ne voit guère ce qu'un tel ajout change au budget de la sécurité sociale, ni même quelle urgence justifierait l'usage d'un tel véhicule législatif, la sécurité financière du budget de la sécurité sociale n'étant pas menacée.

Il pose aussi un problème en raison des effets d'aubaine qu'il provoquera. Nous n'avons pas une confiance pleine et entière dans le monde des entreprises. Nous préférons un dispositif au cas par cas. Sans vouloir jeter la pierre aux employeurs, ils sont payés pour optimiser les ressources dont ils disposent pour embaucher.

Plus généralement, les articles 2, 2 bis A et 2 bis soulèvent la question de la place des seniors. M. Vigier nous dit qu'un tiers seulement des seniors travaillent. Non : un tiers des seniors sont en emploi. Il ne faut pas confondre les deux. Je tiens d'autant plus à le préciser que je sais la majorité attachée au travail en tant qu'activité. Gérer une association ou faire du tutorat pour les jeunes sont des formes de travail. La discussion que nous devrions avoir est celle de la place de l'emploi dans le travail.

L'emploi des seniors dépend principalement de deux choses. Il dépend des conditions de travail. La plupart des seniors ont envie de tenir dans leur travail, mais n'y parviennent pas. Que prévoit le texte pour que les gens tiennent dans leur emploi jusqu'au bout de la carrière ou aussi longtemps qu'ils en ont envie ? Rien.

L'emploi des seniors, chacun en convient, dépend aussi de l'accès à la formation professionnelle. Plus on progresse dans une carrière, moins on y a accès sans reste à charge. S'agissant des méthodes pédagogiques, on forme les salariés de plus de 50 ans de la même façon qu'on forme les entrants dans les métiers, ce qui rend inenvisageable toute élévation du niveau des qualifications. On n'apprend pas à quelqu'un qui a quarante ans de bouteille sur des machines-outils la même chose qu'à un ou une jeune de 16, 17 ou 18 ans qui commence sa carrière.

Ces problèmes ne sont pas résolus. Tant qu'ils ne seront pas traités politiquement, on ne pourra rien faire en matière d'emploi des seniors. La seule raison pour laquelle il augmente – rappelons que le taux d'emploi des seniors augmente depuis trente ans, et de 2 points au cours des quinze dernières années –, c'est le décalage de l'âge d'entrée dans l'emploi. La durée des carrières, elle, n'a pas bougé.

Monsieur Maillard, vous dites en substance « c'est soit la taxe, soit l'emploi ». Votre propos est très simplificateur. Dans ce cas, supprimons l'indemnité de licenciement ! L'objet de certaines taxes pesant sur les entreprises est d'infléchir leur comportement. En l'espèce, il s'agit d'une menace de taxe en cas de comportement de l'entreprise jugé déviant. Une menace de sanction financière n'est pas une taxe supplémentaire sur les entreprises.

Vous êtes pessimiste : vous considérez que, même si on les taxe, elles ne modifient pas leur comportement. Je suis plus optimiste et je fais plus confiance au patronat que vous, si surprenant que cela puisse paraître. Je pense que des menaces de sanctions financières permettent de modifier le comportement des entreprises.

Mme Sandrine Rousseau, députée. – La France se distingue des autres pays européens par un nombre élevé d'accidents du travail, le plus élevé d'Europe. La réforme des retraites fait comme si cela n'existait pas. Or la relation au travail, les conditions de travail et la qualité du travail sont des sujets majeurs. On peut continuer à travailler longtemps, à condition que le travail soit de qualité et que les salariés soient respectés dans l'entreprise.

Les études statistiques démontrent toutes que, en France plus qu'ailleurs, les salariés se plaignent de cadences intenable et ne supportent pas les rapports de subordination, non parce qu'ils sont rebelles, mais parce que ces derniers ne laissent quasiment aucune place aux salariés, notamment ceux qui sont en fin de chaîne hiérarchique, ce qui est pour eux un facteur de pénibilité au travail. Ils se plaignent aussi de devoir assister à de nombreuses réunions totalement inutiles qui durent des heures.

Le rapport au travail est dégradé en France. Les cadences et la densité du travail y sont plus élevées qu'ailleurs. Pourquoi ne pas tenir compte de la qualité du travail ? Pourquoi ne pas réfléchir au rapport de subordination, qui est très particulier à la France au sein de l'Europe ? Il faudrait à tout le moins, en marge de la réforme des retraites, une réforme portant sur la qualité du travail, qui ne soit pas une réforme libérale, mais une réforme de respect des salariés, dans un rapport de subordination respectueux de leur autonomie.

Mme Monique Lubin, sénatrice. – On nous reproche de ne parler que de taxes et de pénalisation des entreprises, mais une partie des employeurs – pas tous –, notamment le Medef, ne consentent à parler d'effort pour recruter certains salariés que si, en contrepartie, on leur offre des réductions de cotisations ! C'est ce que nous avons constaté lorsqu'avec René-Paul Savary nous avons travaillé à notre rapport d'information sur l'emploi des seniors : qu'il s'agisse de contrainte ou de persuasion, cela ne va jamais ! Auditionnés au Sénat, les représentants du Medef ont clairement fait état de leur absence de volonté particulière de recruter des seniors.

Or, pour nous, les cadeaux sociaux et fiscaux faits aux entreprises ces cinq dernières années devraient suffire à ce que les employeurs, notamment les plus grandes entreprises, se sentent obligés de recruter les plus de 55 ans – car les seniors ne sont pas nécessairement âgés de plus de 60 ans : si vous perdez votre emploi à 50 ans à peine passés, vous n'avez quasiment aucune chance de retrouver un emploi en CDI au niveau de celui que vous occupiez précédemment et conforme à vos compétences. C'est la réalité !

Je sais René-Paul Savary sincère dans ses engagements. Mais je voudrais que nous ayons des exigences envers tous les employeurs dès lors que nous leur accordons des réductions d'impôts ou de charges.

M. Charles de Courson, député. – La version sénatoriale comportait une très bonne idée, qui n'était pas dans le texte du Gouvernement et que nous avons défendue en première lecture à l'Assemblée nationale : la réduction de cotisations sociales pour les seniors, afin d'essayer de convaincre les entreprises de garder ces derniers le plus longtemps possible. Mais dans le texte de compromis que vous nous proposez, cette bonne idée a été

vidée de son contenu. Le coût estimé de la mesure y passe d'ailleurs à 100 millions d'euros à peine, contre 800 millions dans la version du Sénat.

J'ai quelques questions à poser à nos rapporteurs.

Leur texte se concentre uniquement sur les chômeurs de longue durée, ce qui réduit beaucoup l'intérêt du dispositif, car il s'agit souvent de personnes qui ont eu des problèmes dans leur carrière.

Ensuite, ils imposent aux organisations professionnelles un délai de quatre mois pour se mettre éventuellement d'accord, dont deux mois de vacances : cela ne me paraît pas réaliste.

Le texte s'applique à défaut d'accord ; mais, s'il y a un accord, il faudra le transposer, car réduire les cotisations sociales relève non des compétences des partenaires sociaux, mais de celles du Parlement : cela suppose des amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024.

Je défendrai une proposition de rédaction qui pourrait apporter une solution en autorisant le Gouvernement à réduire les cotisations sociales à l'intérieur d'une enveloppe à définir dans le cadre du même projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024. Cela serait prudent. La version sénatoriale initiale prévoyait que l'on supprime les cotisations vieillesse ; ce faisant, on obtenait automatiquement une baisse d'un peu plus de 7 %.

M. Victor Catteau, député. – Pour nous, le dispositif ne va pas assez loin, car il est très fréquent de ne plus avoir d'emploi bien avant 60 ans. Je citerai l'exemple de mon père, qui, à 55 ans, est depuis trois ans sans emploi et ne trouve plus d'emploi en CDI. La discrimination liée à l'âge concerne beaucoup de nos compatriotes.

En outre, le coût de la mesure est très aléatoire : on ne peut pas savoir combien de seniors vont en bénéficier et si elle produira ou non un effet d'aubaine, qui entraînerait un coût considérable pour l'État.

Nous avons formulé, en vain, une proposition cohérente, qui ne coûterait rien à l'État et protégerait les seniors : faire des salariés de plus de 55 ans des salariés protégés, comme les salariés élus en entreprise, afin de leur éviter tout licenciement. Concrètement, l'inspection du travail aurait donné son avis sur le licenciement pour vérifier l'absence de discrimination liée à l'âge. La mesure était simple à instaurer, puisqu'elle existe déjà pour les élus en entreprise, et gratuite.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est pour tenir compte des préoccupations du père de notre collègue que nous avons proposé un CDI seniors différent du CDI classique. Et si on décale le seuil à 55 ans, il y aura des licenciements à 54 ans. Le dispositif n'est pas parfait, je le reconnais bien volontiers. Mais on ne peut pas demander l'équilibre des comptes tout en réclamant des exonérations plus fortes ; nous avons donc essayé de doser les mesures.

Même si le CDI seniors concernera moins de personnes dans cette version, un point important et positif est l'accord national interprofessionnel (ANI) sur l'emploi des seniors demandeurs d'emploi de longue durée. Les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer. Le CDI seniors sera expérimenté sans attendre que la loi traduise les éventuelles

propositions formulées dans le cadre de l'ANI ; les critères de l'expérimentation sont évolutifs et ils seront améliorés à la suite de la discussion des partenaires sociaux.

Il a été rappelé combien le taux de productivité en France est élevé ; les projections du COR tiennent d'ailleurs compte de son évolution. Rappelons tout de même – c'est ce qui a motivé la proposition que nous faisons au sujet des retraites depuis quatre ans – que le nombre annuel d'heures de travail par habitant est de 630 chez nous, contre 720 en Allemagne et 800 en Angleterre. Il faut donc une production supplémentaire dans notre pays : si notre balance commerciale est négative, c'est bien parce que nous ne produisons pas assez.

Pourquoi le taux d'emploi des seniors est-il plus bas en France qu'ailleurs en Europe ? Parce qu'ailleurs, on part plus tard à la retraite : la réforme que nous entreprenons y a déjà été faite. Plus on décale l'âge de départ, plus le taux d'emploi des seniors augmente. C'est pourquoi cette voie est la bonne.

M. Éric Woerth, député. – Nous sommes parvenus à un très bon équilibre. D'un côté, la discussion des partenaires sociaux dans le cadre de l'ANI, conformément à la réforme Larcher, qui est fondamentale ; de l'autre, faute d'accord, l'expérimentation. Celle-ci est cruciale, car il faut modifier le code du travail – on ne parle pas de code de l'emploi, monsieur Clouet – en veillant, non seulement aux effets d'aubaine, mais également aux effets d'éviction : il ne faudrait pas que l'on dise à la personne de 57 ou de 58 ans qui cherche du travail d'attendre deux ans, le temps de pouvoir signer avec elle un contrat plus avantageux. Dans tout cela, il y a beaucoup de bonne volonté, mais, souvent, plus on crée de règles, plus on exclut de personnes, ce qui déplace le problème. C'est ce qui devra être vérifié par les partenaires sociaux, puis, éventuellement, au moment de l'expérimentation.

M. Philippe Vigier, député. – Jean-Hervé Lorenzi estimait qu'augmenter de 10 % le taux d'emploi des seniors d'ici à 2032 apporterait 48 milliards de recettes fiscales. Voilà un chiffre qui donne à réfléchir.

Je suis tout à fait favorable à une expérimentation, car elle permet d'apporter des corrections au dispositif, et rapidement.

Une question : pourquoi avoir choisi de jouer sur les cotisations familiales plutôt que sur une aide à l'embauche, comme on l'avait fait pour l'apprentissage ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Dans le cadre d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale où nous nous situons, si on n'en passe pas par une exonération, on est hors sujet. Une prime serait une dépense supplémentaire qui tomberait sous le coup de l'article 40. Voilà pourquoi je défends l'expérimentation. On rejoindrait alors le dispositif d'aide à l'embauche d'un demandeur d'emploi de 45 ans et plus dans le cadre d'un contrat de professionnalisation.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

L'article 2 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Mme Mathilde Panot, députée. – Nous n'avons pas examiné la proposition de réécriture présentée par M. de Courson !

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Mais nous avons voté sur la proposition de suppression et sur l'article ; celui-ci est adopté !

M. Charles de Courson, député. – Je crois être quelqu'un de calme. J'ai défendu la version du Sénat, contre la suppression : il faut examiner ma proposition de réécriture, qui est sage. Il s'agissait de donner au Gouvernement le pouvoir de fixer le taux de cotisation pour appliquer le principe sénatorial d'une réduction des cotisations patronales – que sont les cotisations familiales – afin d'encourager l'emploi des seniors par un système dégressif calibré, qui sera repris dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette proposition ne saurait tomber du fait de la non-adoption d'une proposition de rédaction tendant à supprimer l'article.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – J'entends, monsieur le député, mais il faut procéder dans l'ordre : nous examinons d'abord la proposition qui vous est faite par les rapporteurs ; si elle est mise aux voix et adoptée, votre proposition tombe.

M. Arthur Delaporte, député. – Ne peut-on considérer la proposition de M. de Courson comme un sous-amendement à la proposition de rédaction des rapporteurs ? Sinon, comment examiner les demandes de réécriture ? Comment réécrire le document ?

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Vous parlez d'une procédure qui n'existe pas.

M. Arthur Delaporte, député. – Même si cela n'existe pas...

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Quand cela vous arrange, même si cela n'existe pas, il faudrait le mettre dans le panier !

Mme Mathilde Panot, députée. – Après les amendements de suppression, il faudrait que nous examinions les propositions de réécriture globale, puis les propositions portant sur des points précis, avant de nous prononcer sur la rédaction proposée par les rapporteurs. Cela me semblerait plus logique – sinon, à quoi bon faire des propositions ?

M. Arthur Delaporte, député. – Tout à l'heure, j'ai demandé que nous examinions la modification apportée à l'alinéa 11 de l'article 2, et cela n'a pas été le cas. Comment pouvons-nous modifier le texte proposé par les rapporteurs ?

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction à laquelle vous vous référez était tombée. Lorsque l'une des réécritures que nous vous proposons est adoptée, nous passons à l'article suivant.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Il est normal que nous commençons par la réécriture des rapporteurs, mais rien n'empêche les auteurs d'autres propositions de rédaction d'en faire état quand je leur donne la parole.

Mme Mathilde Panot, députée. – Le Sénat a proposé que l'index s'applique pour les entreprises de plus de trois cents salariés, alors que l'Assemblée souhaitait que le dispositif concerne toutes les entreprises dès cinquante salariés. Le rapporteur a expliqué pourquoi il préférerait que l'on en reste à trois cents. Des dispositions comme celle-là peuvent être mises aux voix sans que cela emporte l'adhésion à l'article dans son ensemble. Nous devons nous prononcer sur ces propositions avant de voter l'article.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Pour reprendre votre exemple, si les parlementaires n'avaient pas été d'accord avec la limite fixée à trois cents salariés, ils auraient pu voter contre cette rédaction, et nous aurions alors pu introduire des modifications.

Article 2 bis

*L'article 2 bis est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 2 ter

*L'article 2 ter est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 2 quater

*L'article 2 quater est **supprimé**.*

Article 3

*L'article 3 est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 3 bis

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Une étude ayant montré l'inefficacité de ce dispositif, nous proposons de le supprimer.

*L'article 3 bis est **supprimé**.*

Article 4

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte, député. – Les tableaux dits d'équilibre figurant dans cet article sont en réalité des tableaux de déséquilibre. Il nous est proposé, en les adoptant, d'entériner une réforme sur laquelle nous n'avons pas d'informations sincères : aucune perspective budgétaire à court et moyen termes n'est proposée, et les débats n'ont pas été sincères. Nous n'avons toujours pas compris quel était l'impact budgétaire du texte en 2023 et les années suivantes.

À défaut d'adopter cette proposition de rédaction, qui vise à supprimer l'article, je vous invite à nous proposer une réécriture convaincante. En effet, l'article 4 n'a pas été modifié depuis son adoption au Sénat, alors que plusieurs dispositions ont évolué en commission mixte paritaire. Je ne comprendrais pas qu'il soit adopté sans que les rapporteurs en tiennent compte. Si tel était le cas, le Conseil constitutionnel ne saurait le considérer autrement que comme insincère.

M. Hadrien Clouet, député. – Alors que, depuis le début de la discussion, vous nous parlez d'un surcoût de 800 millions d'euros pour la branche maladie, il semble qu'il ne soit que de 700 millions. L'argent magique existe : 100 millions viennent de disparaître !

Le report de l'âge légal ne semble pas avoir d'incidence sur la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP). Je doute que ce soit possible. Par définition,

quand davantage de personnes travaillent, cela entraîne des dépenses supplémentaires. Pourriez-vous nous expliquer ce qui vous permet d'anticiper une absence de surcoût ?

Vous me direz sans doute que l'entrée en vigueur est décalée dans le temps. Toutefois, le comportement individuel dépend de la loi ; en l'occurrence, les personnes susceptibles de liquider leur pension cette année reporteront leur départ, par crainte de la décote.

La même question se pose s'agissant de la branche famille : de nombreux retraités pratiquent la garde d'enfants. Le fait de retirer plusieurs dizaines de milliers de personnes de ce marché entraînera des dépenses supplémentaires. Ce tableau me paraît donc sujet à caution.

M. Charles de Courson, député. – Je comprends l'évolution de la ligne maladie : 700 millions d'euros de dépenses se sont ajoutés du fait de l'amendement que le Gouvernement a déposé de nouveau au Sénat. Cela dit, il s'agit d'un cavalier : il n'a rien à voir avec les retraites. En revanche, je ne comprends pas la différence de 100 millions concernant la ligne vieillesse. Pourriez-vous me l'expliquer ?

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Nous soutiendrons la proposition de supprimer l'article notamment parce que le tableau d'équilibre n'est pas sincère. Outre qu'il n'y est pas tenu compte des décisions que vous avez prises, il y est prévu une augmentation de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (Ondam) de 750 millions d'euros, ce qui est très insuffisant pour répondre aux besoins de l'hôpital public et de la médecine de ville. Vous aurez beau prétendre le contraire, si on tient compte de l'inflation, l'Ondam régresse ! Or on connaît tous les conséquences d'un Ondam déficient.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Avis défavorable, car la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale rend obligatoire l'établissement de tableaux d'équilibre.

Les 750 millions correspondent, ainsi que nous l'a expliqué le Gouvernement, aux ajustements annoncés en début d'année. Nous en avons pris acte au Sénat, car nous n'avions pas voté l'Ondam tel qu'il nous avait été présenté à la fin de l'année dernière.

Quant aux incidences, elles sont encore faibles, car les mesures ne s'appliqueront qu'à partir du 1^{er} septembre. Les répercussions de la revalorisation des pensions ne vaudront que pour un trimestre.

Enfin, pour ce qui concerne la branche vieillesse, la fermeture des régimes spéciaux explique cette différence de 100 millions.

Mme Cathy Apourceau-Poly, sénatrice. – Ce tableau, c'est vrai, laisse perplexe. Mme Féret a raison, l'Ondam est insuffisant et le tableau laisse apparaître que les dépenses liées à la crise sanitaire n'ont pas été prises en charge par le budget de l'État. En tant que membre suppléant, je ne peux pas voter la suppression de cet article mais je l'approuve.

Mme Sandrine Rousseau, députée. – Nous sommes également opposés à cet article qui pose la question de la sincérité et de la solidité de notre système social. La hausse de l'Ondam est insuffisante pour répondre aux besoins mais quand vous déciderez-vous à chiffrer les montants nécessaires pour faire tenir l'hôpital et le système de retraite ? Nous n'avons aucune donnée, mais vous prévoyez de nouvelles dépenses sociales sans relever suffisamment le niveau de l'Ondam.

M. Thomas Ménagé, député. – Nous sommes, nous aussi, favorables à la suppression de l'article. Nous avons posé des questions, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, pour essayer de comprendre les conséquences budgétaires de la réforme, en particulier pour les branches, mais du fait de l'incohérence des réponses du Gouvernement dont on ne compte plus les revirements, et de la persistance des incertitudes, nous ne pouvons que douter de la sincérité du tableau. Le report de l'âge légal de départ à la retraite multipliera le nombre de personnes âgées encore actives, ce qui ne sera pas sans conséquence pour la branche AT-MP – on est plus souvent malade lorsque l'on vieillit.

M. Charles de Courson, député. – Si j'ai bien compris, le Sénat aurait refusé l'augmentation de 700 millions d'euros de l'Ondam ?

MMme Élisabeth Doineau, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Je me suis mal exprimée. Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, le Sénat n'a pas adopté l'article qui fixait le montant de l'Ondam, en raison de son insuffisance. Depuis, le Gouvernement nous a fourni les explications que nous lui avons demandées au sujet des mesures annoncées en début d'année et nous avons accepté l'augmentation de 750 millions.

Rappelons, par ailleurs, que le tableau d'équilibre concerne l'année 2023. Du fait des arrondis et de l'incidence du seul dernier trimestre, les mouvements sont mineurs. On ne peut pas encore évaluer quelles seront, en 2023, les répercussions de la réforme pour les branches AT-MP et maladie.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

L'article 4 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte

Mme Mathilde Panot, députée. – Il s'agit de supprimer l'article pour les mêmes raisons tenant à l'insincérité. Mme Rist prétend que cette réforme générerait une économie de 18 milliards d'euros alors que l'OFCE l'évalue à 2,8 milliards. Compte tenu des dernières mesures annoncées, à combien la chiffrez-vous ? Pourriez-vous également nous indiquer combien coûteront, à l'assurance chômage, les milliers de chômeurs supplémentaires, à l'assurance maladie, les 400 000 personnes supplémentaires en arrêt maladie ou victimes d'un accident du travail du fait du report de l'âge légal de départ à la retraite, sans oublier les 100 000 personnes allocataires des minimas sociaux, notamment du revenu de solidarité active ?

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Avis défavorable. L'article prévoit d'approuver l'annexe A du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale et nous vous proposons de conserver la rédaction du Sénat.

M. Hadrien Clouet, député. – Le rapporteur du Sénat nous a expliqué que cette réforme des retraites répondait à un enjeu de balance commerciale. Pourriez-vous nous donner

une explication claire ? La balance commerciale française étant grevée par la facture énergétique, je ne vois pas en quoi le fait de travailler deux ans de plus nous fera trouver du pétrole dans le territoire national.

M. Éric Woerth, député. – Madame Panot, nous examinons un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 et Mme la rapporteure vous a très bien répondu. Vous citez des chiffres à la volée, d'autres apparaîtront dans les prochaines années et ils ne seront pas plus justes. Les effets de bord d'une réforme des retraites doivent être mesurés mais, en général, ils ne sont pas ceux dont vous nous menacez. Au contraire, les bénéfices d'une telle réforme sont évidents, mais vous n'en tenez nullement compte.

Les chiffres indiqués pour 2023 sont les bons. Les effets d'un seul trimestre ne se font guère sentir, dans un sens comme dans un autre.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat.

La première partie du projet de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

DEUXIÈME PARTIE : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR L'EXERCICE 2023

Article 7

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Je vous propose d'examiner à présent l'article 7 avant de suspendre notre réunion pour déjeuner.

M. Arthur Delaporte, député. – Il est treize heures et nous n'avons pas même eu le temps de décrypter les dizaines de pages que vous venez de donner. Nous apprécierions de disposer d'un peu de temps pour déjeuner et en prendre connaissance. Bien évidemment, de votre côté, vous n'en avez pas besoin puisque vous avez eu tout le loisir de les apprendre par cœur. La seule réécriture de l'article 7 par Mme la rapporteure s'étale sur une vingtaine de pages !

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Qui serait favorable à la poursuite de l'examen du texte ?

Une majorité vote favorablement en faveur de la poursuite de l'examen du texte.

Mme Mathilde Panot, député. – Vous savez ce que l'article 7 représente ! Il ne serait pas du tout raisonnable de poursuivre sans nous laisser le temps de consulter le document que vous nous avez remis. Il faudrait que nous le lisions tout en présentant des amendements et en écoutant vos arguments : ce n'est pas sérieux ! La situation est déjà suffisamment compliquée pour ne pas en rajouter.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Précisément, nous sommes en commission mixte paritaire : vous ne découvrez pas le texte.

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Tout se passait bien jusqu'à présent, mais vous nous proposez d'aborder l'examen d'un article phare du projet de loi, alors qu'il est déjà

treize heures et que nous n'avons pas fait de pause. Pour conserver la sérénité des débats, il me semble préférable d'interrompre nos travaux dès maintenant plutôt que de poursuivre durant une heure encore, voire davantage.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article est en effet déterminant, mais il n'a fait l'objet que de modifications rédactionnelles ou de coordination, ce qui ne justifie pas, me semble-t-il, que l'on s'y attarde trop.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Nous poursuivons donc nos travaux.

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte, député. – Nous sommes en train de marcher sur la tête ! Nous voudrions poursuivre nos discussions dans la sérénité, comme ce fut le cas jusqu'à présent. Accordez-nous une pause d'au moins un quart d'heure !

Cette proposition des groupes de gauche vise à supprimer cet article reportant l'âge légal de la retraite à 64 ans. Personne ne comprendrait que vous refusiez une suspension de séance avant d'aborder cette question fondamentale !

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Il n'a pas été possible d'examiner cet article en séance publique à l'Assemblée nationale ; il faut le faire maintenant.

Proposition de rédaction de Mme Monique Lubin.

Mme Monique Lubin, sénatrice. – Nous proposons également de supprimer l'article phare de cette réforme. Le report de l'âge de départ à la retraite est particulièrement injuste et brutal pour des Français qui, la plupart du temps, travaillent depuis longtemps dans des métiers difficiles et pour des salaires peu élevés.

Plus vous évoquez le dispositif « carrières longues », moins l'on n'y comprend quoi que ce soit.

La majorité sénatoriale a proposé de très nombreux aménagements mais le cœur du texte reste le même. En outre, combien ces derniers coûteront-ils ? En fin de compte, combien coûtera l'ensemble des mesures de ce projet de loi ? Les salariés ne seront-ils pas sacrifiés sur l'autel d'une pseudo-réforme financière qui n'améliorera rien ?

Mme Mathilde Panot, députée. – Une telle méthode de travail n'est pas acceptable. Nous vous demandons une pause pour examiner un document de 110 pages que nous venons de découvrir ; 3,5 millions de Français étaient dans la rue la semaine dernière pour exiger le retrait de ce texte ! Nous avons besoin de temps !

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Nous prenons le temps du débat !

Mme Mathilde Panot, députée. – Nous vous demandons une pause d'un quart d'heure, précisément, pour étudier cet article tel qu'il a été modifié !

Mme Sandrine Rousseau, députée. – Nous avons reçu la nouvelle rédaction de l'article ce matin, à neuf heures, et nous n'avons jamais cessé de travailler. Nous en venons au cœur de la réforme, à un article qui impose deux ans de plus de vie au travail, qui supprime

les deux meilleures années de retraite des Français ! Et il faudrait l'évoquer en quelques minutes, avant la pause déjeuner ? C'est scandaleux ! Nous sommes la représentation nationale et vous devez respecter les débats démocratiques !

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Nous sommes précisément en train d'examiner le texte !

Mme Sandrine Rousseau, députée. – Vous ne nous laissez pas le temps de prendre connaissance de ses modifications ! Nous ne voulons pas être des députés fantoches !

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Je vous donnerai la parole dès que nous aborderons les légères modifications de cet article important. Nous prendrons alors le temps nécessaire.

M. Hadrien Clouet, député. – Nous vous demandons seulement de pouvoir examiner les trente-huit modifications en question. La confiance n'exclut pas la vérification.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Je suspends la réunion pendant quinze minutes seulement.

La réunion est suspendue de 13 h 15 à 13 h 35.

M. Arthur Delaporte, député. – Nous venons donc de prendre connaissance des trente-huit modifications de l'article 7 que les organisations syndicales, unanimes, ont demandé au Gouvernement de retirer. Notre proposition de rédaction vise tout simplement à les soutenir en supprimant cet article et à faire du dialogue social et de la démocratie sociale une réalité.

Nous connaissons les effets du report de l'âge légal de départ en retraite : plus de pauvreté et de précarité pour des seniors qui, exclus du salariat et du chômage, seront voués aux minima sociaux.

De plus, ce sont les décotes supplémentaires qui financeront le système de retraite puisque tout report de l'âge légal de départ entraîne des prises de retraites anticipées, notamment pour les salariés les plus usés.

Rendez donc justice aux Français et aux organisations syndicales !

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Avec mes collègues Monique Lubin, Cathy Apourceau-Poly et Raymonde Poncet Monge, nous soutenons également la suppression de cet article injuste qui vise à demander à tous de travailler deux ans de plus, que l'on soit en milieu ou en fin de carrière, que l'on soit en situation de se maintenir dans l'emploi ou non, que l'on ait eu ou non des carrières hachées. Il s'agit là d'une véritable sanction, à quoi s'ajoute l'augmentation de la durée de cotisation à 43 ans.

Nous nous faisons l'écho des millions de Français qui, manifestations après manifestations, grèves après grèves, dénoncent votre réforme. Force est de constater que le Gouvernement et le Président de la République ont été sourds à leur endroit, comme ils le sont à l'égard de l'intersyndicale.

Retirez cette réforme ! En cette journée de mobilisation, la majorité présidentielle et la majorité sénatoriale doivent entendre ce que disent des millions de Français.

Mme Mathilde Panot, députée. – Cet article est en effet le cœur de la loi et de la contestation. Même si la loi était adoptée demain, 60 % des Français souhaitent que le mouvement se poursuive. C'est d'ailleurs ce qui s'était passé avec le contrat première embauche (CPE), dispositif qui avait été adopté par le Parlement mais jamais appliqué. La colère ne s'arrêtera pas !

Plus vous faites de « pédagogie », plus le refus de travailler deux ans de plus est massif alors que de nombreuses alternatives existent pour financer le système de retraite.

Vous fixez l'objectif, à l'horizon 2050, d'une suppression de l'écart entre les pensions des hommes et des femmes, après sa réduction de moitié à l'horizon 2037 par rapport à celui constaté en 2023. Comment entendez-vous l'atteindre ? C'est un ministre qui l'a dit, les femmes sont les premières perdantes ! Ne me parlez pas de l'index de l'égalité professionnelle : 92 % des entreprises ne sont pas concernées par les sanctions, et il n'y a pas d'amélioration.

La lecture de l'article 7 nous livre aussi un aveu : celui de l'impact de la réforme sur le bénévolat. Deux années de travail en plus, cela veut dire des grands-parents qui ne seront plus là pour garder leurs petits-enfants, des gens qui ne pourront plus s'engager pour l'intérêt général – la moitié des maires ruraux sont des retraités, comme 27 % des bénévoles associatifs. Vous allez provoquer un effondrement de la solidarité au sein des familles et au sein de la société.

Ce monde-là, nous n'en voulons pas ; nous voulons un monde de l'entraide, un monde où l'on travaille moins pour travailler tous et travailler mieux.

Mme Sandrine Rousseau, députée. – L'article 7 est évidemment le cœur de cette réforme, et nous y sommes fermement opposés. Je rappelle un chiffre qui m'empêche parfois de dormir : la différence d'espérance de vie entre les 5 % des salariés les plus pauvres et les 5 % des salariés les plus riches est de treize ans. Repousser l'âge de départ pour tout le monde, c'est priver les plus fragiles de leurs meilleures années de retraite.

Vous fixez un âge limite de 30 ans pour le rachat des années d'études. Qui peut, avant 30 ans, racheter des trimestres d'études ?

Les enseignants du premier degré ne pourront pas partir à la retraite s'il y a une nécessité de service, alors même que l'on sait très bien prévoir la date de départ des professeurs des écoles. Vous leur imposez des mois supplémentaires au nom d'une continuité de service qui devrait être assurée par l'État !

Pour les fonctionnaires qui ne relèvent pas de la catégorie active, la limite d'âge peut aller jusqu'à 70 ans. Vous revenez en arrière par rapport au droit du travail, alors que les fonctionnaires devaient partir à 67 ans.

Il y a dans ces reformulations, non pas de la liberté, mais de la contrainte à travailler. Vous parlez de nécessité de service, mais c'est en réalité une nécessité d'organisation libérale des services publics et non une protection des fonctionnaires !

M. Thomas Ménagé, député. – Le débat sur l'article 7 sera bien court ! Nous n'attendons pas grand-chose de cette commission mixte paritaire : rien de ce que nous faisons ici ne permet d'espérer la réforme de justice sociale que nous défendons avec Marine Le Pen. C'est demain que tout se décidera.

Cet article provoquera beaucoup de souffrance pour des gains minimes. Ses conséquences ne sont pas bien chiffrées. Ainsi, les grands-parents gardent souvent leurs petits-enfants : combien de crèches supplémentaires, combien de places chez des assistantes maternelles faudra-t-il ? Les retraités font aussi vivre les communes rurales, les sénateurs le savent mieux que personne : ces gens, à l'avenir, ne pourront plus nécessairement s'engager. Tout le monde n'a pas la chance, les gènes, le métier qui lui permettent d'arriver à 64 ans en bonne santé !

Votre vision Excel, purement comptable, est bien étroite.

M. Riester l'a dit, les femmes seront les plus touchées. Vous n'apportez pas de réponse à ce problème, à part la surcote de 5 % : on est loin du compte.

Je ne serai pas plus long car si nous n'avons pas pu débattre à l'Assemblée, ce n'est pas l'objet de cette commission mixte paritaire.

Nous voterons pour la suppression de cet article.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'aimerais lever quelques doutes au sujet de cet article.

Six personnes sur dix seront touchées par l'article 7, mais quatre sur dix le seront par l'article 8 qui renforce les départs anticipés. Il faut le dire autour de vous !

On ne peut pas dire simplement que les gens « prennent » deux ans de plus, puisqu'il y a déjà la réforme Touraine, qui commence à entrer en application. Ah, c'était facile de prendre des décisions pour le futur ! Les gens partent déjà à 62,5 ou 63 ans. Avec la réforme Touraine, ils vont partir à 64 ans.

Si nous touchons à la borne d'âge, c'est pour ne pas fabriquer de retraités pauvres : remonter l'âge de départ permet d'augmenter la retraite moyenne.

En ce qui concerne le rachat des trimestres, l'âge ne peut pas être inférieur à 30 ans. Après, vous rachetez plus cher, mais il faut en effet laisser du temps. Entre parenthèses, si vous sortez d'une grande école, vous n'avez pas à racheter ces trimestres : il y a une distorsion...

L'article 7 prévoit donc un report de deux ans de l'âge légal de départ à la retraite et une accélération de la réforme Touraine. Nous vous proposons de l'adopter dans la rédaction issue du Sénat, à quelques modifications près.

L'essentiel des modifications sont rédactionnelles ou de coordination. Nous souhaitons garantir, comme pour les autres catégories d'assurés, que le relèvement de 60 à 62 ans de l'âge de départ des infirmières de catégorie A soit progressif. Cela nous avait échappé jusque-là ! Le texte que nous vous soumettons prévoit aussi la remise d'un rapport étudiant les moyens de valoriser l'engagement bénévole dans le calcul de la pension de retraite, c'est l'amendement Bataillon. Nous vous proposons également de fixer un objectif de suppression à l'horizon 2050 des écarts de pension entre les femmes et les hommes ; c'est l'amendement Riotton. Dans cette optique, nous vous proposerons à l'article 8 une surcote : c'est une reconnaissance pour les mères de famille qui ont mené une carrière professionnelle tout en élevant leurs enfants, qui permet de réduire les écarts de pension entre hommes et femmes.

Nous proposons enfin une clause de revoyure, votée par le Sénat, qui répond aussi aux préoccupations de nombreux députés. Elle sera accompagnée d'une proposition de débat, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, avant l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2028.

M. Sylvain Maillard, député. – Nous aurions tellement aimé débattre de cet article 7 à l'Assemblée nationale ! Malheureusement, nos collègues nous en ont empêchés.

Oui, nous demandons un effort aux Français qui le peuvent : nous leur demandons de travailler plus pour garantir leur pension. Regardons ce qui se passe dans les pays voisins : au fur et à mesure, les pensions, donc le niveau de vie des retraités, baissent. Ces pays ont aussi tous choisi un âge de départ à la retraite plus tardif que le nôtre : nous ne sommes pas une île !

Nous sommes tous profondément attachés au système par répartition. Les cotisations doivent payer les pensions, et celles-ci doivent rester au niveau actuel : nos retraités doivent recevoir une pension digne. Nous le regrettons tous, mais pour cela, notre démographie nous impose de travailler plus longtemps.

Oui, cette réforme demande du courage. Je compare la gauche de maintenant avec celle d'avant, qui a eu au moins le courage de voter la réforme Touraine, qui laissait quand même aux gouvernements suivants le soin d'assumer ces décisions... Oui, cette réforme peut être impopulaire mais nous l'assumons : dans quelques années, on reconnaîtra qu'elle était nécessaire. Je suis heureux de voir qu'elle va trouver une majorité, aujourd'hui en commission mixte paritaire, demain au Sénat et à l'Assemblée nationale.

M. Philippe Vigier, député. – Ce moment était attendu. Nos collègues sénateurs ont eu la chance de consacrer du temps à cet article 7, qui demande aux gens de travailler plus longtemps.

Regardons comment les partenaires sociaux gèrent l'Agirc-Arrco : ils ont su prendre des décisions courageuses et fixé une borne à 64 ans. Le groupe Démocrate est d'ailleurs favorable à l'idée de donner davantage de responsabilités aux partenaires sociaux pour gérer le système de retraite.

J'entends dire que tout le monde ne pourra pas travailler jusqu'à 64 ans – ce n'est d'ailleurs pas tout le monde, mais seulement six Français sur dix qui pensent que leur état ne leur permettra pas d'aller jusqu'à cet âge. Nous avons tous la même volonté d'offrir à chacun les meilleures conditions de vie et la meilleure retraite. Ne racontons pas n'importe quoi aux agents classés en catégorie superactive : les gardiens du centre de détention de Châteaudun, par exemple, ne travailleront pas jusqu'à 64 ans.

Les très faibles montants des pensions parfois constatés sont liés au déséquilibre du système et au défi démographique auquel nous faisons face. Les chiffres ont la tête dure, et nous nous les prenons en pleine figure. L'évolution du ratio entre actifs et retraités, par exemple dans la fonction publique, nécessite tout de même un peu d'anticipation !

La réforme Touraine, que la gauche de gouvernement de l'époque a fait voter, prévoit quarante-trois annuités de cotisation en 2030. Cette même gauche a exigé des jeunes ayant commencé leur carrière à 17 ans qu'ils ne prennent leur retraite qu'à 62 ans, après avoir travaillé pendant quarante-cinq ans. Je me souviens très bien des saillies des élus

communistes de l'époque, qui avaient frappé très fort ! J'aurais aimé que nous ayons un tel débat dans l'hémicycle : cela nous aurait permis de renvoyer chacun à ses déclarations de 2013.

Nous avons demandé depuis le début l'instauration d'une clause de revoyure. On ne peut pas invoquer la démocratie tout en déniaut au Parlement le droit d'évaluer une réforme quatre ans plus tard. On ne peut pas non plus débattre des retraites uniquement lorsqu'une nouvelle réforme est sur la table. D'ailleurs, un gouvernement est-il un jour revenu sur une réforme votée précédemment ? Ce n'est jamais arrivé ! Alors qu'Éric Woerth avait eu le courage de fixer l'âge légal de départ à 62 ans, d'aucuns nous ont expliqué il y a quelques années qu'il serait formidable de rétablir la retraite à 60 ans : ils n'ont jamais appliqué leur proposition.

Comme l'a très bien dit M. le rapporteur pour le Sénat, la clause de revoyure permettra de disposer d'une photo avant l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale par chacune des deux chambres : nous verrons ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, par exemple pour les seniors – j'ai dit tout à l'heure que je souscrirais à la proposition qui nous est faite, même si cela ne correspond pas à notre position initiale. Nous pourrions aussi réévaluer les équilibres budgétaires. Quand on voit ce qui se passe à la Bourse depuis trois jours, avec des banques qui sont en train de se casser la figure, on s'aperçoit que les hypothèses qui sous-tendent les modèles sont parfois très fragiles ! Ce n'est quand même pas rien de proposer aux partenaires sociaux de bénéficier d'un éclairage du COR et, je l'espère, de la Cour des comptes pour savoir où nous en sommes précisément.

Certes, l'article 7 impose aux Français un effort complémentaire, et il ne va pas assez loin en matière de petites retraites. Si nous parvenons à accroître le taux d'emploi des seniors, nous devons consacrer les recettes supplémentaires ainsi perçues à la revalorisation de ces petites pensions.

J'invite enfin ceux qui ont promis la retraite à 60 ans pour tout le monde à réfléchir. Mme Le Pen expliquait pendant la campagne qu'elle revaloriserait les petites retraites pour les carrières pleines. Or nous ne connaissons ni le montant des pensions proposé, ni la décote imposée.

Mme Cathy Apourceau-Poly, sénatrice. – Si les pensions ne sont pas élevées, c'est parce que les salaires ne sont pas à la hauteur ; or vous repoussez toujours toutes nos propositions visant à les revaloriser.

Nous sommes nous aussi favorables à la suppression de l'article 7. Le report à 64 ans de l'âge légal de départ à la retraite, avec quarante-trois annuités exigées pour obtenir un taux plein, est une réforme brutale pour les travailleurs, notamment pour les plus populaires et les plus pauvres de notre pays, ainsi que pour les femmes dont les carrières sont hachées.

L'intersyndicale a demandé à être reçue par le Président de la République, qui lui a opposé une fin de non-recevoir. Cette réforme est menée contre le peuple. Huit salariés sur dix y sont opposés, et on verra encore tout à l'heure des centaines de milliers de personnes défiler dans la rue. Nous avons proposé d'autres solutions, consistant par exemple à mettre à contribution les revenus du capital, mais la droite sénatoriale et le Gouvernement n'ont pas voulu nous entendre.

La possibilité de racheter des trimestres avant l'âge de 30 ans est un leurre : seule une petite catégorie de Français peut se le permettre. Comment des couvreurs ayant été en apprentissage à partir de 16 ans et touchant des petits salaires de 1 400 ou 1 500 euros par mois peuvent-ils dépenser des milliers d'euros pour racheter l'ensemble de leurs trimestres avant 30 ans ?

M. Sylvain Maillard, député. – Il n'est pas nécessaire de racheter ses trimestres en apprentissage ! Ne confondez pas stages et apprentissage !

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Il est important de corriger vos propos, madame la sénatrice. D'une certaine façon, les apprentis cotisent déjà pour leur retraite puisque le temps passé en apprentissage est pris en compte dans le calcul des trimestres.

Mme Monique Lubin, sénatrice. – La réforme Touraine a imposé le principe des quarante-trois annuités à partir de la génération 1973. Une personne née, comme moi, en 1963 aurait donc pu prendre sa retraite à l'âge de 62 ans. Avec votre réforme, elle devra attendre 63 ans. Ne dites donc pas que vous ne prévoyez pas de report pour les gens qui s'appêtent à partir : ce report est au contraire immédiat pour la génération 1965, qui va se voir opposer le principe des quarante-trois annuités.

Où avez-vous vu que l'Agirc-Arrco avait reporté l'âge de départ à 64 ans ? Il est toujours fixé à 62 ans. Lorsque l'Agirc-Arrco s'est trouvée en situation délicate, elle a mis en place un système de décote sur trois ans ; à l'issue de ce délai, le pensionné récupère tous ses droits.

Enfin, le rapport du COR souligne que le principal problème posé en matière démographique est la transformation des baby-boomers en papy-boomers ; or ce sont désormais les dernières cohortes de ces papy-boomers qui arrivent à l'âge de la retraite, et le défi a été relevé grâce aux gains de productivité. Le problème démographique qui se trouve devant nous est loin d'être aussi important que celui auquel nous avons déjà fait face. C'est pourquoi nous nous sommes posé la question de la modification de l'assiette de cotisation.

Vous parlez de clause de revoyure, mais quand vous arrêterez-vous ? Vous allez nous faire travailler jusqu'à 64 ans, mais vous vouliez initialement fixer l'âge de départ à 65 ans et certains parlent déjà de 67 ans. Jusqu'à quand allez-vous faire travailler les aides-soignantes et les couvreurs ? Contrairement à ce que j'ai entendu, ces derniers ne relèvent pas de la catégorie active dans le privé.

Vous tapez tous sur la réforme Touraine, mais elle n'a pas reculé l'âge de départ à la retraite : ceux qui avaient commencé à travailler à 20 ans n'étaient pas obligés d'attendre 63 ans. Vous oubliez par ailleurs que, dès l'élection de François Hollande, un décret a réinstauré sous certaines conditions la retraite à 60 ans, ce qui a permis à beaucoup de gens de partir à cet âge.

Mme Raymonde Poncet Monge, sénatrice. – Vous proposez d'ajouter, au début de l'article 7, un objectif de suppression de l'écart entre le montant des pensions perçues par les femmes et celui des pensions perçues par les hommes. Cela concerne-t-il uniquement les pensions de droit direct, ou également les pensions de réversion ? Si les femmes ont une espérance de vie plus longue que les hommes, il s'agit toutefois le plus souvent d'une espérance de vie en mauvaise santé, c'est-à-dire avec certaines incapacités.

Vous avez affirmé que le report de l'âge de départ à la retraite était une tendance générale en Europe. C'est faux : dans le *Panorama des pensions* publié par l'Organisation de coopération et de développements économiques, il est indiqué qu'une personne ayant commencé à travailler à 22 ans prenait sa retraite à 64,5 ans en France contre 63,9 ans en moyenne dans l'Union européenne. Je ne parle pas ici de l'âge légal, mais de l'âge conjoncturel : cette notion est plus intéressante à analyser car il est possible, dans de nombreux pays, de partir avant l'âge légal avec une décote. Je ne dis pas que c'est mieux, car cela crée des retraités pauvres ou des travailleurs pauvres, comme en Allemagne, mais cela permet au moins de faire un choix. Quant à vous, vous l'interdisez, ce qui fait dire à la CGC, qui n'est pourtant pas un syndicat révolutionnaire, que votre projet de loi est libéricide.

Il faut toujours arbitrer entre l'âge légal et la durée de cotisation, dont l'insuffisance entraîne une décote. Pour autant, un cadre sur deux est déjà parti à la retraite à 63 ans, et 35 % des femmes partent à l'âge exact de 62 ans, parfois grâce aux trimestres de majoration accordés pour la naissance d'un enfant.

Les femmes n'auront plus le choix : elles devront continuer jusqu'à 64 ans, à moins qu'elles ne fassent partie des 40 % de Français qui pourront partir avant. Vous définissez un âge légal, mais vous êtes obligés de créer une voie de dérivation pour quatre personnes sur dix : c'est un aveu de la pénibilité du travail. Plus on avance en âge, plus il est nécessaire de prendre des mesures de rattrapage.

Après le vote de la loi de 2010, qui a porté l'âge de départ à 62 ans, on a cessé d'alimenter le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) et, depuis, on l'a vidé pour rembourser la dette sociale, qui résulte pour partie de la crise de 2008. L'Arcco a continué à faire ce que vous avez arrêté de faire en 2010. Si vous aviez continué à alimenter le FRR, cela nous aurait suffi pour surmonter la bosse démographique, mais vous vouliez que, dix ans après, survienne un nouveau problème.

Pourquoi les organisations syndicales, que vous jugez si responsables dans le cadre de la gestion de l'Agirc et de l'Arcco, ne le seraient-elles plus dans le débat actuel ? Elles sont toutes opposées à votre réforme.

Aujourd'hui, les gens partent à la retraite, en moyenne, à plus de 63 ans, mais 35 % des femmes partent à 62 ans et un cadre sur deux à 63 ans. Si vous portez l'âge légal à 64 ans, l'âge conjoncturel va s'élever substantiellement.

M. Thomas Ménagé, député. – Un certain nombre de Français n'arriveront pas, pour des raisons de santé, à rester en activité jusqu'à 64 ans et subiront une décote ; d'autres ne pourront plus prétendre à une surcote. Pouvez-vous m'expliquer pour quelle raison mystérieuse votre réforme n'entraînerait pas une baisse mécanique des pensions ?

On peut établir des comparaisons internationales sur l'âge de départ à la retraite, mais il faut mettre en relation ces chiffres avec le montant et la durée des cotisations. Vous demandez aux Français de travailler plus longtemps mais vous les faites cotiser autant, alors même qu'ils subissent la conjoncture économique et que leurs salaires n'augmentent pas.

Ceux qui seront principalement touchés par l'article 7, ce ne sont pas les cadres qui ont entamé leur activité à 23 ou à 24 ans, mais les personnes qui ont fait des études moins longues et qui ont commencé à travailler plus jeunes.

Nous avons insisté sur le fait qu'il fallait avant tout jouer sur les recettes, comme l'a dit le COR. Nous devons accroître notre soutien aux familles et à la natalité pour favoriser l'équilibre du système.

Je ne suis pas opposé à une clause de revoyure mais, en tout état de cause, on dressera le bilan de la réforme à l'occasion de l'élection présidentielle.

Le dispositif relatif aux carrières longues est nécessaire mais un couvreur qui commence son activité après 21 ans devra travailler plus longtemps, alors même que les critères de pénibilité entrés en vigueur en 2019 ne lui sont pas applicables.

J'entends régulièrement la gauche pousser des cris d'orfraie alors que ce texte constitue l'acte 2 de la réforme Touraine. Ramener l'âge de départ à 60 ans, comme certains le proposent, serait une catastrophe car cela multiplierait les décotes.

Je souhaiterais savoir si les sénateurs comptent renoncer à leur régime spécial car, avant de donner des leçons, mieux vaut s'appliquer les principes à soi-même.

M. Charles de Courson, député. – Juridiquement, l'âge d'ouverture des droits au sein de l'Agirc-Arcco demeure fixé à 65 ans. À la suite de la réforme de 1982, qui a avancé l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans, l'Agirc-Arcco s'est vu accorder un système de compensation pour ceux de ses adhérents qui portaient entre 60 et 65 ans. Actuellement, l'âge effectif d'ouverture des droits est de 63 ans et remonte peu à peu ; il devrait atteindre 64, voire 65 ans. L'Agirc-Arcco dispose d'environ six mois de réserves, soit 85 milliards d'euros.

Nous sommes favorables à la réforme des retraites mais pas selon ces modalités. Les efforts sont demandés très majoritairement aux plus modestes de nos concitoyens. On ne peut donc pas dire qu'il s'agit d'un projet de justice sociale – la majorité n'emploie d'ailleurs plus cet argument. Notre groupe s'oppose au recul de l'âge légal et lui préfère des dispositifs d'encouragement tels que la dégressivité des cotisations sociales patronales sur les seniors, l'augmentation de la surcote, l'effort de formation, *etc.*

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Une personne qui commence à travailler à 19 ans sera affectée par le recul de l'âge de départ, mais quelqu'un qui entame son activité à 22 ans sera touché par la durée de cotisation.

Le nombre de retraités est en baisse mais ceux qui prennent leur retraite à l'heure actuelle ont des pensions plus élevées et le nombre de cotisants diminue plus fortement que le nombre de retraités. Il est donc indispensable de prendre des mesures d'âge, à moins de baisser les pensions – ce qui pénaliserait le pouvoir d'achat des retraités – ou d'augmenter les cotisations – ce qui réduirait le pouvoir d'achat des actifs.

Certains devront renoncer à la surcote mais ils ne seront pas pénalisés car ils percevront des revenus plus élevés par leur salaire.

Des inégalités demeureront nécessairement. La retraite est la conjugaison des inégalités affectant le monde du travail et de celles qui existent entre les quarante-deux régimes. Nous nous efforçons de les réduire autant que possible, par exemple en faisant bénéficier les personnes subissant une incapacité permanente de plus de 20 % d'une retraite anticipée à 60 ans.

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte, député. – Nous vous proposons de supprimer les alinéas 2 à 5 tout en conservant, pour le symbole, le reste de l'article.

On parle souvent d'exil fiscal, mais peut-être devrait-on se livrer à l'exil des retraites ? On pourrait se rendre en Croatie où, à partir de 60 ans et de trente-cinq annuités – 58 ans et trente-trois annuités pour les femmes –, on peut prendre sa retraite, ou encore au Luxembourg, où on peut cesser son activité à 57 ans à condition d'avoir quarante annuités. L'âge moyen de départ en France est normal ; il est équivalent, par exemple, à celui de l'Autriche. Il faut cesser de voir notre pays comme le plus mauvais élève de l'Europe.

Proposition de rédaction de M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix, député. – Au départ, le Gouvernement proposait de reporter progressivement l'âge légal à 65 ans, au rythme de quatre mois par an, ce qui était trop brutal. La proposition que fait le Sénat depuis plusieurs années de le reporter à 63 ans à la fin du quinquennat, puis à 64 ans en 2030, est beaucoup plus acceptable.

Je propose d'introduire une clause de revoyure, parce que nous devons la transparence aux Français. Il faudrait que, à mi-parcours, un rapport fasse le point sur l'équilibre du système, l'évolution démographique, l'emploi des seniors, l'effectivité des mesures de prise en compte de la pénibilité, la réduction des écarts de salaires entre les femmes et les hommes, etc. Ce rapport devrait faire l'objet d'un débat devant le Parlement.

Toutefois, je m'aperçois que mon amendement est satisfait par la nouvelle rédaction de l'article proposée par les rapporteurs. Je le retire donc.

La proposition de rédaction est retirée.

Les propositions de rédaction tendant à supprimer l'article 7 ne sont pas adoptées.

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

Article 8

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte, député. – Nous demandons la suppression de l'article 8, qui adapte les règles du départ anticipé, à la suite du relèvement de l'âge légal de 62 à 64 ans.

Cet article devait être l'élément clé du *deal* entre la majorité à l'Assemblée nationale et Les Républicains au Sénat, mais nos collègues sénateurs se sont fait duper. Notre camarade Aurélien Pradié voulait que personne ne cotise plus de 172 trimestres, c'est-à-dire quarante-trois ans, mais, en l'état actuel du dispositif, cette demande n'est pas satisfaite.

Prenons l'exemple d'une personne qui a commencé à travailler à 20 ans. Pour bénéficier du dispositif « carrières longues », elle doit remplir trois critères : avoir cotisé quatre ou cinq trimestres avant le 31 décembre de l'année de ses 20 ans ; travailler jusqu'à 62 ans ; avoir cotisé 172 trimestres. Le texte qui nous est proposé dit seulement que le Gouvernement ne pourra pas porter ce nombre de trimestres à 176 ou 180 : cela ne change rien à la seconde condition, qui est de travailler jusqu'à 62 ans.

Il est vrai que soixante-deux moins dix-neuf, cela fait quarante-trois, mais les règles de cotisation des trimestres la première et la dernière année sont telles que la durée de cotisation, pour de nombreuses personnes, dépassera quarante-trois ans et pourra aller jusqu'à quarante-quatre ans et trois trimestres, dans le pire des cas.

M. Hadrien Clouet, député. – Certains de nos collègues du groupe Les Républicains avaient conditionné leur vote à l'adoption d'une disposition limitant à quarante-trois le nombre d'années de cotisation pour les carrières longues. Or mon collègue vient de montrer qu'il pourra y avoir des dépassements. Puisque cet accord entre la majorité et Les Républicains ne tient pas, nous proposons de l'annuler.

L'âge de départ anticipé n'a pas été fixé à 60 ans par hasard, mais parce qu'il y a, à cet âge-là, un effet de seuil important dans le monde du travail : c'est à partir de 60 ans que l'on constate le décuplement des incapacités permanentes en cas d'accident du travail. Ce sont les conditions d'existence des salariés qui sont en jeu, mais c'est aussi une question de budget public : 10 % des accidents du travail conduisant à une invalidité permanente après 60 ans, cela représente des milliards. Nous proposons donc de gagner de l'argent en maintenant à 60 ans les départs anticipés. C'est un dispositif gagnant-gagnant : les gens vont gagner des années de vie et vous allez gagner de l'argent.

Par ailleurs, il n'est pas vrai que la France est le pays où l'âge de départ à la retraite – légal ou effectif – est le plus bas d'Europe. Le Luxembourg, la République tchèque, la Grèce, la Slovaquie, la Slovénie ou, pour les femmes, l'Autriche et l'Espagne, sont des pays où l'âge effectif et l'âge légal de départ à la retraite sont plus bas. C'est la même chose pour le taux de remplacement : il est de 74 % en France, mais il est de 77 % en Norvège, de 84 % au Danemark – où il atteint même 120 % pour les bas revenus. Il n'est donc pas vrai que les pensions de retraite françaises sont les plus généreuses d'Europe.

Enfin, la durée de la retraite, par rapport à la durée de la vie, évolue très peu : on est passé de 30 % en 1971 à 34 % aujourd'hui. En proportion, le temps qu'un individu passe à la retraite a très peu évolué et je pense que nous pouvons absorber cette augmentation de 4 % par une meilleure redistribution des revenus du capital et une meilleure organisation du travail.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Avec les départs anticipés et le dispositif « carrières longues », près de cinq personnes sur dix partiront avant 64 ans.

Pour rappel, le texte initial prévoyait que le maintien du départ des travailleurs handicapés à la retraite à 55 ans ferait l'objet d'un décret. Il prévoyait le maintien à 62 ans du départ des personnes en situation d'inaptitude ou d'invalidité et des titulaires de l'allocation aux adultes handicapés. Cet article prévoit également des dispositifs de départ anticipé pour carrière longue.

Le Sénat a adopté d'autres dispositions, notamment la surcote. Il a inscrit dans la loi le maintien du départ à 55 ans pour les personnes en situation de handicap. Il a créé une quatrième borne d'âge à 63 ans pour les assurés qui ont commencé à travailler à 21 ans. Nous vous proposons de conserver l'ensemble de ces dispositions, qui rendent ce texte plus juste, notamment en faveur des femmes.

Nous proposons par ailleurs d'ouvrir le bénéfice du dispositif « carrières longues » à une durée d'assurance de 43 ans, à terme, pour chacune des bornes d'âge. Cette mesure, qui a été défendue par le président Marleix, a été reprise dans la rédaction que nous vous proposons.

Proposition de rédaction de M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix, député. – Comme je suis satisfait de la rédaction proposée par les rapporteurs, je retirerai ma proposition de rédaction. Le dispositif « carrières longues » est très complexe et, ce qui était particulièrement injuste, c'est qu'on exigeait par voie réglementaire des durées de cotisation qui, au terme de la réforme Touraine, pouvaient aller jusqu'à 180 trimestres – cela figure dans le décret sur les carrières longues. Inscrire dans la loi que l'exécutif ne pourra plus exiger une durée de cotisation supérieure à celle qui est exigée pour tous, à savoir, à terme, 172 trimestres, est un vrai progrès.

La proposition de rédaction est retirée.

M. Philippe Vigier, député. – Cette harmonisation était indispensable et nous avons clarifié des questions qui en avaient besoin. Nous connaissons maintenant les conditions précises de départ des carrières longues. Sans esprit polémique, nous rattrapons les loupés de la loi Touraine et nous allons enfin pouvoir traiter tout le monde selon les mêmes principes. Je vois là de l'apaisement et de la confiance pour l'avenir.

M. Éric Woerth, député. – Le dispositif applicable aux carrières longues a toujours été un peu compliqué, car le principe même de ces carrières est que l'on travaille plus longtemps – mais une carrière longue et une carrière qui commence tôt sont deux choses différentes. Le dispositif de 2003, qui relevait d'un certain état d'esprit, pouvait évoluer, et évoluera. Nous prenons en compte l'annonce par la Première ministre de la création notamment d'une quatrième borne d'âge. En fonction de ces bornes, il sera possible de partir plus tôt si l'on respecte l'âge requis et qu'on ne dépasse pas quarante-trois années de cotisation. Cette proposition recueille l'approbation des uns et des autres, et il faut la voter.

Propositions de rédaction de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson, député. – Je suis tout à fait favorable à la proposition des rapporteurs d'intégrer au texte ma proposition de rédaction, très proche de celle de M. Marleix. Il est savoureux de voir cet amendement, initialement déposé par le Gouvernement et jamais discuté au Sénat, revenir en commission mixte paritaire.

Par ailleurs, l'amendement montre que le texte était mal fait. Selon nous, il faut jouer avant tout sur les annuités et sur les surcotes et décotes, mais notre proposition n'a malheureusement pas été retenue sur ce deuxième point – nous félicitons toutefois qu'elle l'ait été sur le premier. À défaut d'étude d'impact, pourrions-nous connaître quelques chiffres précis nous permettant de mesurer les incidences de cette mesure ? Au-delà du chiffre, qui semble être de l'ordre de 300 millions d'euros, disposez-vous d'éléments quant au nombre annuel de bénéficiaires jusqu'à 2030 ?

Mme Monique Lubin, sénatrice. – J'ai besoin de comprendre concrètement de quoi nous parlons. Un salarié qui a commencé à travailler à 18 ans et un mois et qui a cotisé toutes ses annuités peut partir à 62 ans dans le nouveau dispositif, c'est-à-dire après avoir cotisé quarante-quatre annuités. Pourra-t-il, si cette proposition est adoptée, partir à 61 ans ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le dispositif est illisible. Si on applique une durée de cotisation de quarante-trois ans à tout le monde, ce n'est plus un dispositif de carrières longues, mais de carrières précoces. La situation est différente selon que l'on est né en début ou en fin d'année, et la réponse à la question est donc difficile. En outre, la durée prise en compte consiste en trimestres cotisés ou réputés cotisés, avec une faible dose de solidarité, ce qui précisément pose problème.

Il faut conserver l'effet borne lié à l'âge, sous peine d'entraîner un coût prohibitif – 9 milliards d'euros ! La proposition de rédaction qui nous est soumise représente le moindre mal pour corriger les durées d'assurance requises, qui étaient de deux ans pour les bornes de 16 ans et de 18 ans respectivement, et ont été, dans le projet du Gouvernement, converties selon trois bornes, fixées respectivement à 16, 18 et 20 ans. Pour les bornes de 16 et de 18 ans, la durée d'assurance requise était d'une année, et on atteignait quarante-trois ans pour la borne de 20 ans. L'ajout d'une quatrième borne, à 21 ans, pour un départ à 63 ans et quarante-trois ans de cotisation, est un signe fort donné par l'Assemblée et par le Sénat. Il est toutefois mathématique que, dès lors que l'on applique des bornes, certaines personnes travailleront quarante-trois ans et d'autres quarante-quatre, selon le moment de l'année où elles sont nées.

Le fait de fixer le plancher à quarante-trois ans – c'est-à-dire d'élargir le dispositif à des gens qui, sans cela, auraient travaillé quarante-quatre ans – a une répercussion financière de 300 millions d'euros. Un tel dispositif ne permet cependant jamais de faire coïncider précisément l'âge de départ et la durée de cotisation, et se révèle donc particulièrement illisible. J'invite donc le Gouvernement à le revoir sous l'angle des carrières « précoces » plutôt que « longues ». Étant donné toutefois que la formule déjà revue représente un moindre mal, en ce qu'elle vise des cibles précises et limite la durée de cotisation, elle a été acceptée au Sénat.

Le nombre de personnes touchées par cette mesure est très important, compte tenu de son rendement de 300 millions d'euros.

Au Sénat, monsieur de Courson, ni le Gouvernement ni le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants n'a déposé d'amendements, ceux qui ont été déposés l'ayant été par d'autres formations politiques. Dans un esprit d'ouverture, le Sénat n'a pas voulu leur donner suite, car il nous semblait important que l'Assemblée nationale, frustrée de débat, puisse confirmer dans le cadre de la commission mixte paritaire les décisions relatives à la durée de cotisation.

M. Thomas Ménagé, député. – Je suis surpris de découvrir qu'il y a eu un accord entre le Gouvernement et Les Républicains sur un point – une durée maximale de cotisation de quarante-trois ans – qui était l'élément majeur de la position de ces derniers. Il en ressort, et cela doit être gravé dans le marbre, que certaines personnes travailleront quarante-trois ans, et d'autres quarante-trois ans et onze mois, en fonction de leur mois de naissance : c'est donc un mensonge que de laisser croire aux Français qu'il y a eu aujourd'hui une avancée considérable. Un montant de 300 millions d'euros est certes important, mais on est encore loin de la proposition défendue à l'Assemblée nationale par M. Pradié, qui prévoyait une durée maximale de quarante-trois annuités ! Certains Français croient que c'est ce qui s'appliquera, mais ce n'est pas le cas, et certaines personnes travailleront quasiment quarante-quatre ans.

M. Paul Christophe, député. – N’oubliez pas de tenir compte de la date de début de carrière, qui a aussi un impact. Comme l’a souligné M. le rapporteur Savary, le système est aujourd’hui particulièrement injuste, puisqu’il impose, selon la situation, jusqu’à 180 ou 176 trimestres. Il n’y a donc guère d’injustice à proposer une durée de 172 trimestres. Pour le reste, il faudra travailler de l’ordre de quarante-trois années, en fonction de sa date de naissance. Il faut aussi garder présent à l’esprit que les carrières ne sont pas linéaires, et sont parfois hachées par des périodes de chômage, de telle sorte que cette limitation à 172 trimestres peut avoir l’effet d’une bouffée d’oxygène.

M. Charles de Courson, député. – Une toute petite question : l’article 40 de la Constitution est-il opposable, comme en première lecture dans l’une et l’autre chambre, aux propositions de rédaction déposées en commission mixte paritaire qui entraîneraient des dépenses supplémentaires ?

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – L’augmentation des bornes d’âge se traduirait par un accroissement annuel de 30 000 personnes par an. Je rappelle aussi que le Gouvernement a déposé, le dernier vendredi des débats à l’Assemblée, un amendement identique à celui qui a été intégré dans le texte à l’issue des débats que nous avons eus avec le groupe de M. Marleix.

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte député. – Elle tend à intégrer dans les alinéas 2, 4 et 7 de l’article 8 la mention suivante : « qui ne peut être supérieure à quarante-trois annuités », le reste sans changement. Cette proposition rédactionnelle est importante, car elle apporte des clarifications bienvenues.

Ni nos collègues sénateurs ni nous-mêmes n’avons vraiment compris l’objet du *deal*. Vous avez présenté tout à l’heure cette mesure comme un moindre mal, avec un impact budgétaire de 300 millions d’euros par an, mais vous n’êtes pas en mesure de nous dire combien de personnes sont concernées par cette mesure. Or, selon les simulations que nous que nous avons effectuées et que nous pouvons vous communiquer, un tiers des personnes qui devraient bénéficier de ce dispositif parce qu’elles auront cotisé le nombre de trimestres suffisant devront travailler plus de quarante-trois ans. Contrairement aux déclarations de M. Christophe, 8 % de ceux qui pourraient bénéficier de ce dispositif travailleront au-delà de quarante-quatre ans. Reconnaissez-vous que c’est possible, et que cela ne correspond pas à la demande initiale de votre collègue Pradié, mais qu’il s’agit d’un *deal* que vous jugez acceptable parce que c’est un moindre mal ?

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Le chiffre de 30 000 comprend les personnes concernées par les mesures liées aux bornes d’âge – dont celle à 21 ans – ainsi que les bénéficiaires de l’amendement de M. Marleix.

L’article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

M. Charles de Courson, député. – J’avais une autre proposition de modification à vous présenter.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – L’article 8 a été mis aux voix.

M. Arthur Delaporte, député. – En commission mixte paritaire, nous sommes libres d’organiser nos travaux comme nous le souhaitons.

M. Charles de Courson, député. – Le Sénat a eu raison de s’intéresser aux droits familiaux. Il a adopté une surcote de 5 % pour les femmes dès le premier enfant. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires défendait à l’Assemblée nationale une autre approche, destinée à prendre en considération l’extraordinaire variété des majorations actuelles pour enfants selon les régimes – de 0 pour les professionnels libéraux, quel que soit le nombre d’enfants, à 10 % à partir du troisième enfant auxquels s’ajoutent 5 % par enfant supplémentaire pour les régimes spéciaux. M. Dussopt a d’ailleurs saisi le COR pour essayer d’y voir plus clair dans ce bazar. Sachant que la plupart des familles françaises comptent deux enfants, il s’agissait d’accorder une majoration de 5 % dès le deuxième enfant qui vient s’ajouter aux majorations existantes dans les quarante-deux régimes.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons étudié comment compenser pour les mères de famille le fait que les majorations de la durée d’assurance dont elles bénéficiaient jusqu’alors perdent de leur intérêt à cause du report de l’âge légal.

Nous avons écarté l’ouverture anticipée des droits qui est non seulement en contradiction avec l’objectif de travailler plus mais aussi plus difficile à absorber pour les finances publiques. Une surcote de 5 % équivaut à une année de retraite, par calcul actuariel, si l’on estime que la durée moyenne de retraite est de vingt ans. Mais ces 5 % sont répartis sur vingt ans, alors que dans le cas d’un départ anticipé, le coût pour le système de retraite est immédiat.

Nous avons également envisagé des majorations mais les règles de l’article 40 de la Constitution nous l’interdisaient. Le problème ne se pose pas pour la surcote puisque le régime actuel en comporte déjà.

Nous avons discuté avec le Gouvernement pour aboutir à la solution que nous proposons. Nous aurions pu aller plus loin encore mais ce n’était pas sans conséquence financière. Ne l’oublions pas, la réforme a pour but d’accroître la durée d’activité et de combler les déficits, pas de les creuser.

Je vous invite donc à préférer la surcote à la majoration qui est proposée.

M. Charles de Courson, député. – Je ne conteste pas votre choix. Je fais preuve d’une plus grande rigueur en demandant que la surcote s’applique à compter du deuxième enfant.

Article 8 bis

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L’article 8 bis vise à priver les parents condamnés pour violences et maltraitance à l’encontre de leurs enfants du bénéfice des majorations de durée d’assurance et de pension pour enfants.

Nous vous proposons de l’adopter dans sa rédaction issue du Sénat.

M. Charles de Courson, député. – Êtes-vous sûrs que c’est une bonne idée ? Il y a violence et violence. Si vous êtes condamné pour avoir donné une paire de claques ou une fessée, vous seriez privés du bénéfice des majorations. Cela me paraît tout à fait excessif.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Nous faisons confiance au juge. Une condamnation pour violences à l'encontre d'un enfant tient *a priori* à plus qu'une paire de claques.

L'article 8 *bis* est issu d'un amendement de Mme Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, qui a été adopté à l'unanimité. Je soutiens ces dispositions de bon sens.

M. Hadrien Clouet, député. – Plutôt que de priver d'un droit social, les sénateurs ont-ils envisagé de transférer les montants correspondants aux institutions ou organismes qui prennent en charge les victimes de violences ?

Pourquoi avoir fait le choix d'une sanction automatique et non d'une peine complémentaire ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est une question de justice. On ne peut pas accepter que des mesures sociales profitent à des personnes coupables de violences. C'est un moyen parmi d'autres de sensibiliser au respect des droits de l'enfant. Seules les condamnations définitives peuvent entraîner la perte du bénéfice de droits familiaux.

M. Charles de Courson, député. – La peine automatique n'est pas raisonnable. Elle ne passera jamais le contrôle de constitutionnalité. Nombreux sont les exemples de sanctions automatiques censurées par le passé.

Je propose de laisser au juge la faculté de prononcer la mesure à titre de sanction complémentaire. Si vous en êtes d'accord, nos rapporteurs pourraient s'atteler à une nouvelle rédaction en ce sens.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il existe déjà des mesures similaires en cas de retrait de l'autorité parentale. Le Sénat avait décidé d'aller un cran plus loin. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les violences au sein de la famille, la pension de réversion n'est plus due au conjoint survivant s'il s'est rendu coupable de violences conjugales.

Je ne suis pas opposé à ce que le texte indique « le juge peut ».

Mme Sandrine Rousseau, députée. – Je suis favorable à l'ajout du mot « peut » proposé par notre collègue Charles de Courson afin que la sanction ne soit pas automatique, ce qui risquerait de diminuer le nombre de condamnations.

M. Sylvain Maillard, député. – Chacun mesure l'intérêt d'une discussion apaisée où les uns et les autres s'écoutent mutuellement : on construit une meilleure loi. Nous sommes également favorables à la suggestion de Charles de Courson. Il est plus sage et plus sûr du point de vue constitutionnel de laisser la décision au juge.

La réunion est suspendue de 15 h 10 à 15 h 30.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons une nouvelle rédaction tenant compte des observations précédentes.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Je m’abstiendrai sur cette modification. Je maintiens ma faveur à l’automatisme de la peine en cas de condamnation définitive d’un parent pour violences commises sur un enfant. Il ne me semble pas souhaitable de donner la main au juge qui place parfois l’intérêt de la famille au-dessus de l’intérêt supérieur de l’enfant.

M. Charles de Courson, député. – Cette nouvelle rédaction est plus satisfaisante, même si j’indique à M. Iacovelli qu’elle courra toujours un risque devant le Conseil constitutionnel.

Dans certains cas, la sanction valant privation des droits est temporaire. Peut-être pourrait-on préciser, pour renforcer la constitutionnalité du dispositif, qu’ils sont recouverts à la fin d’une période déterminée ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La privation des allocations familiales peut être temporaire, pas celle de la pension de réversion. Elle est forcément définitive car elle a des conséquences sur le montant de la pension.

M. Charles de Courson, député. – La question se pose si des décisions de justice rendent cette privation temporaire. Cette hypothèse existe-t-elle ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Non. Une fois la majoration affectée à l’un des parents, il s’agit d’une décision définitive.

L’article 8 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 ter

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Nous proposons de supprimer l’article 8 ter, qui attribue à la mère deux trimestres de majoration d’assurance liée à l’éducation des enfants.

Le texte comporte de nombreuses mesures relatives aux droits familiaux : la surcote de 5 %, la prise en compte des indemnités journalières maladie antérieures à 2012, des congés parentaux et des pensions de réversion versées aux orphelins, la suppression de la majoration de la durée d’assurance et des pensions pour les parents violents, le bénéfice de la majoration de 10 % pour trois enfants dont l’un est décédé, enfin l’extension aux professions libérales de la majoration de pension de 10 % pour trois enfants ou plus. Par ailleurs, le Gouvernement s’est engagé à confier au Conseil d’orientation des retraites une mission sur les droits familiaux dans la perspective du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024.

L’article 8 ter, tel qu’il est rédigé, entraîne des modifications significatives. Il faut travailler davantage sur ce sujet.

Mme Mathilde Panot, députée. – Nous proposons quant à nous de conserver l’ensemble des articles 8 ter à 8 decies, issus d’amendements de Laurence Rossignol au Sénat. Ils prévoient que la mère assurée sociale bénéficie d’au moins la moitié des trimestres de majoration de la durée d’assurance au titre de l’éducation de l’enfant, que le parent qui n’est pas la mère assurée sociale bénéficie de cette majoration uniquement s’il a pris le congé de paternité et d’accueil de l’enfant et que, en cas de désaccord sur la répartition du bénéfice des

trimestres en question, cette majoration soit attribuée au parent ayant assumé principalement l'accueil de l'enfant et par défaut à la mère.

Ces mesures de partage de trimestres de majoration de la durée d'assurance au titre de l'éducation de l'enfant au sein du couple sont intéressantes. D'après l'étude de l'Insee *Le temps domestique et parental des hommes et des femmes : quels facteurs d'évolutions en 25 ans ?*, en 2015, les femmes en couple hétérosexuel effectuaient 71 % des tâches domestiques et 65 % des tâches parentales en 2010.

On nous dit qu'il faut y travailler un peu plus, que l'on ne connaît pas l'effet exact de ces mesures. J'ai l'impression que de nombreuses dispositions ont été adoptées sans que l'on en mesure les effets exacts. Les femmes, nous le savons, seront les perdantes de cette réforme. Réaffirmer certains principes garantissant à la mère assurée sociale au moins la moitié des trimestres de majoration est opportun.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – J'ai soutenu ces amendements en séance publique. Ayant pris note de l'engagement du Gouvernement et des rapporteurs de confier au Conseil d'orientation des retraites une mission sur les droits familiaux pour aller plus loin, je soutiens la suppression des articles.

Mme Sandrine Rousseau, députée. – D'après l'étude citée par Mathilde Panot, les femmes réalisent chaque semaine huit heures de travail domestique de plus que les hommes. L'Observatoire des inégalités, dont les chiffres sont plus récents, évalue cette inégalité à dix heures hebdomadaires. Ce travail gratuit est accompli pour la société et pas uniquement pour le foyer. C'est un travail de garde d'enfants ou, pour parler comme Marx, d'entretien et de reconstitution de la force de travail. La réforme prive les femmes de la reconnaissance de ce travail que sont les trimestres supplémentaires. Elles pourront en bénéficier mais ils ne leur permettront pas de partir plus tôt en retraite.

Les amendements de Laurence Rossignol au Sénat sont de nature à éviter le transfert aux hommes des compensations et des avantages issus du fait d'être parent. Il s'agit d'une sorte de filet de sécurité pour les mères, d'une forme de rééquilibrage d'une inégalité structurelle au sein des couples. Il est essentiel de conserver ces amendements.

Mme Monique Lubin, sénatrice. – Ces amendements sont les seuls, parmi les nombreux des trois groupes de gauche, qui aient été adoptés. Il serait pénalisant qu'aucun d'eux ne soit retenu. Je me fais la porte-parole de Laurence Rossignol : l'article 8 *ter* au moins, qui fixe un minimum de deux trimestres de majoration de la durée d'assurance au titre de l'éducation des enfants au bénéfice de la mère, ne pose aucun problème. C'est une mesure de protection des mères.

M. Olivier Marleix, député. – Je suis déstabilisé par le fait d'être d'accord avec Mathilde Panot et Sandrine Rousseau... Je trouve les amendements adoptés au Sénat intéressants, ce qui n'enlève rien au respect que je porte au travail des rapporteurs. Sur la question des droits familiaux, notamment de l'attribution de leur bénéfice aux femmes, la réforme laisse un goût d'inachevé. Nous devrions réfléchir à ce qui sortira de la présente commission mixte paritaire sur ce point.

M. Charles de Courson, député. – Le ministre Olivier Dussopt lui-même a reconnu qu'il n'y a rien, dans le texte initial, concernant les droits familiaux, alors que c'est dans ce domaine que l'inégalité est la plus considérable. Tel est le cas en matière de

majoration de durée d'assurance, qui va de zéro pour les professions libérales à six mois pour les agents de la fonction publique et deux ans dans le régime général. Absurde ! S'agissant des majorations de pension, le Sénat a essayé d'améliorer les dispositions en vigueur en ayant conscience que son travail n'est pas satisfaisant – mais cela vaut mieux que rien. Quant à l'attribution des pensions de réversion, elle pose un énorme problème.

Le Gouvernement a saisi le COR pour examiner ces questions. Il faudrait que les groupes politiques s'engagent à les traiter dans une loi de financement de la sécurité sociale, avec l'accord du Gouvernement – pour ne pas nous heurter à l'article 40 de la Constitution.

Mme Raymonde Poncet Monge, sénatrice. – Je souhaite que soient au moins préservés les articles 8 *ter* et 8 *sexies*, assurant à la femme 50 % des trimestres attribués. Quelles que soient les mesures publiées par différentes instances, les pères ont toujours l'impression de faire la moitié du travail !

M. Sylvain Maillard, député. – Il y a un consensus pour avancer mais une question de droit européen se pose.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Je suspendrai brièvement la séance une fois les prises de parole achevées.

M. Thomas Ménagé, député. – Un consensus semble se dégager ; l'avancée qui se dessine sera peut-être la seule de cette commission mixte paritaire. Je suis heureux que certains, y compris les rapporteurs, soutiennent, au-delà de ce qui a été négocié ces derniers jours, des évolutions positives. Je remercie les sénateurs qui avaient voté ces dispositions. Si nous pouvions parvenir à une avancée en faveur des femmes et des droits familiaux, ce serait une bonne chose.

M. Philippe Mouiller, sénateur. – Ces dispositions ont été votées à la quasi-unanimité au Sénat. Après expertise, il s'est avéré qu'elles soulevaient des questions du point de vue du droit européen. Le ministre Olivier Dussopt souhaitait renvoyer le sujet au Conseil d'orientation des retraites. Il serait bon de se donner quelques instants pour satisfaire, malgré ces deux éléments, la volonté collective qui s'exprime.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La commission des affaires sociales du Sénat avait émis un avis défavorable à ces dispositions. Puis la discussion en séance publique a fait évoluer les positions vers une unanimité.

Je rappelle que la répartition a été instaurée en 2010 parce que notre droit attribuant à la mère de famille huit trimestres – quatre de maternité et quatre d'éducation – n'était pas conforme au droit européen. Les trimestres de maternité sont restés à la mère, mais les trimestres d'éducation méritaient d'être partagés. N'oublions pas non plus que le but est d'associer les pères à l'éducation de l'enfant.

Enfin, seuls les salariés du privé sont concernés par la répartition de la majoration. Les fonctionnaires, qui ne bénéficient que de deux trimestres liés à la maternité, ne le sont pas. Si la commission des affaires sociales du Sénat avait émis un avis défavorable sur ces dispositions, c'est parce que nous pensons que l'ensemble des droits familiaux doit être revu – probablement dans le cadre du COR. Je rappelle que les droits de réversion sont traités dans treize régimes différents. Il faut une vraie réflexion pour harmoniser tout cela. Mais je suis ouvert à ce que vous allez proposer.

La réunion, suspendue à 15 h 50, est reprise à 15 h 55.

M. Sylvain Maillard, député. – La majorité présidentielle est favorable aux articles 8 *ter* et 8 *sexies*.

M. Olivier Marleix, député. – Je comprends que la refonte globale des droits familiaux souhaitée par le rapporteur du Sénat, mais il n'est pas envisageable que la commission mixte paritaire débouche sur un texte moins-disant en matière de droits des mères. Retenir les articles 8 *ter* et 8 *sexies* semble un bon point de départ.

M. Charles de Courson, député. – Il reste un point à trancher : quelle date d'application ? Je suggère le 1^{er} janvier 2024 qui laisserait le temps d'ajuster les dispositifs dans la loi de financement de la sécurité sociale.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – La date d'entrée en vigueur est le 1^{er} septembre 2023.

M. Charles de Courson, député. – Certaines caisses ne pourront s'y conformer. L'article le plus important est le 8 *ter* car il crée des droits pour ceux qui n'en ont pas, notamment les professions libérales. Pour le régime des libéraux, traite-t-on le flux et le stock, ou seulement le flux ? Il paraît difficile de ne pas traiter le stock. D'ici au 1^{er} janvier 2024, nous nous laisserions le temps d'ajuster ce qui doit l'être, sinon c'est de l'affichage.

M. Philippe Vigier, député. – À partir d'un avis défavorable en commission des affaires sociales du Sénat, nous sommes parvenus à une construction largement consensuelle : c'est un beau message. Nous soutiendrons la démarche engagée.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ma position a évolué en fonction des débats. Notre avis défavorable résultait de la perspective d'un renvoi au Conseil d'orientation des retraites. Je suis sensible aux arguments présentés et j'étais dans un état d'esprit consensuel. Mais on me dit qu'il est déjà trompé sur les réseaux sociaux que les groupes de la NUPES auraient « arraché » à la commission mixte paritaire une mesure favorable aux femmes. Je veux bien que l'on s'approprie les choses ainsi mais, en réalité, nous essayons tous d'apporter une valeur ajoutée à ce texte ô combien difficile.

La date devrait être celle du 1^{er} septembre. Il faudra laisser au Conseil constitutionnel le temps de l'analyse : je ne suis pas sûr que la réintroduction de ce genre de mesure puisse être acceptée. Dans cette optique, il convient que la mesure soit réservée aux nouveaux retraités afin qu'elle conserve un lien avec le nouveau dispositif.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Nous étions d'accord : personne n'a arraché quoi que ce soit. Nous débattons, nous discutons, nous allons voter. Ce sont les débats qui ont permis cette avancée.

*L'article 8 ter est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Articles 8 quater et 8 quinquies

*Les articles 8 quater et 8 quinquies sont **supprimés**.*

Article 8 sexies

*L'article 8 sexies est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Articles 8 septies et 8 octies

*Les articles 8 septies et 8 octies sont **supprimés**.*

Article 8 nonies

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit de maintenir à quatre le nombre de trimestres accordés aux parents, même en cas de décès de l'enfant avant sa quatrième année. Nous proposons de conserver cet article dans la rédaction du Sénat.

M. Charles de Courson, député. – Il y a un problème de coordination au dernier alinéa de l'article. Il faudrait harmoniser sa rédaction avec ce que nous avons précédemment décidé.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Favorable.

*L'article 8 nonies est **adopté** dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

Article 8 decies

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article supprime les dispositions empêchant la prise en compte des enfants décédés sans avoir été élevés pendant au moins neuf ans pour l'attribution aux parents fonctionnaires de la majoration de pension pour enfant.

*L'article 8 decies est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 9

Mme Mathilde Panot, députée. – Nous proposons de supprimer cet article, ersatz de prise en compte de la pénibilité. En 2017, le Gouvernement a supprimé quatre critères de pénibilité – port de charges lourdes, postures pénibles, vibrations mécaniques et exposition aux agents chimiques dangereux. Seuls 10 000 salariés sur 24 millions ont un compte professionnel de prévention, et seulement 4 000 en retirent un léger bénéfice. Bref, la pénibilité n'est pas prise en compte dans notre pays.

Plus de 2 millions de salariés sont exposés à des facteurs de pénibilité non reconnus. Ainsi les aides-soignantes ou les aides à domicile, qui portent régulièrement des gens, ou les caissières, qui finissent par porter une tonne dans la journée, ne voient-elles pas le port de charges lourdes leur être reconnu. Les coiffeuses ou les ouvrières du textile sont exposées aux agents chimiques. Si les accidents du travail diminuent pour les métiers exercés en majorité par des hommes, ils augmentent pour ceux à dominante féminine.

Comme le fait remarquer le sociologue Pascal Marichalar, si, pour parler du travail d'un ouvrier, on remplaçait le terme de pénibilité par « exposition à un risque

cancérogène ou de brûlure », on rendrait la situation moins acceptable ! Nous sommes très défavorables au décalage de l'âge légal de départ à la retraite pour ces métiers.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je suis défavorable à la proposition de suppression. Le Sénat a souhaité maintenir l'âge de départ en retraite pour incapacité permanente à 60 ans. La rédaction que nous proposons prévoit un départ à 60 ans pour les personnes les plus affectées, qui présentent un taux d'incapacité supérieur ou égal à 20 %, ainsi qu'un départ deux ans avant l'âge légal pour celles dont le taux d'incapacité est inférieur à 20 %. Il est aussi proposé de réduire la durée de l'exposition aux facteurs de risques professionnels, de dix-sept ans, à cinq ans.

S'agissant de la prévention des risques ergonomiques, le Sénat a adopté des dispositions bienvenues d'encadrement du Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle, notamment par l'intervention des caisses d'assurance retraite et de santé au travail. Pour des raisons d'opérationnalité et d'efficacité, nous proposons de maintenir le périmètre initial du Fonds, conçu pour répondre aux enjeux liés à l'exposition aux facteurs de risques ergonomiques, non à l'exposition aux agents chimiques dangereux.

Le texte que nous proposons améliore l'articulation du suivi individuel renforcé en médecine du travail avec les rendez-vous de prévention, que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 a créés, et les cellules de prévention de la désinsertion professionnelle. Cette proposition est issue d'amendements des députées Nadia Hai et Charlotte Parmentier, que nous n'avons pas pu examiner en séance à l'Assemblée nationale.

Pour ce qui concerne le compte professionnel de prévention, le texte que nous proposons conserve les ajouts du Sénat, notamment les incitations à recourir au dispositif à des fins de formation et de reconversion professionnelles. Elles s'ajoutent à celles prévues par le texte initial accélérant l'acquisition des droits pour les personnes exposées simultanément à plusieurs facteurs de risques et augmentant le maximum de points par la suppression du plafond de 100 points.

Quant à la prévention de l'exposition aux agents chimiques, elle doit être traitée par la réglementation, les normes et les sanctions au sein de l'entreprise. Nous ne souhaitons pas l'inclure dans le périmètre du Fonds.

Mme Corinne Féret, sénatrice. – L'article est important pour nos concitoyens, notamment les salariés. La façon dont le projet de réforme aborde la pénibilité est problématique. Que le Gouvernement le veuille ou non, certains métiers sont dangereux. Parler d'usure plutôt que de pénibilité, ce n'est pas la même chose. La pénibilité porte sur le travail et ses conditions. Elle relève d'une responsabilité collective alors que l'usure professionnelle a trait aux corps des travailleurs, donc à une responsabilité individuelle.

Lors du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, l'exécutif avait supprimé par ordonnance quatre critères de pénibilité parmi les dix adoptés en 2015 : le port de charges lourdes, les postures pénibles, les vibrations mécaniques et l'exposition aux agents chimiques dangereux. Il est demandé à des Français exposés à des facteurs de risque autrefois reconnus de travailler plus. On est bien dans la démarche de demander à tous de travailler deux ans de plus.

Le Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle ne mentionne pas tous les critères de pénibilité retenus en 2017. Il sera doté de 1 milliard d'euros

entre 2023 et 2027. Un fonds spécifique est également créé pour les établissements de santé et les établissements médico-sociaux. Le dispositif ne permettra pas d'éviter les coûts du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans, que la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques évalue à 1,8 milliard d'euros par an, en rentes invalidité et arrêts maladie. Dans cette réforme, vous comptez sur la médecine du travail pour compenser les effets de la pénibilité, mais où sont les médecins du travail qui devraient assurer le suivi individuel renforcé et améliorer l'ergonomie des postes de travail ? Leur nombre ne cesse de diminuer !

Nous soutenons donc la proposition de supprimer l'article 9. Pour nombre de nos concitoyens, la retraite est l'aboutissement d'années de souffrance. Leur demander de travailler deux ans de plus dans de telles conditions de pénibilité est inacceptable.

M. Charles de Courson, député. – À l'alinéa 3, le terme d'usure, qui renvoie à l'usure physique, témoigne d'une conception archaïque : nombre de nouveaux métiers sont responsables de céphalées plutôt que d'une usure physique. Il conviendrait plutôt de parler de pénibilité. Quant au Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle, il serait préférable de dire qu'il est placé sous la responsabilité de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles. Enfin, des dispositions sont-elles prévues pour éviter les effets de seuil, autour des 20 % de taux d'invalidité ?

Mme Sandrine Rousseau, députée. – L'emploi du terme d'usure est un des éléments les plus choquants de la réforme. Ce terme renvoie à la solidité des corps, donc à la santé et à la force, et à la nécessité pour les travailleurs d'entretenir leur forme physique. Au contraire, la pénibilité est de la responsabilité de l'employeur, qui doit améliorer les conditions de travail et l'ergonomie des postes de travail. Parler d'usure gomme la responsabilité de l'employeur dans la détérioration de la santé des salariés. Au nom de quoi décidez-vous que les salariés sont usés ou non ? Nous soutenons la suppression de l'article.

M. Philippe Vigier, député. – La création du Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle est une bonne chose, surtout avec une dotation de 1 milliard d'euros. Il faudra en définir précisément les critères et le rôle des partenaires sociaux.

S'agissant des risques liés aux agents chimiques, l'exposition aux poussières et aux fumées est exclue du compte professionnel de prévention. Il importe qu'elle ne soit pas incluse dans le Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle car des mécanismes spécifiques existent déjà.

Mme Cathy Apourceau-Poly, sénatrice. – Il faut mettre les bons mots sur les maux. La pénibilité n'a rien à voir avec l'usure. Le Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle sera alimenté à hauteur de 1 milliard d'euros sur quatre ans, soit 250 millions d'euros par an. Or, le coût du report de l'âge légal de départ à la retraite est estimé à 1,8 milliard d'euros par an. Le Gouvernement aurait pu réintégrer les quatre critères de pénibilité supprimés par les ordonnances Pénicaud. Je regrette que le port de charges lourdes, les postures pénibles, les vibrations mécaniques et l'exposition aux agents chimiques dangereux aient disparu.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les risques ergonomiques ont été retirés du compte professionnel de prévention en 2017 parce qu'ils ne servaient à rien. Le Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure

professionnelle, doté de 1 milliard d'euros, prendra en compte le risque ergonomique de façon plus individuelle, favorisera la reconversion et proposera des mesures de protection aux salariés exposés à ces risques ergonomiques. C'est un virage en faveur de la prévention.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le terme « pénibilité » s'emploie pour caractériser l'emploi, « usure » pour l'employé – ce sont les mots de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail. Nous avons conservé « usure » pour replacer le salarié au centre du dispositif. D'autre part, le seuil d'un taux d'incapacité de 20 % n'est pas, contrairement à d'autres, ajustable à la demande du salarié. C'est un seuil de reconnaissance médicale qui correspond au taux d'incapacité du salarié, déterminé par le médecin de la caisse d'assurance maladie. Cette disposition est une avancée voulue par les sénateurs.

Mme Raymonde Poncet Monge, sénatrice. – Les syndicats demandent la réintégration dans le compte professionnel de prévention des facteurs de risque qui en ont été enlevés. Le Fonds ne permet pas un départ anticipé à la retraite. Une aide à domicile pourra bénéficier de mesures de prévention, recevoir un exosquelette, suivre une formation mais elle ne pourra accumuler de points qui permettraient de partir plus vite à la retraite. Je laisse de côté les risques chimiques, à propos desquels la controverse persiste, mais je souhaite que les neuf critères soient réintégrés, aussi bien pour être éligible au compte professionnel de prévention qu'au Fonds. Vous pouvez regretter que le dispositif soit trop utilisé pour solliciter des départs anticipés mais la réalité est là : les gens qui ont accumulé des points dans le compte professionnel de prévention veulent partir ! Ils ne sont pas intéressés par le mirage d'une reconversion !

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Avec cet article, plus de salariés seront reconnus invalides qu'auparavant. Les organisations syndicales établiront une liste des métiers à risques ergonomiques. Les personnes qui les exercent bénéficieront d'un suivi médical individuel et d'une visite à 60 ans ou 61 ans au cours de laquelle le médecin du travail vérifiera si les conditions d'invalidité sont remplies et en avisera, le cas échéant, le médecin conseil de l'assurance maladie. Ce sont autant de personnes qui partiront à la retraite avant 64 ans.

M. Arthur Delaporte, député. – Je souhaite reprendre l'amendement déposé par les rapporteurs au Sénat, visant à intégrer, parmi les critères d'éligibilité au Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle, celui de l'exposition aux agents chimiques dangereux. Pourquoi faire une différence entre risques chimiques et ergonomiques ? Soyez cohérents. Retirez-les tous, ou réintroduisez-les tous !

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il me semblerait anormal, par exemple, que le Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle finance les masques que doivent fournir les employeurs. Les employeurs doivent assumer leur responsabilité face aux risques chimiques.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Au Sénat, l'opposition n'a pas voté l'amendement qui visait à prendre en compte l'exposition au risque d'agents chimiques dangereux, et a fait de l'obstruction sur la question. Vous voulez à présent le réintroduire. Et c'est à nous que vous demandez de faire preuve de cohérence !

Nous avons été convaincus du fait que ce n'était pas sans doute pas le bon dispositif, d'autant plus que l'élargissement du périmètre du Fonds d'investissement dans la

prévention de l'usure professionnelle pourrait affaiblir son efficacité pour son objectif premier, la prévention des troubles musculo-squelettiques. Pas moins de 80 % des maladies professionnelles ou des accidents du travail sont liés à des troubles ergonomiques. Il nous a paru important de distinguer les actions de prévention des actions de réparation, que nous avons renforcées en permettant aux personnes atteintes d'un taux d'invalidité supérieur ou égal à 20 % de partir à la retraite dès 60 ans.

*L'article 9 est **adopté** dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

Article 10

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'article prévoit de revaloriser le montant minimal des pensions et de relever le seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Nous proposons de l'adopter dans sa rédaction issue du Sénat, assortie de plusieurs modifications d'ordre rédactionnel et de la fixation à 150 000 euros jusqu'au 31 décembre 2029 du seuil outre-mer, pour conserver le différentiel existant.

*L'article 10 est **adopté** dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

Article 10 bis

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cet article a été introduit par le Sénat. Un amendement similaire avait été déposé à l'Assemblée nationale par Guillaume Vuilletet et Estelle Youssouffa, que nous n'avons pu examiner. Il revalorise les pensions liquidées avant le 31 août 2023 d'un montant forfaitaire de 50 euros et, lorsqu'elles sont liquidées à taux plein, d'un montant supplémentaire pouvant atteindre 100 euros selon la durée d'assurance. Il prévoit également de revaloriser les salaires portés au compte avant le 1^{er} septembre 2023, servant au calcul du salaire annuel moyen permettant de déterminer le montant des pensions liquidées à compter du 1^{er} septembre. Hormis quelques modifications rédactionnelles, nous proposons d'adopter l'article dans la rédaction du Sénat.

M. Charles de Courson, député. – Quelle est la portée de cette mesure ? Quel est son coût ? Combien de personnes en bénéficieront-elles ? Combien recevront-elles par mois ? Est-ce bien une mesure exceptionnelle ?

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les données dont je dispose concernent les enseignants et font état d'un coût de 2 millions d'euros.

M. Charles de Courson, député. – Comment voter une disposition sur laquelle nous avons si peu d'éléments ? C'est par le Gouvernement qu'elle a été introduite au Sénat.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – En effet car si cette disposition n'avait pas été introduite par le Gouvernement, l'article 40 de la Constitution se serait appliqué. Son coût global s'élèvera entre 10 et 20 millions d'euros à l'horizon 2030 ; quelques milliers de personnes sont concernées à Mayotte.

M. Charles de Courson, député. – Pourquoi la majoration est-elle donc prévue « à titre exceptionnel » ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – En raison des différences apparues au fil du temps s’agissant du Smic. Il en est d’ailleurs de même du minimum contributif, qui devait se situer à 85 % du Smic depuis 2003 – tel n’a pas été le cas car la revalorisation a été indexée sur l’inflation. Nous avons proposé une revalorisation indexée sur le Smic et une mesure parallèle de rattrapage à Mayotte.

*L’article 10 bis est **adopté** dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

Article 10 ter

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article concerne la revalorisation de l’allocation de solidarité aux personnes âgées à Mayotte.

M. Charles de Courson, député. – Quel est le coût de cette mesure et combien de personnes sont-elles concernées ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le coût est compris dans les 10 à 20 millions d’euros dont j’ai parlé : c’est un montant globalisé.

M. Arthur Delaporte, député. – Pourra-t-on en disposer avant le vote de demain ?

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Je vous transmettrai les chiffres d’ici demain si possible.

*L’article 10 ter est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 10 quater

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Cet article important propose d’étendre aux professionnels libéraux la majoration de pension de 10 % pour les personnes ayant eu trois enfants.

M. Charles de Courson, député. – Quel est le coût de cette mesure et combien de personnes sont-elles concernées ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s’élève à 30 millions d’euros.

M. Charles de Courson, député. – À l’horizon de 2030 ? Cette mesure ne concerne-t-elle que le flux ou est-elle rétroactive ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La question est super... flue si je puis dire ! Vous savez bien que lorsqu’une pension de retraite est liquidée, on ne peut pas y revenir. Cela ne concerne que le flux. Et nous sommes en effet à l’horizon 2030.

*L’article 10 quater est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 10 quinquies

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article prévoit la prise en compte dans le salaire annuel moyen des vingt-cinq meilleures années des indemnités journalières versées dans le cadre des congés maternité ayant débuté avant le 1^{er} janvier 2012, comme c'est le cas depuis cette date. Le coût de cette mesure est évalué à 40 millions d'euros à l'horizon 2030. Nous vous dirons demain combien de personnes sont concernées.

Mme Monique Lubin, sénatrice. – Vous disiez, monsieur le rapporteur, qu'il n'est pas possible de revenir sur une pension de retraite dès lors qu'elle est liquidée. Qu'en est-il donc des fameux 1 200 euros ? On nous aurait menti ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La majoration obéit à des règles précises : au moins 120 trimestres cotisés, rémunération autour du Smic et carrière complète pour les retraités qui touchent actuellement moins de 85 % du Smic net. Ceux qui entrent dans le cadre du minimum contributif majoré sont concernés et, pour ceux qui ont cotisé pendant un nombre de trimestres plus faible, nous proposons une proratisation : pour les premiers, la revalorisation sera de 75 euros au maximum et pour les seconds, de 25 euros. Le rattrapage portera au maximum sur 100 euros, en fonction des carrières. Les pensions ne seront pas liquidées : on regardera si les carrières sont complètes et un prorata s'appliquera.

M. Philippe Vigier, député. – Je me réjouis de cette disposition qui profitera aux femmes ayant eu des enfants avant 2012.

L'article 10 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'article prend en compte les trimestres de stages de la formation professionnelle dans les droits à la retraite et les réformes des modalités de cotisation des élus locaux. Pour les personnes qui liquideront leur pension à compter du 1^{er} septembre 2023, il prend en compte les périodes de stages ayant pour finalité l'insertion dans l'emploi – les travaux d'utilité collective – dont les cotisations étaient prises en charge par l'État.

M. Charles de Courson, député. – Les élus locaux bénéficient de deux régimes, selon que leurs indemnités de fonctions sont inférieures ou supérieures à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale : en-dessous, ils n'ont droit à rien ; au-dessus, ils peuvent cotiser. Désormais, la cotisation sera possible mais optionnelle. Y aura-t-il rachat ou non ?

Mme Monique Lubin, sénatrice. – Suite à la création de ce droit à cotiser, comment seront financées les cotisations ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Les possibilités de rachat sont effectives. Le versement de cotisations sur ces indemnités donnera droit à des trimestres. Outre la cotisation salariale, il y a une cotisation patronale : la collectivité prend une partie à sa charge. Cela permettra de tenir compte de la situation des élus des petites communes, mais c'est une charge pour la collectivité. Il s'agira d'une option et non d'une obligation.

M. Charles de Courson, député. – Tout cela se fait dans le cadre du régime Ircantec pour lequel cela représentera un coût.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – En effet.

M. Éric Woerth, député. – La mesure s’applique lorsque l’indemnité est trop faible pour déclencher la comptabilité de trimestres, c’est bien cela ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s’agit en fait d’ouvrir pour la Caisse nationale d’assurance vieillesse cette possibilité qui existait déjà pour l’Ircantec.

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte, député. – Cet article important fait notamment suite aux préconisations de la mission « flash » dont Paul Christophe et moi-même avons été les rapporteurs ; Mme Lubin a également travaillé sur les TUC. C’est le cache-sexe de la réforme : une mesure positive qui veut cacher la brutalité de la réforme dans son ensemble.

J’ai déposé une proposition de rédaction qui nous permettrait de vérifier que cette mesure n’a pas de conséquences négatives sur les anciens bénéficiaires des TUC et de faire le point grâce à un rapport remis par le Gouvernement.

M. Paul Christophe, député. – Je me réjouis moi aussi de l’adoption par le Sénat de cet article, à la suite de notre rapport. Près de 1,7 million de ces contrats avaient été signés.

S’agissant de votre proposition de rédaction, il ne me paraît pas nécessaire de l’adopter : je suis sûr qu’il y aura un droit de suite. Je serai heureux que nous poursuivions ensemble cette évaluation.

Même M. Martinez approuve cet article ! Nous réparons ici une injustice flagrante.

M. Hadrien Clouet, député. – Je salue à mon tour cette disposition. Nous soutiendrons aussi la proposition de M. Delaporte.

Je m’inquiète néanmoins du fait que cette mesure repose sur le volontariat. Comme d’habitude, le non-recours au droit sera important ; toute personne qui n’est pas au courant ou qui n’a pas conservé les documents nécessaires sera privée de ses droits. Une mission publique devrait se charger d’éplucher les archives des associations et surtout des collectivités, afin de viser l’ouverture de ces droits pour toutes les personnes concernées.

M. Arthur Delaporte, député. – Un communiqué de presse du groupe Les Républicains se félicite du fait que la commission mixte paritaire soit conclusive, « avec trois avancées majeures » ! Ai-je manqué un vote ? Est-ce un retour vers le futur ?

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Vous communiquez vous-même beaucoup ! Revenons-en à l’article 11.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Avis défavorable à la proposition de rédaction de M. Delaporte.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 bis

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article introduit par le Sénat prévoit une bonification de durée d'assurance pour les sapeurs-pompiers volontaires à partir de dix années de service, afin de mieux valoriser leur engagement. Nous vous proposons de conserver ce principe dans une nouvelle rédaction, qui renvoie à un décret les modalités pratiques d'attribution des trimestres.

M. Charles de Courson, député. – N'est-ce pas bizarre de renvoyer à un décret ? D'habitude, ce genre de mesure figure dans la loi. Un encadrement ne serait-il pas opportun ? Le Gouvernement a-t-il pris des engagements ?

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Oui, le Gouvernement a pris des engagements. La dépense prévue est d'environ 30 millions d'euros.

M. Sylvain Maillard, député. – C'est là une belle mesure, une vraie avancée, dont je regrette qu'elle n'ait pas pu être votée par l'Assemblée nationale. Le travail des pompiers est très difficile, nous le savons tous.

M. Philippe Vigier, député. – Notre modèle d'organisation des services de secours est une chance. Ce n'est pas un petit message que nous leur envoyons : exprimer sa reconnaissance, cela passe parfois par une revalorisation financière.

Mme Monique Lubin, sénatrice. – C'est une bonne mesure, mais elle sera à la charge des départements.

M. Charles de Courson, député. – Pourquoi renoncez-vous à la fixation dans la loi de la majoration du nombre de trimestres, votée par le Sénat ?

M. Philippe Vigier, député. – Cette majorité a plus que doublé la prestation de fidélité et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires, et ici nous améliorons la retraite des sapeurs-pompiers. Cela n'a pas été fait depuis trente ans, et il faut le dire !

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Nous voterons cet article, n'ayant pu le faire au Sénat en raison de l'utilisation de la procédure du vote bloqué par le Gouvernement.

M. Thomas Ménagé, député. – Nous avons déposé un amendement similaire, qui aurait fait l'unanimité à l'Assemblée nationale. Élu rural moi-même, je connais l'importance des sapeurs-pompiers volontaires. Je voterai pour cet article.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il est proposé trois trimestres pour dix ans puis un trimestre tous les cinq ans.

Beaucoup de décrets sont prévus, et c'est légitime : ces mesures sont très complexes, car elles s'adressent à des personnes qui relèvent de régimes qui peuvent être très

différents. Mais le Gouvernement nous a exposé son intention et a approuvé cet article – qui aurait, sinon, été frappé des foudres de l'article 40. Nous pouvons le voter sans état d'âme.

*L'article 11 bis est **adopté** dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

Article 12

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cet article crée une assurance vieillesse des aidants. Nous vous proposons de l'adopter dans la rédaction du Sénat, moyennant quelques modifications.

*L'article 12 est **adopté** dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

Article 13

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article prévoit notamment la constitution de droits à pension en cumul emploi-retraite et l'extension de la retraite progressive aux fonctionnaires et aux professionnels libéraux. Nous vous proposons de l'adopter dans sa rédaction issue du Sénat, assortie de modifications d'ordre rédactionnel.

*L'article 13 est **adopté** dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

Article 13 bis

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit de demander aux organismes de retraite de contacter tous les assurés qui ont plus de 45 ans et au moins dix années de cotisations, afin de leur proposer un entretien. Le rapport Causse-Turquois indiquait que ces personnes pouvaient le souhaiter en vue d'une possible évolution de carrière.

Nous vous proposons d'adopter cet article dans la rédaction du Sénat, moyennant quelques modifications, qui visent trois objectifs : bien cibler les assurés concernés ; étendre le bénéfice de cette disposition aux personnes qui ont dû interrompre leur carrière ; assurer la bonne information des Français résidant à l'étranger.

*L'article 13 bis est **adopté** dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

Article 13 ter

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article fixe au 1^{er} septembre 2023 la date limite à laquelle le Gouvernement doit avoir publié le décret d'application des dispositions législatives prévoyant le recours à la biométrie pour le contrôle de l'existence des bénéficiaires de pensions françaises résidant à l'étranger. Nous vous proposons de l'adopter dans sa rédaction issue du Sénat.

M. Charles de Courson, député. – Est-ce de cette mesure que viennent les 200 millions d'euros supplémentaires que vous attendez de la lutte contre la fraude ?

Par ailleurs, est-elle constitutionnelle et compatible avec le droit européen ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La disposition ne nous semble pas poser de problème de constitutionnalité. Elle figure déjà dans une loi adoptée en 2020. Nous trouvons simplement que le décret d’application tarde à être publié ; c’est pourquoi nous souhaitons fixer une échéance au Gouvernement.

La mesure, dont le produit est estimé à 200 millions d’euros, porte sur le versement des pensions ainsi que de l’allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), dont le bénéficiaire n’est désormais accordé qu’à partir de neuf mois de résidence au lieu de six. Nous parlons là d’une mesure de lutte contre la fraude tout à fait significative aux yeux de nos concitoyens. Par ailleurs, l’usage de la biométrie constitue une mesure de simplification pour les Français de l’étranger.

*L’article 13 ter est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 14 A

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Nous vous proposons d’adopter cet article introduit par le Sénat, qui vise à affilier les médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, auxiliaires médicaux et directeurs de laboratoires privés d’analyse médicale résidant à Mayotte au régime de prestations complémentaires de vieillesse en vigueur en métropole.

M. Charles de Courson, député. – Cette mesure ne concernerait-elle que six personnes ?

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Elle concerne tous les professionnels de santé que j’ai cités.

M. Olivier Marleix, député. – L’ordonnance du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte prévoit déjà la mise en œuvre des régimes complémentaires de retraite Agirc-Arrco et Ircantec dans cette collectivité. Or, depuis vingt et un ans, il ne s’est rien passé. Avez-vous pu évoquer ce problème avec l’exécutif ?

*L’article 14 A est **adopté** dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

Article 14

Proposition de rédaction de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet, député. – Après huit heures de discussions, nous parlons enfin de dispositions ayant leur place dans un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale !

L’Ondam est légèrement réévalué de 700 millions d’euros, mais cela signifie simplement que nous allons perdre moins. Si nous prenons en compte l’inflation constatée en 2022 et prévue pour 2023 – elle n’a pas fini d’augmenter –, il en résulte une baisse nette de 5,2 %. Dès lors, trois options sont possibles. La première consisterait à donner aux malades des médicaments périmés, par mesure d’économie : vous conviendrez tous qu’il convient d’écarter cette solution. La deuxième option serait de bloquer les prix des produits et

prestations les plus sensibles, tels que les médicaments, les blouses ou les scalpels : cette solution me semble plutôt intéressante. La troisième possibilité serait de supprimer l'article 14 et d'adopter une trajectoire de dépenses qui suive l'inflation afin de garantir la stabilité du niveau net de dépenses et d'engagements dans les droits sociaux de nos concitoyens.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Il s'agit d'un article obligatoire dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale : je suis donc évidemment défavorable à cette proposition de suppression.

L'article 14 relève l'Ondam de 750 millions d'euros. Il ne faut pas comparer ce chiffre à celui des dernières années, marquées par la crise sanitaire : si l'on exclut les dépenses liées au covid, l'Ondam augmente bel et bien.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

*L'article 14 est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 15

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte, député. – Les modifications apportées à l'article 15 visent les mêmes objectifs qu'à l'article 14 : elles souffrent donc des mêmes critiques. Par cohérence, nous demandons la suppression de cet article.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Avis défavorable. Voulez-vous vraiment supprimer 750 millions d'euros en faveur de l'hôpital et de la médecine de ville ?

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

*L'article 15 est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 16

Proposition de rédaction de Mme Sandrine Rousseau.

Mme Sandrine Rousseau, députée. – Nous nous opposons à l'objectif de dépenses de la branche AT-MP proposé par le Gouvernement. Cette branche subit un prélèvement d'autant plus malvenu que les accidents du travail et les maladies professionnelles sont sous-déclarés. Aussi demandons-nous la suppression de l'article 16.

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Nous soutenons cette proposition de suppression de l'article 16, car ce dernier vient confirmer la volonté du Gouvernement de déresponsabiliser les employeurs en matière de protection et de prise en charge des accidents du travail et maladies professionnelles. Nous avons déjà déploré tout à l'heure l'emploi de l'expression « usure professionnelle », qui va dans le même sens. L'article 16 est clairement un cadeau fait aux entreprises, puisqu'il y est proposé une diminution de leurs cotisations AT-MP, qui représentent pourtant 97 % des recettes de la branche, en contrepartie d'une légère augmentation de leurs cotisations d'assurance maladie. Si cette tendance se poursuit, quelle sera la situation financière de la branche AT-MP dans quelques années ?

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Cet article étant obligatoire dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale, je donne un avis défavorable à la proposition de suppression.

Chaque année, nous votons un transfert de crédits, de l'ordre de 1,2 milliard d'euros, de la branche AT-MP vers la branche maladie en raison de la sous-déclaration des accidents du travail et maladies professionnelles. J'ajoute que la branche AT-MP sera très excédentaire dès l'exercice 2025 ou 2026 : elle n'aura donc aucun mal à assumer des charges supplémentaires.

Les arrondis présentés dans le tableau ne vous permettent pas de percevoir l'augmentation de 50 millions d'euros de l'objectif de dépenses pour 2023, dont 30 millions seront consacrés au fonds d'investissement pour la prévention de l'usure professionnelle.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

*L'article 16 est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 17

Proposition de rédaction de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet, député. – Dans le même esprit que nos propositions précédentes, nous demandons la suppression de l'article 17.

Nous tenons à exprimer nos doutes quant au maintien de ces objectifs de dépenses dans le contexte actuel d'inflation, qui devrait plutôt vous inciter à revoir ces montants à la hausse.

Nous contestons également ce qui paraît être un fil rouge de votre texte, à savoir la perception de la branche famille comme un ennemi. C'est en effet dans cette branche que vous comptiez ponctionner les crédits permettant de financer le CDI fin de carrière. Qui souhaitez-vous précisément mettre à contribution ? Voulez-vous réduire les dépenses relatives aux allocations familiales, à la prime de naissance, à l'allocation aux adultes handicapés ou à la prime d'activité ?

Enfin, quelles sont les dépenses que vous estimez devoir être associées à la prime d'activité pour les cohortes qui seront maintenues sur le marché du travail du fait de votre réforme des retraites ? En d'autres termes, quelle sera la contribution de la branche famille à cette réforme lorsque les générations 1968 à 1972 seront concernées ? Nous n'avons pas encore obtenu de réponse à cette question pour le moment.

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La suppression de cet article entraînerait la disparition des 5 milliards d'euros supplémentaires accordés à la branche famille par rapport à 2022.

Avis défavorable.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

*L'article 17 est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 18

Proposition de rédaction de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet, député. – Nous demandons la suppression de l'article 18 relatif aux objectifs de dépenses de la branche autonomie, pour des raisons assez proches de celles que je viens d'exposer.

Je poserai la même question que pour la branche famille : quelle est votre estimation des surcoûts que cette réforme entraînera, à terme, pour la branche autonomie une fois qu'elle sera entièrement entrée en vigueur et que toutes les cohortes auront été affectées par le report de l'âge légal de départ à la retraite ?

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Nous soutiendrons cette proposition de suppression. La branche autonomie est essentielle pour nos concitoyens. Je m'interroge sur le devenir de la grande loi sur l'autonomie qu'avait annoncée le Président de la République au cours de son premier mandat, et qui n'est plus du tout évoquée. Il y a pourtant de réels besoins en termes de prise en charge de nos aînés à domicile ou en établissement. Il faut également remédier aux difficultés de recrutement et au manque d'attractivité des métiers d'aide à domicile et d'aide-soignant en établissement, dans un contexte de vieillissement de la population. Les objectifs de dépenses sont insuffisants. Depuis la création de la cinquième branche de la sécurité sociale, en 2020, il ne s'est rien passé, ce qui est très inquiétant.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Avis défavorable sur la proposition de suppression.

L'objectif de dépenses de la branche autonomie inclut l'assurance vieillesse des aidants. L'année prochaine, aura lieu un transfert de 0,15 point de CSG de la Caisse d'amortissement de la dette sociale vers la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), ce qui lui procurera 2,3 milliards d'euros supplémentaires. La CNSA pourra ainsi financer la création de 50 000 emplois destinés aux établissements médico-sociaux et conduire des actions d'accompagnement au sein de ceux-ci.

Mme Cathy Apourceau-Poly, sénatrice. – S'agissant de l'Ondam, je rappelle que les 750 millions d'euros que nous avons votés représentent un demi-poste par Ehpad public, ce qui n'est pas la panacée. Nous sommes confrontés à un vieillissement sans précédent de notre société. Depuis plusieurs années, le Gouvernement nous promet une loi sur le grand âge et l'autonomie. Nous l'attendons toujours. Le budget proposé est absolument insuffisant. Nos aînés ne trouvent plus d'aides à domicile, car le métier n'est pas valorisé. Le Gouvernement et les parlementaires Les Républicains auraient pu accomplir un effort en ce sens.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

L'article 18 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 19

Proposition de rédaction de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet, député. – Nous demandons la suppression de l'article, car vous ne prévoyez aucune évolution des charges du Fonds de solidarité vieillesse. Selon vous,

les personnes qui sont en passe de liquider leurs droits ne modifieront pas leurs choix concernant la liquidation de leur pension et leur départ en retraite. Je me demande vraiment sur quoi repose cette hypothèse.

La hausse du minimum contributif (Mico) sera compensée par une baisse des aides personnalisées au logement (APL) et de l'Aspa. Cela se traduira, pour certains retraités, par une perte de pouvoir d'achat – l'APL devant diminuer de 12 à 14 euros pour une hausse du Mico de 10 euros. Quelqu'un percevant un minimum contributif de 13 733 euros annuels, une Aspa de 1 400 euros et des aides au logement d'un montant de 3 000 euros perdrait ainsi 500 euros annuels. Combien de personnes seront-elles perdantes ?

Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit d'un article obligatoire. Avis défavorable.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

L'article 19 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 20

Proposition de rédaction de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet, député. – Nous demandons la suppression de cet article, car vous estimez que les dépenses d'assurance vieillesse ne seront pas affectées par notre vote. Or, les personnes concernées adapteront leur comportement en conséquence.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article fixe les objectifs de la branche vieillesse pour 2023 à hauteur de 273,7 milliards d'euros. Nous vous proposons d'adopter la rédaction issue du Sénat.

La proposition de rédaction n'est pas adoptée.

L'article 20 est adopté dans la rédaction du Sénat.

La seconde partie du projet de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

*

* *

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

La réunion est close à 17 h 30.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de la Première ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs se réunit au Sénat le mercredi 15 mars 2023.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de Mme Sophie Primas, sénateur, présidente, de M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président, de Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat, et de M. Frédéric Descrozaille, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Permettez-moi tout d'abord de souhaiter la bienvenue à nos collègues de l'Assemblée nationale pour cette commission mixte paritaire (CMP) sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs.

Je crois que le travail parlementaire a, une fois encore, fait toute la preuve de son efficacité concernant cette proposition de loi, qui a été largement enrichie. Je salue la qualité du travail réalisé par les parlementaires des deux chambres, et ce quelle que soit leur appartenance politique. Seuls trois mois et demi se sont écoulés entre le dépôt de cette proposition de loi par M. Descrozaille et notre réunion d'aujourd'hui. J'y vois là la confirmation de notre volonté commune de parvenir à un juste rééquilibrage des forces au sein des relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs, qui plus est dans un contexte de forte inflation et de négociations toujours plus ardues. L'examen de ce texte aurait toutefois pu gagner en sérénité s'il n'avait pas été concomitant aux négociations annuelles.

C'est la troisième fois en cinq ans que nous sommes amenés à légiférer sur ce sujet, après la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, la loi Égalim 1, et la loi Égalim 2 en 2021. Je crois pouvoir parler au nom de tous ici en disant que ce n'est pas par fantaisie ou plaisir que nous le faisons, mais bien parce que les principaux acteurs de ces relations commerciales ne parviennent pas à s'entendre, ce qui nécessite l'intervention d'une forme d'arbitre. C'est d'ailleurs une spécificité française que nous pouvons regretter : dans les autres pays, les négociations se déroulent dans un climat, me semble-t-il, plus apaisé, et les pouvoirs publics ne sont pas obligés de préciser, à intervalle régulier, les règles du jeu.

Si ce texte comportait à l'origine un nombre réduit d'articles, les travaux législatifs ont conduit à y intégrer d'autres dispositions afin d'encadrer les promotions sur les produits non alimentaires et, plus encore, les pénalités logistiques, et de mieux protéger les matières premières agricoles dans les produits vendus sous marques de distributeurs (MDD).

Les réserves du Sénat sur l'efficacité du SRP+ 10 – le seuil de revente à perte – sont connues, et les rapports récents n'ont pas permis de les lever, bien au contraire. Toutefois, les différents apports à ce texte, qu'ils aient pour origine l'Assemblée nationale ou le Sénat, sont bienvenus et contribueront à mettre progressivement fin à la partie de poker menteur à laquelle se livrent industriels et distributeurs, et ce, de plus en plus souvent, sur la place publique.

Je rappelle qu'il ne peut y avoir d'accord partiel en CMP. Aussi, dans l'hypothèse où nous parviendrions à un accord final, celui-ci devra porter sur l'ensemble des articles du texte.

Les quelques divergences qui subsistent pourront, je l'espère, être dépassées, afin que cette CMP aboutisse à l'adoption d'un texte transpartisan et consensuel. Les concessions mutuelles sur lesquelles ont échangé nos rapporteurs sont de nature à dessiner une solution équilibrée, satisfaisante pour tous.

À la demande des rapporteurs, j'indique que l'examen des articles 2 et 3 est réservé à la fin de notre discussion.

L'examen de l'article 2 et de l'article 3 est réservé.

M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président. – Je vous remercie, madame la présidente, de nous accueillir au Sénat afin que sénateurs et députés puissent trouver un accord sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs, selon l'intitulé issu des travaux de la Haute Assemblée.

Je me félicite, tout d'abord, que nous puissions discuter d'un texte issu d'une initiative parlementaire, prouvant ainsi que tout n'est pas cadenassé par l'exécutif, comme certains aiment à le laisser entendre. Nos commissions respectives auront d'ailleurs l'occasion de travailler prochainement sur d'autres propositions de loi – je pense au texte portant sur la « zéro artificialisation nette » (ZAN) ou encore à une excellente proposition de loi visant à lutter contre l'occupation illicite des logements...

Dans le cas qui nous occupe, c'est notre collègue Frédéric Descrozaille qui a porté ce texte, s'inscrivant dans la lignée des lois Égalim 1 et Égalim 2. Avec Mme Anne-Catherine Loisier, ils nous rappelleront dans quelques instants les objectifs poursuivis et les évolutions que cette proposition de loi a connues lors de son examen par l'Assemblée nationale, puis par le Sénat.

Je voudrais affirmer ici l'absolue nécessité de donner à nos exploitants agricoles et à nos industriels de l'agroalimentaire les moyens de vivre décemment de leur travail et de préserver une production nationale. L'alimentation a un coût que l'on ne saurait brader !

Pendant des années, à l'Assemblée nationale et au Sénat, sur toutes les travées, nous avons déploré les faibles rémunérations des agriculteurs et dénoncé les pressions que la grande distribution impose aux industriels lors des négociations commerciales annuelles.

Certes, l'inflation affecte aujourd'hui le pouvoir d'achat des consommateurs, mais elle traduit aussi la hausse des coûts supportée par la filière. Si cette hausse ne peut être répercutée au nom d'une course au « toujours moins cher », ce sont tous nos producteurs nationaux qui en subiront les conséquences. Alors que nombre d'exploitants vont prochainement prendre leur retraite, il faut donner aux jeunes repreneurs l'espoir de pouvoir vivre convenablement de leur travail. Alors que nous préconisons la réindustrialisation et les circuits courts, il faut fournir à nos industriels des marges leur permettant d'investir, de rémunérer convenablement leurs salariés et d'embaucher.

Depuis 2017, nos deux commissions se sont retrouvées près d'une quinzaine de fois réunies en commission mixte paritaire. Nous n'avons échoué qu'à une seule occasion : lors de l'examen de la loi Égalim I ! Pourtant, cette loi a inauguré un changement de paradigme dans la construction des prix agricoles et, grâce à quelques ajustements postérieurs, nous pouvons désormais nous accorder sur le fait qu'elle a eu des effets positifs pour nos producteurs. Parvenir aujourd'hui à un accord permettrait d'oublier ce fâcheux précédent.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Nous sommes, une fois encore, réunis pour tenter de clarifier et de renforcer le cadre applicable aux relations commerciales entre industriels et distributeurs ; nous l'avons tous vu ces derniers temps, les tensions sont toujours présentes et certains n'hésitent pas faire l'étalage de leurs griefs respectifs sur la place publique, ce qui ne facilite pas la tenue de nos débats. C'est pour cette raison, rendue plus prégnante encore cette année avec le niveau d'inflation, que nous devons de nouveau assumer un rôle d'arbitre.

Je tiens tout d'abord à saluer le travail des députés, au premier rang desquels bien entendu l'auteur et le rapporteur de cette proposition de loi, Frédéric Descrozaille. J'ai eu grand plaisir à travailler avec lui tout au long du processus législatif, et je souhaite vraiment le remercier pour son écoute et la qualité de nos échanges. Les solutions que nous avons trouvées ensemble sur un bon nombre d'articles témoignent de notre volonté commune de parvenir à un texte consensuel, au service de l'intérêt général.

Les dispositions de la proposition de loi initiale sont majeures. Je pense bien entendu au fait d'inscrire dans le marbre qu'une partie importante de notre droit commercial est d'ordre public et que nul ne peut espérer le contourner en s'installant à l'étranger ou en prétendant négocier sous un autre droit ; je pense également à la poursuite de l'encadrement des promotions sur l'alimentaire, ainsi qu'au fait de faire évoluer les modalités de transparence entre industriels et distributeurs.

Comme l'a rappelé la présidente, les doutes du Sénat quant à l'efficacité du SRP+ 10, et donc quant à la nécessité de prolonger cette expérimentation, sont connus. Aucun acteur, aucun rapport, n'a démontré à ce jour son efficacité réelle en matière d'amélioration du revenu des agriculteurs ; certaines filières sont même perdantes, mais nous y reviendrons. En tout état de cause, le Sénat a souhaité mettre en évidence cette carence, sans pour autant perturber le déroulement des négociations commerciales en cours. C'est pourquoi il a adopté la prolongation de l'expérimentation du SRP+ 10 jusqu'en 2025. Persiste toutefois une légère différence d'appréciation quant au traitement qui doit être réservé à la filière des fruits et légumes.

L'article 3 est un autre article majeur de la proposition de loi. Le constat sur lequel il se fonde est entièrement juste. Aujourd'hui, en effet, le droit est trop silencieux quant à savoir ce qui se passe durant un préavis de rupture déclenché en cas d'absence d'accord

entre les deux parties au 1^{er} mars. L'auteur et rapporteur a entièrement raison de rappeler que ce vide, déjà peu sécurisant en temps normal, devient franchement problématique en période d'inflation du coût des intrants supporté par l'industriel. Le droit actuel permet au distributeur d'exiger d'être livré, durant ce préavis, à l'ancien tarif, c'est-à-dire celui de l'année n-1. Or, dans certains cas, ce tarif est déjà devenu caduc, car il coûte bien plus cher de produire en 2023 qu'en 2022.

Il était donc nécessaire de clarifier le droit sur ce point, et je salue le souhait de M. Descrozaille de s'y atteler. La solution proposée par le Sénat diverge de celle qui a été adoptée par l'Assemblée nationale, mais les deux rapporteurs sont animés par la même intention, à savoir qu'un fournisseur ne peut être contraint de livrer à perte.

Pour ce faire, le Sénat a adopté un dispositif qui évite trois écueils : l'obligation pour le fournisseur de livrer à l'ancien tarif, le risque de déréférencement des petites et moyennes entreprises (PME), et le risque de rupture d'approvisionnement, qui pourrait déboucher sur des rayons vides. Nous avons donc introduit dans le droit le fait que le préavis doit tenir compte des conditions économiques du marché. Ces conditions évoluant d'une année à l'autre, le distributeur ne pourra donc plus exiger l'application de l'ancien tarif.

Nous avons également prévu que, en cas de litige sur les conditions du préavis, le médiateur soit obligatoirement saisi pour trouver une solution consensuelle ; si cette médiation échoue, le juge devra tenir compte des recommandations du médiateur. Permettre à l'une des deux parties d'arrêter de livrer du jour au lendemain en cas de désaccord est porteur de risque, même si cette rupture intervient à l'issue d'une médiation. D'une part, le risque de rupture dans les rayons persisterait ; et, d'autre part, les distributeurs pourraient profiter de ce nouvel outil, à savoir la disparition du préavis, pour déréférencer sèchement et brutalement nombre de PME – de nombreux acteurs n'ont pas caché leurs craintes.

C'est la raison pour laquelle le Sénat a adopté une nouvelle version de l'article 3, qui nous semble la plus équilibrée possible, mais nous allons en débattre.

Je me félicite par ailleurs des nombreux consensus auxquels nous sommes parvenus, qu'il s'agisse de l'encadrement des promotions sur les produits non alimentaires, de la non-négociabilité des matières premières agricoles pour les produits vendus sous MDD, du cadre applicable aux pénalités logistiques ou de la pérennisation des conventions tripartites. Ces dispositions importantes et utiles sont de nature à améliorer grandement le cadre des relations commerciales et contribueront à une meilleure rémunération de nos agriculteurs.

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je tiens également à souligner sincèrement la qualité de nos échanges ; j'ai tout particulièrement apprécié le sérieux et l'exigence du Sénat sur ce texte. Je me félicite des avancées réalisées en séance sur l'encadrement des promotions sur les produits non alimentaires, sur les pénalités logistiques, sur la non-négociabilité des matières premières agricoles pour les produits vendus sous MDD. Au-delà des deux articles sur lesquels nous ne sommes pas encore parvenus à nous accorder, le corpus de dispositions adoptées est extrêmement attendu. La complémentarité des deux chambres fait honneur au travail parlementaire.

Permettez-moi de revenir sur trois points.

Le calendrier n'était pas idéal, j'en suis conscient. Je me félicite néanmoins que nous ayons pu débattre à l'abri de la fureur ambiante. Ce calendrier est lié, vous le savez, à la

fin des expérimentations le 15 avril ainsi qu'à l'inflation – le terme est, selon moi, impropre, car nous ne subissons pas une hausse généralisée des prix qui porte atteinte à la valeur de la monnaie – ou, plutôt, à la flambée des prix. Nous avons su travailler en bonne intelligence. Même si la lutte contre la vie chère reste une priorité de l'action du Gouvernement, que nous soutenons, il importait que nous portions cette initiative qui permet à des entreprises de dégager suffisamment de résultats pour investir, mieux recruter et mieux rémunérer. Je me félicite que nous ayons avancé de manière constructive pour aboutir, je l'espère, à un consensus.

Permettez-moi d'évoquer l'article 2.

Je salue les débats que vous avez eus sur le SRP+ 10 et le message que le Sénat a envoyé aux acteurs ; nous pouvons partager vos réserves. J'insiste sur l'importance de faire part au Gouvernement et aux distributeurs de notre exigence de mieux connaître, en tant que parlementaires, l'utilisation et l'utilité de ce mécanisme. Je remercie le Sénat de prolonger l'expérimentation au moins jusqu'en 2025, car tous les fournisseurs ont indiqué que la fin de cette expérimentation leur serait directement préjudiciable – cela en dit long sur la négociation commerciale en France !

C'est pourquoi il importe de trouver un subtil équilibre entre le maintien de la liberté du commerce et le cadre légal dans lequel elle doit s'exercer.

La filière fruits et légumes pose question. Nous sommes fondamentalement d'accord pour lui permettre de se prononcer sur la possibilité de bénéficier ou non du SRP+ 10. Je suis défavorable au principe de mentionner dans un texte de loi une filière spécifique. En tant qu'ancien directeur général de l'interprofession des fruits et légumes frais, je puis vous dire que cela revient à détériorer le dialogue interprofessionnel. Lorsque l'une des quatorze personnes morales que comprend cette interprofession se voit court-circuiter parce que ses partenaires ne l'ont pas convaincue, elle sera moins bien disposée la fois suivante à négocier si le législateur intervient.

Concernant l'article 3, c'est un exercice délicat.

Nous pouvons converger sur l'objectif, mais le risque de déréférencement doit être absolument conjuré. La version adoptée par l'Assemblée nationale a fait au moins un mécontent bruyant, la Fédération des entreprises et entrepreneurs de France (FEEF). La version adoptée par le Sénat a également fait des mécontents, l'Institut de liaisons des entreprises de consommation (Ilec), l'Association nationale des industries alimentaires (Ania). Il convient de trouver une rédaction à mi-chemin entre les deux versions, afin de donner de la liberté aux acteurs, de conjurer le risque de déréférencement, tout en incitant les acteurs à trouver un accord avant la date butoir. Tel est l'objet de la discussion que nous allons avoir.

Pour conclure, je tiens à renouveler mes remerciements, car il a été humainement très enrichissant de travailler aux côtés de Mme la rapporteure.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Ce plaisir a été réciproque.

EXAMEN DES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION

Article 1^{er}

La proposition commune de clarification n° 1 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 2 bis A (nouveau)

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons de maintenir la rédaction telle qu'adoptée par le Sénat.

M. Dominique Potier, député. – La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a introduit une disposition visant à supprimer l'expérimentation en matière de convention tripartite.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Nous examinerons cet article dans quelques instants.

M. Dominique Potier, député. – Je me permets d'anticiper un peu.

Organiser une convention annuelle ou tripartite est une faculté ouverte dans les négociations commerciales. Les expériences en cours dans plusieurs filières spécifiques sont prometteuses. Le cas échéant, dans le cadre d'un projet de loi de finances, le législateur pourra décider de favoriser ce type de convention, qui nous semble exemplaire.

La proposition commune de rédaction n° 3 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 bis B (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 4 précise que l'interdiction de la discrimination tarifaire s'applique, au sein des relations commerciales, à tous les produits de grande consommation.

La proposition commune de rédaction n° 4 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis (supprimé)

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 5 maintient la suppression de l'article 2 bis, la demande de rapport relatif au SRP+ 10 qui doit être remis au Parlement par le Gouvernement ayant été introduite au sein de l'article 2.

Nous convergeons vers cette exigence à l'égard du Gouvernement et des distributeurs, que vous avez introduite, pour que nous ayons une fine connaissance de cette

règle. La grande distribution n'a jamais répondu à toutes les questions que nous lui avons posées à plusieurs reprises. Nous avons précisé que ce rapport devait porter notamment sur la répartition des marges. La rédaction que vous avez adoptée diffère quelque peu, mais j'insiste sur le fait que nous avons besoin d'en savoir plus sur le fameux ruissellement pour vérifier si cette marge offerte aux distributeurs ne leur profite pas exclusivement. Telles sont les informations que le Gouvernement et les distributeurs doivent nous transmettre.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Nous avons le même objectif : nous précisons que nous souhaitons connaître l'usage des marges créées par le SRP+ 10.

M. Dominique Potier, député. – Le groupe Socialistes et apparentés a défendu certains points avec force. Nous avons des doutes sur la capacité de ruissellement du SRP+ 10. Le partage de la valeur nous tient à cœur. La rédaction adoptée par le Sénat me semble moins forte. Nous proposons que le Gouvernement remette au Parlement « avant le 1^{er} octobre de chaque année un rapport évaluant les effets du présent article sur la construction des prix de vente des denrées alimentaires et des produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie. Ce rapport présente notamment les effets relatifs au seuil de revente à perte majoré et évalue la création de valeur résultant de cette mesure ainsi que sa répartition entre les différents acteurs concernés, filière par filière. » Nous prenions bien en compte les industriels. Or la rédaction actuelle ne parle que des distributeurs et des producteurs.

Si l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires est associé à l'élaboration des prix, comme nous le proposons, la rédaction de l'Assemblée nationale me paraît plus pertinente. J'y insiste, j'aimerais que cette rédaction soit prise en compte.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – L'impact du SRP+ 10 se traduira dans les relations entre le distributeur et l'industriel, et il est mesurable, en dépit de ce que disent les distributeurs. Dès lors que l'on saura comment le SRP+ 10 sera ventilé, on pourra en tirer des conclusions. L'objectif de clarification et de transparence des marges me semble rempli.

Aux termes de l'article 2, le rapport présente la part du surplus de chiffre d'affaires enregistré à la suite de la mise en œuvre du SRP+ 10. Il détaille la part du chiffre d'affaires supplémentaire qui s'est traduite par une revalorisation des prix convenus entre les distributeurs et leurs fournisseurs, et celle qui s'est traduite par une baisse des prix de vente à la consommation par un reversement aux consommateurs.

La proposition commune de rédaction n° 5 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 bis est supprimé.

Article 2 ter A (nouveau)

La proposition commune, rédactionnelle, n° 6 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 ter A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 ter BA (nouveau)

La proposition commune de clarification n° 7 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 ter BA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 ter B (nouveau)

La proposition commune de clarification n° 8 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 ter B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 ter

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 9 vise à rétablir l'article dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale, et j'en remercie Mme la rapporteure. Cet article permet de pérenniser les dispositions de la loi Égalim relatives à l'expérimentation de labellisation des conventions interprofessionnelles alimentaires territoriales.

La proposition commune de rédaction n° 9 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 3 bis A

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 12 vise à maintenir la rédaction de l'article telle qu'adoptée par le Sénat.

La proposition commune de rédaction n° 12 des rapporteurs est adoptée.

L'article 3 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3 bis B (nouveau)

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction commune n° 13 précise que la résiliation de la convention logistique n'entraîne pas la résiliation de la convention unique. Même si je comprends les motivations de distinguer les deux conventions, il ne faut surtout pas porter atteinte au principe adopté lors de la loi Égalim 2 selon lequel les pénalités logistiques sont fondées sur un préjudice économique qui doit être prouvé et aucunement sur un manquement contractuel.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Nous adhérons à ce principe.

La proposition commune de rédaction n° 13 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 3 bis

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 14 précise que la preuve du manquement justifiant l'application des pénalités logistiques par le distributeur doit être apportée au fournisseur dès l'envoi de l'avis de pénalité logistique, qui précède l'envoi de la facture.

Par ailleurs, concernant la possibilité pour le Gouvernement de suspendre l'application des pénalités logistiques en cas de crise affectant les chaînes d'approvisionnement, cette proposition de rédaction prévoit qu'une telle suspension soit édictée par décret en Conseil d'État, et non pas par arrêté ministériel.

La proposition commune de rédaction n° 14 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 3 ter A (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 15 maintient la rédaction de cet article telle qu'adoptée par le Sénat.

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'exposé des motifs évoque les clauses pénales qui figurent dans les contrats des grossistes. Ce n'est pas un retour sur le principe de droit adopté par la loi Égalim 2. C'est bien le préjudice économique du grossiste par rapport à son client qui justifie l'exemption des grossistes du champ d'application des articles relatifs aux pénalités logistiques. Il ne faudrait pas que les distributeurs se servent d'un exposé des motifs pour arguer que les clauses contractuelles permettent de prononcer des pénalités logistiques.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je profite de l'occasion pour remercier nos collègues du travail réalisé sur les grossistes. Nous avons collectivement oublié quelques effets collatéraux de la loi Égalim 2.

La proposition commune de rédaction n° 15 des rapporteurs est adoptée.

L'article 3 ter A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3 ter

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 16 maintient la rédaction de cet article telle qu'adoptée par le Sénat.

La proposition commune de rédaction n° 16 des rapporteurs est adoptée.

L'article 3 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 17 précise que la méthodologie employée par le fournisseur pour

déterminer l'impact sur son tarif de l'évolution du prix des matières premières agricoles doit être transmise uniquement au tiers indépendant, et non au distributeur. Elle procède par ailleurs à quelques ajustements rédactionnels.

La proposition commune de rédaction n° 17 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 4 bis A (nouveau)

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 18 maintient la rédaction de cet article telle qu'adoptée par le Sénat. Je salue cette pièce maîtresse de la loi d'autant que les MDD vont prendre de l'importance.

M. Laurent Duplomb. – Je rappelle que cela rejoint ce que Daniel Gremillet et moi-même disions déjà dans le cadre de la loi Égalim 1. Il est normal que nous finissions par faire entendre la voix de la raison !

La proposition commune de rédaction n° 18 des rapporteurs est adoptée.

L'article 4 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4 bis

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Il s'agit du champ d'application de la clause de révision automatique des prix dans les conventions entre fournisseurs et distributeurs.

La proposition commune de rédaction n° 19 des rapporteurs est adoptée.

L'article 4 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 5

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale avait prudemment évoqué une habilitation pour travailler à la création, qui est vraiment utile, du régime des grossistes dans le code de commerce.

J'ai une totale confiance dans le travail que le Sénat a réalisé sur ce point. Je me félicite que, plutôt qu'une habilitation, nous créions dans le dur la codification de ce nouveau régime.

La proposition commune de rédaction n° 20 des rapporteurs est adoptée.

L'article 5 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – L'article 6 concerne les marchés des céréales et prend en compte les spécificités des marchés de vente à terme : il prévoit de sortir les céréaliers de la clause de renégociation.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je me souviens d’avoir eu ces discussions lors d’Égalim 2.

La proposition commune de rédaction n° 21 des rapporteurs est adoptée.

L’article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7

La proposition commune de rédaction n° 22 des rapporteurs est adoptée.

L’article 7 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 8 (supprimé)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Nous proposons de maintenir la suppression de l’article 8, qui prévoit la remise d’un rapport devenu redondant avec le contenu de l’article 3 *ter*.

La proposition commune de rédaction n° 23 des rapporteurs est adoptée.

L’article 8 est supprimé.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je propose que les positions du Sénat et de l’Assemblée nationale soient présentées sur les articles 2 et 3. Il me semble qu’il y a quelques arguments à échanger à leur sujet...

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Sur l’article 2, il me paraît nécessaire d’échanger sur deux points.

La question se pose de distinguer les dates pour la reconduction des deux mesures expérimentales que sont le SRP+ 10 et l’encadrement des promotions. Il serait, de notre point de vue, plus cohérent de laisser la même date, à savoir 2026, même si j’ai compris pourquoi le Sénat retenait 2025.

S’agissant de la mention de la filière fruits et légumes, je répugne à arbitrer à la place d’une interprofession, qui est un interlocuteur de l’État. Nous en attendons beaucoup. Nous savons que, à l’intérieur de l’interprofession, le débat est très difficile et que ses quatorze membres ont du mal à se mettre d’accord. L’essentiel est de maintenir la possibilité, pour l’interprofession, de demander au ministre de déroger ou de se voir appliquer le SRP+ 10.

Si je ne conteste pas les études qui montrent que le SRP+ 10 a été payé par les producteurs par un « prix psychologique », il y a tout de même des acteurs, au sein de ces filières, qui contestent cette idée et revendiquent de pouvoir mieux commercialiser en bénéficiant du SRP+ 10 pour une partie des producteurs. Pour une partie des producteurs, le SRP majoré est, en quelque sorte, un effet du coefficient multiplicateur. C’est demandé de très longue date par une bonne partie du syndicalisme agricole.

En cela, je préférerais que nous ne tranchions pas, en ne mentionnant pas cette filière dans le texte de loi, et qu’on laisse aux acteurs de la filière la responsabilité de juger de ce qui est préférable pour l’économie de cette filière.

Sur l'article 3, la version que je présente consiste à laisser la possibilité au fournisseur, en cas de désaccord au 1^{er} mars, de choisir entre la protection du préavis, tel que défini à l'article L. 442-1 du code de commerce, ce qui permet de conjurer le risque de déréférencement que dénonçaient un certain nombre de PME, et le fait de ne pas être dans l'illégalité en arrêtant de livrer, ce que font un bon nombre d'industriels à l'heure où nous parlons, et pas seulement des multinationales – c'est aussi le cas de certaines entreprises de taille intermédiaire (ETI). Ce choix laissé au fournisseur est une dissymétrie. Dans l'article que je vous propose, le distributeur ne pourrait pas invoquer l'article L. 442-1 pour profiter d'un préavis si son fournisseur arrête de le livrer parce qu'il n'y a pas eu d'accord.

Le risque constitutionnel que nous prenons au regard de l'égalité devant la loi et de la liberté contractuelle est, pour moi, très raisonnable. Dans sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel permet de déroger à l'égalité de la loi avec une constance absolue lorsque l'intérêt général est évoqué. En l'occurrence, il l'est, puisqu'il s'agit d'éviter des déréférencements et des ruptures commerciales massives. Il permet aussi d'y déroger en cas de traitement différencié de situations différentes. C'est tout l'objet du livre IV du code de commerce. Évidemment qu'il existe des situations différentes entre distributeurs et fournisseurs ! C'est pour cela que nous nous penchons régulièrement sur le cadre légal de cette négociation. L'écart que représente un client ou un fournisseur dans le chiffre d'affaires d'une entreprise justifie qu'il y ait une dissymétrie dans l'approche de l'échec de la négociation et de ses conséquences sur la relation commerciale.

Pour terminer, la rédaction que je vous propose a le mérite de faire l'unanimité au sein des fournisseurs. Il n'y a plus de fédération de fournisseurs qui émette des réserves sur cette version.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Sur l'article 2 et la date de 2025, la stratégie du Sénat est de faire peser une réelle pression sur les distributeurs, puisque, depuis quatre ans, pour une somme estimée à près de 2,8 milliards d'euros, le SRP+ 10 n'est pas transparent. Pour nous, la date de 2025 incarne la continuité de cette volonté de mettre une pression sur le distributeur et de créer un rendez-vous qui soit le plus proche possible.

Sur la filière des fruits et légumes, nous pensons qu'il est nécessaire de légiférer, puisque l'interprofession ne parvient pas à s'entendre. Il y a, aujourd'hui, au sein de cette interprofession, un blocage pour la sortie d'un nombre de produits – on en connaît l'impact dramatique.

C'est en raison de ce blocage que nous avons renversé les choses : nous proposons de sortir l'intégralité de la filière et de laisser la possibilité à ceux qui le souhaiteraient d'entrer de nouveau dans le système du SRP+ 10. La liberté est donc bien donnée aux acteurs de l'interprofession.

Sur l'article 3, je vais redire la proposition du Sénat.

Imaginons qu'à fin février, il n'y ait pas eu d'accord entre les parties. Le Sénat a donc proposé aux parties de travailler sur un préavis de rupture. La proposition singulière du Sénat était de dire que ce préavis devait impérativement tenir compte des conditions économiques du marché, c'est-à-dire d'un certain nombre de paramètres tangibles, comme l'inflation, qui sont autant de garanties, pour le fournisseur, que la réalité de la conjoncture et

de l'évolution des prix sera prise en compte, mais aussi intégrer l'évolution des matières premières agricoles.

Cette proposition s'inscrit dans le cadre d'une expérimentation de trois ans, durant laquelle, en cas de désaccord, les parties peuvent solliciter le médiateur pour conclure ce préavis.

En cas de succès de la médiation, le prix s'applique rétroactivement : on revient au 1^{er} mars. Il n'y a donc plus aucun intérêt, pour le distributeur, à faire traîner la négociation, puisque, de toute façon, elle s'appliquera au 1^{er} mars. En cas d'échec, les parties doivent négocier entre elles les conditions du préavis, en tenant compte, une fois encore, des conditions économiques du marché. Par conséquent, même dans la phase ultérieure, nous encadrons une fois de plus cette négociation dans le cadre des conditions économiques du marché. Et, si les parties ne parviennent pas à cet accord, le droit actuel s'applique : il y a recours au juge.

En séance, en raison des interrogations d'un certain nombre de fournisseurs et d'industriels, nous avons encore redéfini cette partie relative à la sollicitation du juge : nous faisons intervenir systématiquement le médiateur, préalablement à toute saisine du juge, pour éviter les pressions du distributeur. Le médiateur se positionnera lui-même en fonction des conditions économiques du marché et de l'évolution des matières premières agricoles. Et les conclusions du médiateur, si elles n'étaient toujours pas acceptées à l'issue de cette seconde phase de débat, devraient être prises en compte par le juge.

En fait, le Sénat cherche à positionner le curseur à un niveau d'équilibre qui répond à la crainte du déréférencement brutal des PME, qui ne souhaitent pas de rupture soudaine si elles n'ont pas la garantie de pouvoir continuer à livrer leurs marchandises.

La version du Sénat répond également à la crainte de l'industriel fournisseur, qui se demande à quel prix il sera entraîné dans un préavis : il est entraîné dans un préavis qui tient compte des conditions du marché, donc qui est, somme toute, équilibré.

Elle répond également à la crainte du distributeur, qui ne veut pas de rupture d'approvisionnement dans ses rayons.

La différence de curseur, c'est que nous cherchons le compromis pour les trois acteurs, en essayant de rétablir un équilibre, mais sans créer un déséquilibre dans un autre sens, qui serait, à notre avis, tout aussi préjudiciable.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – Je ne prendrai pas position sur la date de 2025. La position du Sénat est peut-être meilleure, mais je ne pense pas que ce point fera échouer la CMP. On doit pouvoir arriver à trouver une ligne commune.

En revanche, sur le SRP+ 10 dans la filière des fruits et légumes, je considère que sortir de cette impasse est une obligation.

Faisons un peu d'histoire. C'est un amendement que j'ai déposé dans le cadre de l'examen de la loi Égalim 2 qui, à titre expérimental, avec l'accord du ministre de l'agriculture de l'époque, permettait à la filière de sortir du SRP+ 10. En effet, déjà en 2021, nous connaissions les problèmes de cette filière ; le SRP+ 10 se traduisait, pour elles, par une perte économique : le prix psychologique étant atteint, toutes les négociations aboutissaient à

une diminution de leurs marges. Du fait de l'adoption de mon amendement, de 2021 à aujourd'hui, toutes les filières pouvaient en sortir, en cas d'avis unanime de l'interprofession.

Pendant des années, on a connu un jeu de dupes : la Fédération du commerce et de la distribution (FCD) a pris soin de ne jamais donner d'avis franc ni de s'abstenir, bloquant toute possibilité d'unanimité et d'accord, laissant les filières rester dans le SRP, alors qu'elles voulaient en sortir. Cela s'est traduit par des coûts extrêmement importants, avec des pertes annuelles de 30 millions d'euros pour la filière tomates ; 25 millions d'euros pour la filière pommes-poires ; 6 millions d'euros pour la filière carottes ; 4 millions d'euros pour la filière asperges ; 11 millions d'euros pour la filière melons ; 15 millions d'euros pour la filière fraises.

Je veux bien que l'on nous explique que l'on peut continuer à payer pour être tranquille – on leur donne déjà 600 millions d'euros, mais il faudrait leur en donner 91 millions de plus –, mais, à un moment donné, nous devons prendre nos responsabilités, et ne pouvons continuer d'ignorer, dans une naïveté coupable, qu'elles perdent de l'argent et laisser faire ces pratiques.

La seule solution que nous avons aujourd'hui est de tordre le bras de la FCD, de façon que, demain, ces filières puissent sortir de ce système par la loi.

Je dis, par exemple, à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), qui estime qu'il ne faut surtout pas toucher au SRP+ 10, que la solution que le Sénat propose permet à tous ceux qui en sont sortis d'y entrer de nouveau, si le résultat est contraire à celui qu'ils espéraient. Et comme la majorité présidentielle aujourd'hui ne souhaite pas sortir du SRP, je ne vois pas comment, par arrêté du ministre, on ne leur laisserait pas la possibilité d'y entrer de nouveau.

C'est la solution la plus aboutie, celle qui nous permettra de régler les problèmes.

J'ajoute, pour tous ceux qui croient que le SRP+ 10 crée un ruissellement phénoménal, qu'aucun rapport ne l'a jamais prouvé, et que le Sénat a peut-être même pu démontrer un peu l'inverse – d'où la suppression, en première lecture, du SRP. En voulant maintenir ce système, certains craignent peut-être que l'on démontre qu'il n'est pas aussi bénéfique que cela.

Concernant l'article 3, je ne prône qu'une chose.

La seule grande qualité d'Égalim 1 était peut-être son titre 1, qui fournissait la possibilité de rééquilibrer les relations commerciales, alors que le titre 2 a posé une multitude de contraintes supplémentaires à l'agriculture – on en voit d'ailleurs tous les effets aujourd'hui.

Je reste persuadé que, pour renforcer le pot de terre, il faut fendre un peu le pot de fer. À cet égard, je serai favorable à toutes les dispositions qui pénaliseront les grandes et moyennes surfaces.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Dans la limite du respect de la loi, bien entendu...

M. Grégoire de Fournas, député. – Je suis désolé de briser la solidarité de l'Assemblée nationale, mais, sur l'article 2, je me sens un peu plus sénateur que député...

Nous sommes pour la suppression du SRP+ 10, dans la mesure où nous n'avons pas pu prouver le ruissellement. Nous considérons que 600 millions d'euros par an qui sont pris dans la poche du consommateur et qui ne ruissellent pas au producteur, c'est autant d'argent qui sert la grande distribution. Pour ma part, je soutiens très clairement la date de 2025, parce que plus tôt on pourra revoir les choses, mieux ce sera.

Concernant la filière des fruits et légumes, j'avais regretté, à l'Assemblée nationale, que l'on ne puisse trouver de solution avant que le texte ne soit examiné par le Sénat. On ne peut sortir de cette CMP sans avoir une solution pour cette filière, qui est en train de mourir de ce SRP+ 10.

Nous avons beaucoup parlé des pressions. Le syndicat majoritaire dans l'agriculture fait du SRP+ 10 un dogme, une espèce de veau d'or. Certains considèrent que, dès lors que l'on ferait une dérogation pour une filière, même si elle est en train de mourir, on attenterait à ce dogme.

Je crois qu'il faut trouver une solution, et celle que propose le Sénat me paraît tout à fait satisfaisante parce qu'on laisse à la filière la possibilité de revenir dans le dispositif si elle le juge bon – au reste, ce n'est pas du tout l'état d'esprit dans lequel elle se trouve aujourd'hui. Je pense que nous avons tous été sollicités par cette filière : ils nous ont dit combien le SRP+ 10 avait été une catastrophe pour eux.

J'ai le sentiment qu'à l'issue de cette CMP on n'aura pas véritablement réglé le problème – ou, en tout cas, on va repartir sur un système qui n'a pas fait ses preuves. Je regrette que l'on parte du principe que l'augmentation du prix de vente au consommateur va forcément ruisseler vers le producteur, comme par magie, et que la réflexion sur les marges de la grande distribution ait été abandonnée. Peut-être n'avons-nous pas été assez hermétiques aux pressions des uns ou des autres, mais on semble considérer qu'il n'y a qu'une solution pour augmenter les revenus des agriculteurs : augmenter le prix pour les consommateurs.

Sur l'article 3, nous sommes parvenus à quelque chose de très compliqué. J'étais favorable à ce que l'on s'en tienne à la toute première version présentée en commission à l'Assemblée nationale, c'est-à-dire à ce que l'on revienne sur les tarifs en vigueur.

J'avais proposé que l'on puisse distinguer les PME des multinationales, ce qui aurait permis de balayer l'objection, faite par les distributeurs, que les multinationales peuvent faire passer des hausses importantes, et de préserver le tissu industriel des PME dans notre pays.

Je me demande si nous ne sommes pas partis trop loin dans les contraintes, dans la limitation des effets de bord. Je serai peut-être isolé sur cette idée, mais il me semble que c'était une piste beaucoup plus intéressante et beaucoup moins compliquée.

M. Dominique Potier, député. – Je soutiens la version défendue par l'Assemblée nationale et par Frédéric Descrozaille.

Nous devons nous interroger sur le fond : qu'est-ce qu'une économie où nous pourrions, sur l'ensemble des produits, acter le principe d'une revente à perte ?

On pourra toujours discuter de la durée de l'expérimentation ou encore du pourcentage, mais le principe du SRP+ doit être acté, et on doit isoler la dérogation pour les

fruits et légumes, qui est indispensable, en raison de spécificités de saisonnalité et de mise en marché.

Il me semble que la proposition défendue par notre collègue permet d'atteindre l'équilibre. La banalisation d'une toute-puissance des interprofessions pourrait amener à la fin du SRP+ et aux effets qui en sont attendus, si tant est que l'on se donne les moyens de vérifier son ruissellement, non seulement vers les industriels, mais aussi vers les producteurs.

Nous avons été attentifs, depuis le débat en commission, au pouvoir de déréférencement des grandes marques et des multinationales, qui pouvaient avoir un effet de bord sur les PME.

Il me semble que la complexité de la rédaction qui a été mise en œuvre a justement pour objet de protéger les uns des autres et à atteindre l'objectif que nous visons. Il ne faut pas avoir peur de la finesse de la rédaction : ce n'est pas une complexité pour rien. Elle vise à tenir compte des différences de rapports de forces dans la mise en marché.

M. Daniel Gremillet, sénateur. – Le Sénat a une position continue sur le SRP+ 10. Je me réjouis à l'idée que cette CMP puisse apporter une solution à la filière des fruits et légumes, qui permettra, dans les prochaines années, de démontrer que quelque chose ne colle pas dans le SRP+ 10. Expérimentons-la !

Le président de cette filière, que nous avons auditionné, nous a dit qu'il y avait unanimité. Moins de douze heures après, l'interprofession s'est réunie, et la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), contrairement à ce que le président pensait, n'était pas favorable...

Depuis que l'on y a intégré la distribution, les interprofessions n'ont plus la même connotation d'organisation professionnelle.

C'est pourquoi je suis heureux de cette initiative et du fait que nous puissions trouver ce compromis sur les fruits et légumes. Vous verrez que cela nous permettra de cheminer. Je vous donne presque déjà rendez-vous pour Égalim 4 !

M. Jérôme Nury, député. – Je souscris aux propos du sénateur Laurent Duplomb, notamment sur la filière fruits et légumes.

Il ne faut pas non plus que l'on verse à chaque fois dans le juridisme exacerbé. Le législateur est là pour essayer de régler les problèmes de manière très concrète et avec bon sens.

On voit bien que la seule solution est de pouvoir introduire cette dérogation dans la loi, puisque l'on sait que les acteurs de la filière ne peuvent pas s'entendre, notamment à cause des représentants de la grande distribution. Nous devons prendre nos responsabilités, et il me paraît, sur ce point, relativement simple de le faire.

Les propositions qui ont été faites par le Sénat vont, me semble-t-il, dans le bon sens.

En revanche, sur l'article 3, la version de la Haute Assemblée ne me rassure pas tellement. On a beaucoup essayé de rééquilibrer entre l'agroalimentaire et l'agriculture, mais

il y a tout de même un rééquilibrage à faire entre l'agroalimentaire et la grande distribution. À cet égard, la version du Sénat semble avoir été écrite dans le monde des Bisounours...

Les conclusions du médiateur seront-elles réellement reprises par le juge ? C'est tout à fait hypothétique. Et qui va aller devant le juge ?

Il me semble que la proposition de notre collègue Frédéric Descrozaille nous permet de rééquilibrer les choses et de faire en sorte que la grande distribution, qui est aujourd'hui maître du jeu, le soit un peu moins, et que les transformateurs, notamment toutes nos PME, qui sont aujourd'hui énormément pourvoyeuses d'emplois sur nos territoires ruraux, puissent être préservés : il ne faut pas qu'ils perdent, du jour au lendemain, 30 à 40 % de marchés globaux d'une entreprise, parce qu'ils ne savent pas comment faire face !

Nous devons être attentifs à protéger les PME et les ETI, qui créent souvent beaucoup plus d'emplois que les très grands groupes, pour lesquels le rapport de force sera toujours favorable face à la grande distribution. Pensons à ces petites PME !

M. Franck Montaugé, sénateur. – J'ai écouté attentivement les arguments développés par MM. Descrozaille et Duplomb sur l'article 2. Je comprends qu'il y ait une forme de stigmatisation de la filière fruits et légumes, et j'entends les difficultés que cela peut poser à l'interprofession. Toutefois, je m'interroge sur les conséquences du ciblage de cette filière, dont j'entends bien qu'elle a des spécificités au regard de l'équité de traitement législatif entre filières. Je me pose la question de l'inconstitutionnalité éventuelle du dispositif. N'ouvre-t-il pas la voie à un contentieux pour d'autres filières, qui souhaiteraient se soustraire au SRP+ 10 ? Il ne faudrait pas qu'au bout du compte cela déconstruise complètement le dispositif auquel on aspire pour progresser collectivement.

Sur l'article 3, je m'interroge aussi sur le risque d'inconstitutionnalité.

M. Pascal Lavergne, député. – Je veux saluer les conditions de travail qui sont les nôtres : l'éloignement des caméras, du bruit et de la fureur nous permet de travailler dans des conditions sereines, avec plus d'agilité et de manière beaucoup plus sincère.

Sur l'article 2, nous devrions pouvoir aboutir à une solution. Je sens, de part et d'autre, la volonté de faire aboutir quelque chose de positif. Le monde agricole en a grandement besoin.

Concernant l'article 3, étant moi aussi agriculteur, je souhaite que l'on puisse inverser la tendance, lourde, que l'on observe depuis de longues années. Pour reprendre une expression paysanne triviale, « il faut que les mouches changent d'âne » ! Or j'ai l'impression que l'on n'est pas en train de les faire changer.

J'ai un peu peur de la version qui prévoit la possibilité de revenir sur des prix de la négociation passée, alors que l'on est dans des phases de hausse. En outre, je trouve cette version un peu fragile. Elle conduit à une judiciarisation de la situation, qui m'inquiète un peu.

M. Laurent Alexandre, député. – Ne pas exclure du SRP+ 10 les fruits et légumes, c'est servir le seul intérêt de la grande distribution, et surtout pas celui des producteurs.

Nous avons rencontré différents producteurs des différentes filières. Il serait très dangereux de maintenir la filière des fruits et légumes dans le SRP+ 10. Nous voterons pour cette exclusion.

Mme Anne-Laure Babault, députée. – Je remercie M. Descrozaille d’avoir engagé ces échanges.

Pour ma part, j’ai négocié de nombreuses années avec la grande distribution – pour les PME et les ETI notamment. Je connais donc les box des négociations des centrales.

L’intérêt du SRP+ 10 reste à confirmer – les industriels sont convaincus de l’intérêt de la mise en place de ce dispositif –, mais je suis pour son maintien.

Concernant l’article 3, je suis favorable à la proposition de Frédéric Descrozaille, qui protège les PME – ce n’était pas le cas au départ. La proposition de Mme Loïsier est encore un peu trop tendre face au déséquilibre notable qui existe. Celle de M. Descrozaille a le mérite d’avantager clairement les PME et les ETI.

M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président. – Je souhaite être certain de bien comprendre ce qui se passe dans les deux scénarios.

Imaginons que je sois producteur de veau Marengo à Chartres, en lien avec la distribution, et que nous n’ayons pas réussi à nous mettre d’accord au 1^{er} mars.

Dans votre version, madame la rapporteure pour le Sénat, la solution est une phase de négociation sur le préavis de rupture avec le médiateur. La médiation a vocation à parvenir à un accord sur le préavis qui fixerait des prix et une durée de préavis, avec un prix rétroactif qui commencerait au 1^{er} mars. Que se passe-t-il si la médiation est un échec ?

Mme Anne-Catherine Loïsier, rapporteure pour le Sénat. – On retombe dans le droit commun.

M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président. – En tant que producteur de veau Marengo, je suis toujours tenu de livrer du veau à la grande distribution. Si je n’arrive pas à répercuter, par exemple, l’augmentation du coût de matière, à quel prix vais-je livrer à la grande distribution ?

Mme Anne-Catherine Loïsier, rapporteure pour le Sénat. – C’est la raison pour laquelle nous avons, en séance publique, ajouté une étape : si le producteur s’estime lésé, il peut de nouveau saisir le médiateur pour avoir un arbitrage extérieur et ne pas être sous la pression du distributeur, les conclusions du médiateur tenant également compte des conditions économiques du marché.

De la même manière, ces conclusions, si elles étaient appliquées, seraient rétroactives au 1^{er} mars. On reviendrait donc sur le contrat, sur décision du juge. Si l’on ne parvient pas à trouver un accord au terme de la première phase de discussion et de médiation, le fournisseur a la possibilité de saisir le juge. Au reste, cette possibilité existe déjà ! J’entends parler de judiciarisation, mais on peut déjà saisir le juge. Ce n’est pas nouveau.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Contrairement à ce que j’ai pu entendre dans les couloirs de Bercy ou de l’Assemblée nationale, la proposition faite en

séance au Sénat ne conduit pas à une judiciarisation supplémentaire, car il est déjà possible aujourd'hui pour les deux parties d'aller devant le juge.

En séance, on nous a objecté que cela prendrait trop de temps, que le juge n'y connaissait rien et que ses conclusions, en termes de préavis et de prix, seraient approximatives. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé un référé, pour avoir une décision plus rapide, et que nous avons, en cas de procédure judiciaire, exigé un avis de la médiation, afin que celle-ci puisse éclairer le juge.

Naturellement, pendant cette fausse période de préavis, l'industriel peut livrer et être payé aux conditions d'avant. Le jugement porte sur l'écart entre les conditions précédant le 1^{er} mars et les nouvelles conditions, et tout sera rétroactif au 1^{er} mars.

M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président. – Pour le producteur de veau Marengo à Chartres, il me paraît un peu compliqué de se repérer dans la négociation...

Comment le producteur peut-il en sortir le plus vite possible si la relation avec la distribution se passe mal, son interlocuteur ne voulant répercuter aucune hausse ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Si le fournisseur estime qu'il est lésé, il peut décider de lui-même de rompre les relations et d'arrêter la livraison. Le distributeur va alors saisir le juge, qui pourra prendre en compte les conditions économiques du marché, que nous inscrivons noir sur blanc dans la loi.

Il y aura donc un temps de débat et de discussion, qui peut être économiquement difficile à supporter pour le fournisseur, mais, au final, ce dernier aura gain de cause.

Nous ne vivons pas dans un monde de Bisounours ! Tout le monde sait bien ici que personne ne veut la rupture. Les cas de rupture de relations sont très rares, parce que toutes les parties sont amenées à travailler ensemble dans la durée. Rares sont les fournisseurs qui veulent se fâcher durablement avec leurs industriels.

La rupture brutale est une idée de poker menteur : il s'agit de faire peur pour être satisfait. Toutefois, rares sont les entreprises, aujourd'hui, qui peuvent aller à ce rapport de forces avec les distributeurs. C'est cette quinzaine d'entreprises qui justifie que l'on débâte de la rupture.

La grande majorité des entreprises arrivent à trouver un accord avec le distributeur, même si c'est encore plus difficile cette année, parce qu'elles ne veulent pas casser le lien.

M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président. – Par parallélisme, je pose les mêmes questions au rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Si l'on n'a pas d'accord au 1^{er} mars, le fournisseur, et lui seul, a le choix : soit il considère qu'il ne peut pas y arriver, ses coûts de production ayant explosé ; soit il demande l'application d'un préavis, conformément à la loi existante actuelle ; soit il saisit un médiateur, qui fixe lui-même les conditions d'un préavis de rupture. Pouvez-vous me confirmer que le producteur a ces trois options sur la table ?

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Oui.

La principale différence, qui nous fait diverger depuis le début, est que, dans la version que je propose, je sécurise juridiquement la décision d'arrêter la livraison. Aujourd'hui, ceux qui arrêtent de livrer sont en situation d'illégalité. Ils s'appuient, en ce moment, sur la non-discrimination pour essayer de se justifier.

Je veux d'ailleurs souligner que, dans le travail qu'a fait le Sénat, la rétroactivité et la mention des conditions économiques de marché sont des apports considérables qui satisfont complètement les parties. Il est absolument vrai que personne ne veut rompre. Tout le monde veut vendre. Mais à quelles conditions ?

À cet égard, orienter l'article 3 sur une dualité médiateur et juge ne me paraît pas valable. On n'en sortira pas de cette façon.

Il est très important de se rappeler que la liberté du commerce prévaut, que les acteurs doivent se mettre librement d'accord sur ce qu'ils veulent et que nous ne faisons que poser le cadre légal. La loi donnera plus de poids au fournisseur dans la négociation. En outre, ceux qui veulent vraiment s'arrêter seront sécurisés juridiquement, alors qu'ils ne le sont pas aujourd'hui.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, sénateur. – Le dispositif du Sénat n'est pas source de judiciarisation : les textes prévoient d'ores et déjà le recours au juge. Combien de fois ce recours au juge a-t-il été enclenché ?

On peut imaginer que la capacité de l'industriel à mettre fin à la relation prévue par le dispositif de Frédéric Descrozaille ait potentiellement un effet inflationniste. On rééquilibre le bras de fer, mais cela ne va-t-il pas conduire à des prix excessifs ?

En droit, est-on vraiment à l'abri sur le plan constitutionnel ?

Nous avons tous un objectif similaire, mais les voies d'y arriver sont différentes. Il faut arriver à tout bien peser. Nous sommes dans la dentelle.

M. Pascal Lavergne, député. – Dans la version du Sénat, on impose, pendant la période de transition, un mode de rémunération qui met l'industriel en difficulté. Cela me gêne. La proposition de Frédéric Descrozaille me paraît plus rassurante.

Il faut vraiment que le rapport de forces s'inverse aujourd'hui. Voilà des années qu'il est favorable à la grande distribution. Une forme de peur s'est installée, au point que certains envisagent le déréférencement.

Mme Anne-Laure Babault, députée. – Nous allons tous dans le même sens, celui de la protection de nos entreprises. C'est déjà très positif.

Je remercie d'ailleurs le Sénat, qui a maintenu l'un de mes amendements, visant à tripler l'amende en cas de non-accord. Vous avez même ajouté une disposition en cas de récidive. Cela montre bien que nous allons dans le même sens.

Néanmoins, la pression sur les entreprises est telle aujourd'hui qu'une entreprise ne saisira pas un médiateur et le juge. Je crains que l'on ne dise que les parlementaires sont hors sol.

La proposition de Frédéric Descrozaille est beaucoup plus concrète. Elle donne la possibilité d'un choix.

Cela pose vraiment la question du modèle que nous voulons. Souhaitons-nous soutenir des multinationales ou des PME ? La proposition de Frédéric Descrozaille permet de protéger les deux. Pour moi, cette proposition est la bonne.

M. Thierry Benoit, député. – J'ai présidé une commission d'enquête sur les négociations commerciales il y a quelques années. Nous avons fini par comprendre que les négociations dites « commerciales » entre les industriels transformateurs et la grande distribution sont plus des négociations juridiques qu'autre chose.

Malheureusement, on parle peu du produit, on parle peu de la valeur créée et on parle peu du partage de la valeur.

Sur le sujet des négociations commerciales, nous voulons, aujourd'hui, travailler à un rééquilibrage. Les grands groupes viennent avec leur batterie de juristes face à la grande distribution, et tout ce petit monde se bataille.

L'enjeu de la décision que nous avons à prendre est de protéger les entreprises de taille intermédiaire, les entreprises familiales, qui font silence et n'attaqueront jamais en procédure judiciaire le secteur de la grande distribution. Un transformateur n'attaque pas son client !

Les travaux que nous avons menés en commission, puis dans l'hémicycle, ont conduit à une rédaction qui permet un vrai rééquilibrage.

Je souhaite que la commission donne la main au maillon transformation, parce que le secteur de la grande distribution, les centrales d'achat leur mènent la vie très dure depuis trop longtemps – depuis que l'on a travaillé à la loi de modernisation de l'économie –, au nom de la guerre des prix. Cela a créé beaucoup de dégâts et détruit beaucoup de valeur, au détriment du maillon en amont – les agriculteurs.

J'aimerais donc que les sénateurs puissent converger vers la proposition de Frédéric Descrozaille.

M. Daniel Gremillet, sénateur. – Nous sommes tous conscients que les grandes entreprises ont l'arsenal pour discuter. Le travail qui a été fait par notre rapporteure pour le Sénat a beaucoup plus ciblé les entreprises de taille moyenne, les petites entreprises agroalimentaires, qui sont vraiment le tissu très important dans nos territoires. Ce sont celles qui ont le plus pâti de la situation.

Les petites entreprises n'ont pas la capacité de décider une rupture brutale avec un client qui représente un tiers de leur marché. Elles ne peuvent pas se le permettre. Sinon, ce serait aussi une rupture brutale pour l'écoulement des productions. Il ne faut pas oublier non plus que le texte concerne aussi les producteurs, les paysans. On sait aussi ce qu'il coûte à une entreprise de revenir de nouveau sur le marché avec un client qu'elle a abandonné brutalement. À cet égard, les travaux du Sénat me paraissent un peu plus équilibrés.

Depuis le début, le Sénat martèle que l'on n'apportera pas de vraie réponse à la question du revenu des agriculteurs tant que l'on sera en période inflationniste.

Je reviens sur le système déflationniste à l'article 3. Notre rôle, en tant que parlementaires, est d'imaginer que cela fonctionne tant dans un système inflationniste que dans un système déflationniste.

Beaucoup d'entreprises ne savent pas vivre avec un choc d'inflation tel que celui que nous avons connu. Cela peut faire peser un risque sur les petites entreprises, alors qu'on veut les protéger.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je veux dire à nos collègues députés que la défense des PME et du tissu économique territorial n'est pas l'apanage de l'Assemblée nationale. Nous y sommes, ici, extrêmement attentifs. C'est précisément la raison pour laquelle nous avons fait évoluer l'article 3, en particulier au profit des PME et ETI.

Bien évidemment, j'entends l'argument sur les centrales d'achat et le déséquilibre qui existe. C'est un déséquilibre de marché. Je remercie Frédéric Descrozaille d'avoir écrit l'article 1^{er}, qui traite en partie de ce problème.

Je vois d'autres sujets arriver sur les centrales d'achat, notamment celui de la coordination des calendriers entre les décisions prises en centrales d'achat européennes et la date du 1^{er} mars. Nous ne l'avons pas traité dans ce texte, mais je pense que, à un moment ou à un autre, il faudra y revenir, car j'entends, sur le terrain, que ces décalages de calendrier créent des difficultés.

Ne proposer qu'à un seul des deux contractants un pouvoir supplémentaire pose un problème de dissymétrie juridique, qui met en péril les équilibres fondamentaux du code de commerce. Je comprends le déséquilibre du marché, avec quatre ou cinq centrales d'achat face à une myriade de fournisseurs. Mais nous prenons un risque juridique et une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) peut être déposée.

Par ailleurs, on constate aujourd'hui des arrêts de livraison par des PME et par des grandes entreprises. Dans ce cas, il appartient au distributeur de saisir le juge ; le distributeur d'une PME ne le fera pas. Tel est mon sentiment. Dans cette période de négociation extrêmement difficile que nous traversons, certaines grandes entreprises iront au *clash*.

J'ai le sentiment que cette disposition donnerait au distributeur une arme redoutable pour un déréférencement massif des PME au profit des MDD. Les conditions de négociation seront tellement insupportables que les PME arrêteront les livraisons et le distributeur, sans aucune contrepartie et sans préavis, sera débarrassé des marques dont il ne veut plus. Telle est ma conviction profonde.

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'apprécie la qualité de la discussion que nous avons.

Une PME pourra toujours invoquer l'article L. 442-1 du code de commerce et le régime actuel s'appliquera. J'entends votre conviction, mais je ne partage pas ce risque de déréférencement.

L'acteur que nous avons tous auditionné plusieurs fois et que vous avez écouté plus que nous encore est aujourd'hui très content de la version que je propose. Il conduira la négociation en sachant qu'il est protégé par l'article L. 442-1.

Je ne vous rejoins pas sur le risque inflationniste. Cette loi est faite pour permettre aux industriels de mieux faire passer leur hausse de tarifs, je l'assume. Les industriels n'ont aucun regard sur la péréquation des marges que font les distributeurs ; nous connaissons tous des exemples effarants d'industriels qui ont des marges allant jusqu'à 30 % sur des produits qui se vendent bien, mais la grande distribution a systématiquement des marges beaucoup plus importantes.

Les industriels ne vont pas profiter de cette loi pour augmenter leurs prix de manière inconsidérée. Les distributeurs peuvent jongler entre les produits pour fluidifier le marché. On est dans un contexte où tout le monde veut vendre.

Quant au risque constitutionnel, il existe, aucun juriste sérieux ne pourrait prétendre le contraire. Il est certain qu'une QPC sera déposée si cette version est adoptée. Mais notre argumentation est étayée. Nous créons une dissymétrie dans la loi parce qu'il y a une dissymétrie avérée dans la réalité. Nous légiférons dans l'intérêt général, nous parlons de l'ordre public économique et de l'écart structurel de situation entre l'acheteur et le fournisseur. Surtout, Alain Lambert m'a appris que les parlementaires ne prennent pas assez souvent de risque constitutionnel. Nous sommes dans notre rôle ; il reviendra au Conseil constitutionnel de trancher. Ne faisons pas son travail avant qu'il ne le fasse ! D'un point de vue politique, nous devons prendre ce risque.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Ce débat est très intéressant. Dans l'objectif de rééquilibrage des relations commerciales, deux stratégies sont possibles, mais toujours en vue de faire peur à l'autre partie. D'ailleurs, peu de recours sont formés devant le juge, qui est la menace finale. La rupture unilatérale, nous l'avons souligné, présente un risque juridique réel. Pour notre part, nous ne sommes pas rassurés par l'absence de positionnement des services de l'État sur le sujet.

Par ailleurs, on ne peut pas ignorer aujourd'hui l'impact inflationniste.

Dans notre option, nous privilégions la continuité des relations. Nous préférons voir comment il est possible de rééquilibrer le rapport de force. Quoi que fasse le distributeur, il se retrouvera confronté aux conditions économiques du marché ; il ne pourra donc plus faire pression sur le fournisseur pour vendre à perte.

Oui, nous sommes tous sensibles à l'ordre public économique, mais il s'appuie aujourd'hui sur une sécurisation des relations commerciales au travers du préavis.

Enfin, notre option s'inscrit dans un schéma inflationniste, mais aussi déflationniste. Nous espérons que nous sortirons rapidement de cette période d'inflation.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je vous propose une suspension de séance.

La réunion, suspendue à 11 h 20, est reprise à 11 h 35.

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 11 *bis* maintient l'idée que les fournisseurs pourront choisir entre demander l'application d'un préavis, en vertu de l'article L. 442-1, ou mettre fin aux livraisons. Nous prévoyons une expérimentation pour une durée de trois ans. En outre, la saisine du médiateur en cas de désaccord au 1^{er} mars sera possible pour conclure un accord

fixant les conditions d'un préavis de rupture, et ce afin d'éviter que les distributeurs ne détournent la loi et profitent de l'ambiguïté pour avoir un mois supplémentaire pour négocier.

J'ai intégré les dispositions adoptées par le Sénat en reprenant le critère de respect « des conditions économiques du marché sur lequel opèrent les parties » et la rétroactivité au 1^{er} mars de l'accord sur le préavis défini ou sur le préavis conforme à l'article L. 442-1.

Je maintiens la référence à l'obligation de mener de bonne foi les négociations commerciales, une notion extrêmement forte du code civil.

Je fais appel à votre sens du compromis en vous proposant cette nouvelle rédaction de l'article 3 et en maintenant la version proposée par le Sénat s'agissant de l'article 2.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Nous sommes tombés d'accord sur cette réécriture de l'article 3. Il nous importe qu'une modalité d'application d'un préavis soit prévue pour tenir compte des conditions économiques du marché, des matières premières agricoles et qui encadre les relations avec le distributeur dans un système plus équilibré, avec une rétroactivité au 1^{er} mars. La question porte donc uniquement sur le préavis de rupture ; aucune négociation ne peut se poursuivre au-delà du 1^{er} mars.

Concernant l'article 2, la rédaction adoptée par le Sénat sera maintenue. Je vous remercie, monsieur le rapporteur, pour votre esprit de dialogue.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Nous restons sur notre réserve quant au SRP+ 10, comme nous l'avons toujours été, avec l'espoir, sincère, d'avoir tort...

Article 2 (précédemment réservé)

La proposition commune de rédaction n° 2 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 3 (précédemment réservé)

La proposition de rédaction n° 11 bis du rapporteur pour l'Assemblée nationale est adoptée.

L'article 3 est ainsi rédigé.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs.

La réunion est close à 11 h 40.

**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 28 février 2023

- Présidence de Mme Valérie Létard, présidente -

La réunion est ouverte à 16 heures 10.

Audition d'associations d'élus locaux du bloc communal

Mme Valérie Létard, présidente. – Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui :

- en visioconférence, M. Jean-François Debat, maire de Bourg-en-Bresse et président de Grand Bourg Agglomération, qui représente l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) ;

- en visioconférence, MM. Sébastien Gouttebel, vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), et François Descoeur, membre du conseil d'administration de l'AMRF ;

- M. Sébastien Miossec, président délégué d'Intercommunalités de France ;

- Mme Françoise Rossignol, première vice-présidente de la Fédération nationale des SCoT (FNSSCoT).

Après deux auditions plénières qui ont donné lieu à des échanges précis et fournis avec Régions de France ainsi qu'avec les ministres Christophe Béchu et Dominique Faure, notre audition du jour est consacrée au déploiement de la stratégie « Zéro artificialisation nette » (« ZAN ») au plus près des territoires et à son appropriation par les acteurs de proximité.

Si l'État et les régions ont, par construction, des approches « macro », fondées sur des appréciations d'ensemble et des données agrégées, n'oublions pas que la différenciation territoriale en matière de trajectoires foncières se déclinera au niveau des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et du bloc communal. Les régions ont peut-être été désignées « chefs de file » du « ZAN » mais, en bout de chaîne, ce sont les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui devront atteindre leurs objectifs de réduction et réaliser des arbitrages difficiles.

Le 13 octobre dernier, la mission conjointe de contrôle du Sénat avait déjà entendu les associations représentatives des élus locaux, ainsi que la Fédération nationale des SCoT. Il s'agissait à l'époque d'un travail exploratoire visant à recueillir les premiers retours sur la mise en application du « ZAN ».

L'exercice est aujourd'hui quelque peu différent, puisque nous avons depuis lors déposé une proposition de loi issue de nos travaux. Notre texte vise à apporter certains des

solutions et outils demandés par les élus, tout en restant dans le cadre fixé par la loi Climat-résilience votée en 2021, qui prévoit la réduction de moitié du rythme d'artificialisation d'ici à 2031 et l'absence d'artificialisation nette en 2050.

Le Sénat a constitué une commission spéciale chargée d'examiner ce texte. Le 8 mars prochain, nous présenterons un texte de commission, qui sera ensuite examiné en séance publique le 14 mars. Il ne s'agit donc plus aujourd'hui de rédiger un texte en partant d'une feuille blanche, mais de recueillir l'analyse des élus du bloc communal et de la Fédération nationale des SCoT sur les dispositions du texte, article par article, afin éventuellement d'y apporter des ajustements.

Nous savons qu'il nous faut trouver des équilibres parfois complexes afin, d'une part, de garantir que la loi sera appliquée de manière équitable et qu'elle n'ait pas d'effets de bord délétères et, d'autre part, s'assurer qu'elle reste d'application claire et simple pour les élus locaux, concernés au premier rang.

La proposition de loi sénatoriale comporte plusieurs articles qui concernent directement les élus communaux et intercommunaux. Elle modifie par exemple le calendrier d'évolution des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et, « en cascade », le délai de modification des documents d'urbanisme locaux (SCoT, plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et carte communale).

Elle vise aussi à trouver des modes de concertation plus équilibrés entre différents niveaux de collectivités territoriales, en proposant notamment la création d'une « conférence régionale de gouvernance du ZAN ». Elle prévoit également de « réserver » une partie de l'enveloppe régionale d'artificialisation au profit d'un droit minimal « ZAN » d'un hectare pour chaque commune, d'une part, et de prendre en compte les projets supra-communaux, d'autre part.

Elle met enfin à disposition des élus des outils pour contrer la « ruée vers le foncier » que l'on observe déjà, avec un sursis à statuer spécifique et un droit de préemption sur les espaces propices à la renaturation et au recyclage foncier.

Nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation pour évoquer ces différents points en vue de l'examen prochain du texte.

Je vous cède la parole pour un propos liminaire, que je vous demanderai de bien vouloir limiter à cinq minutes chacun afin de laisser le temps aux échanges. Puis notre rapporteur Jean-Baptiste Blanc vous posera deux séries de questions, auxquelles nous vous prierons de répondre successivement.

Enfin, nous procéderons à un échange de questions-réponses avec nos collègues membres de la commission spéciale.

Mme Françoise Rossignol, première vice-présidente de la Fédération nationale des SCoT. – Merci pour l'intérêt que vous portez au travail extrêmement important mené par l'ensemble des conférences de SCoT sur tous les territoires.

Ce n'était pas gagné d'avance, puisqu'il nous a fallu travailler sans cadre réglementaire, en inventant des modes de fonctionnement pour avancer vers le consensus le plus abouti possible.

En tout état de cause, le bloc communal a tenu son pari et rendu des documents divers *via* les conférences des SCoT de toutes les régions, apportant ainsi la preuve que donner confiance aux territoires constituait un pari gagnant.

De vraies dynamiques sur les territoires se sont engagées. Les SCoT des nouvelles régions n'avaient pratiquement jamais travaillé ensemble. Aujourd'hui, ils se connaissent et ont dégagé des méthodes de travail, après avoir créé des commissions et approfondi un certain nombre de questions, de leur propre initiative ou à la demande de la région.

Nous insistons sur le fait que la conférence de gouvernance régionale doit tenir compte du travail accompli par ces conférences. Les SCoT, qui sont les représentants du bloc communal, doivent y trouver toute leur place, et l'expérience du travail qu'ils ont mené doit être valorisée.

Le second sujet sur lequel je voudrais insister concerne la question des grands projets d'envergure régionale et européenne. Je suis issue des Hauts-de-France, qui constituent un exemple symptomatique que l'on retrouve dans bien d'autres régions : si les grands projets ne sont pas pris en compte dans une enveloppe spécifique nationale, ce n'est pas 50 % de réduction de l'artificialisation des sols que nous devons atteindre, mais 85 %, nous ne nous partagerons quasiment rien. La méthode et l'objectif de la loi se retrouveraient donc remis en cause.

La question de la surface minimale d'un hectare soulève le problème de la prise en compte des territoires ruraux qui ont peu ou pas consommé. Il ne nous semble pas que donner un hectare par commune soit opérationnel et permette de créer une dynamique en termes d'utilisation de nos capacités à artificialiser – en tout cas jusqu'en 2031.

La question est plutôt de donner la possibilité à un territoire de consommer de la terre agricole dans le cas où il existe un projet le justifiant, sans, en même temps, donner des droits à artificialiser à des territoires qui ne les utiliseraient pas.

La question du maintien de la dynamique économique et de l'équité s'est posée à de nombreuses conférences de SCoT, mais ce caractère mécanique et artificiel, sous une apparence d'égalité, ne nous paraît pas la bonne solution.

Mme Valérie Létard, présidente. – Pouvez-vous nous apporter des propositions alternatives ? Cela peut être utile et faire ainsi gagner du temps.

Mme Françoise Rossignol. – Plusieurs hypothèses ont été soulevées. Dans les Hauts-de-France, nous nous sommes dit qu'une enveloppe régionale devait être consacrée aux territoires qui ont été particulièrement vertueux ou qui n'ont pas consommé. Ce droit serait globalisé pour être utilisé de la façon la plus efficace. Ceci pénaliserait moins les territoires dynamiques créateurs d'emplois, qui attirent de la population et qui ont un besoin essentiel de consommer de l'espace.

La question des surfaces végétalisées nous laisse assez dubitatifs. Selon l'article 9, les zones non artificialisées à l'intérieur des périmètres urbains pourraient se voir interdites de densification et d'artificialisation.

Il nous semble que les SCoT devraient indiquer les zones sur lesquelles on pourrait envisager de densifier et celles sur lesquelles il ne faudrait pas artificialiser. Les plans

locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLUi) s'inscriraient ensuite dans cette logique.

Si on conserve le quadrillage prévu, on risque d'interdire toute densification dans les zones urbaines. Or ce qui va contrebalancer l'absence d'artificialisation, c'est bien la densification. Où et comment densifier nous paraît donc une question importante.

Par ailleurs, il nous semble qu'il n'existe pas aujourd'hui d'outils permettant une observation incontestable et admise par tous. Il nous paraît qu'il devrait donc y avoir une démarche contradictoire dans chaque territoire pour établir le chiffre zéro de l'artificialisation et prendre en compte ce qui s'artificialise et ce qui ne s'artificialise pas.

Nous avons une question à propos de l'article 12 concernant le sursis à statuer et le droit de préemption. Si nous n'avons aucun outil jusqu'à la fin de la révision des PLUi pour interdire certaines artificialisations, comment va-t-on pouvoir travailler ? C'est une question qui se pose aussi par rapport à l'hypothèse d'allongement des délais de modification des documents d'urbanisme. Comment fait-on ?

Ce qui nous semble le plus important, c'est que les territoires puissent le plus rapidement possible s'engager dans la réflexion sur un nouveau modèle d'aménagement. La conférence des SCoT partage l'objectif de la loi. Comment inventer un nouveau modèle qui permette de maintenir le dynamisme économique de nos territoires ?

Le décompte a commencé, mais nous n'avons pas de moyens d'action. Nos terrains sont constructibles, et la spéculation a débuté. Il nous faut donc des outils pour contrôler et mettre en œuvre un nouveau modèle.

M. Jean-François Debat, représentant de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité. – Au nom de l'AMF, je me propose dans un premier temps de présenter ce qui nous convient dans la proposition de loi sénatoriale et qui va dans le bon sens, sous le bénéfice de quelques ajustements rédactionnels, puis d'évoquer dans un second temps les quelques sujets sur lesquels nous avons des points de vue différents et des interrogations.

D'une manière générale, l'AMF s'inscrit dans la mise en œuvre du « ZAN », dont nous partageons les objectifs. Il ne faut donc pas en affadir sa mise en œuvre. Dans la proposition de loi du Sénat, certains aspects nous paraissent aller dans le bon sens et ne méritent pas de développements supplémentaires.

La prolongation d'un an du calendrier des SRADDET correspond à une réalité. Le repousser d'un an ne nous pose donc pas de difficultés, étant observé toutefois que si l'on suit les procédures habituelles de révision des SRADDET, des SCoT et des PLU, la mise en œuvre risque de ne pas se faire avant 2028 ce qui, par rapport à l'objectif de 2031, poserait difficulté. Il est donc important que la période de modification des SRADDET ne dure pas trop longtemps.

Par ailleurs, concernant les SRADDET, il nous faut respecter la loi initiale et non les décrets existants, qui ont été attaqués devant le Conseil d'État. La loi dit que le rapport juridique entre SRADDET d'une part, et SCoT et PLU de l'autre est un rapport de simple prise en compte et non de compatibilité.

En effet, il ne nous semble pas que ce soit aux SRADDET de déterminer les secteurs dans lesquels on devrait densifier ou non, conserver du foncier ou non. Cela relève bien des SCoT eux-mêmes, qui sont maîtrisés par les élus locaux, et dans lesquels ni les élus urbains ni les élus ruraux ne sont automatiquement majoritaires.

La prise en compte des efforts de renaturation dès 2021 corrige un oubli de la loi initiale et va donc dans le bon sens.

La question des projets d'envergure nationale et européenne, pour l'AMF, ne peut peser uniquement sur les régions dans lesquelles ces projets sont organisés. Soit il existe une péréquation, soit on les ajoute à l'enveloppe des régions ; tout dépend de leur ampleur. S'il s'agit de 4 % du total, les ajouter ne perturbe pas considérablement la mise en œuvre du « ZAN ». Si c'est 20 %, c'est un autre sujet.

Ce qui est important pour nous, c'est que le Gouvernement précise les projets concernés, de manière à ce que les choses soient connues et que les règles de répartition et de péréquation soient acceptées.

L'articulation du « ZAN » avec les projets d'intérêt général pose la question de savoir qui reconnaît les projets autres que les projets d'intérêt national ou européen. Nous souhaitons que l'État présente les projets envisagés en toute transparence pour en évaluer l'intérêt et l'impact. Il ne nous paraît pas juste que seules les régions déterminent les projets d'intérêt régional qui viendraient s'imputer sur l'enveloppe de chaque territoire, car nous serions dans ce cas proches de la tutelle d'une collectivité sur une autre.

C'est donc à partir d'un processus multipartenarial entre l'État, les régions, les conférences régionales des SCoT et les élus locaux que la liste des projets d'intérêt général ayant un impact significatif à l'échelle d'une région doit être arrêtée. Il est important que les allocations en faveur des SCoT soient justes et ne soient pas biaisées par des choix de l'État ou des régions qui favoriseraient tel territoire par rapport à tel autre. C'est un élément très important de compréhension et d'acceptabilité du « ZAN ».

Nous avons par ailleurs un certain nombre de questions, dont une sur la garantie rurale.

Tout d'abord, dans le cadre des 20 propositions adoptées par son bureau, l'AMF attire l'attention sur une partie des communes rurales situées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), où il n'y a eu que très peu de projets au cours des dix dernières années : pas grand-chose divisé par deux aboutit à presque rien. Pour ces territoires, il nous semble que la réponse ne consiste pas en une allocation de principe. Il faut prévoir dans la loi que chaque SCoT ou chaque autorité qui dispensera ces allocations doive le faire en faveur de projets compatibles avec les projets de développement des communes concernées.

En revanche, nous ne demandons pas à ce que toutes les communes rurales soient traitées. Une partie très importante de ces communes est en extension démographique et située dans les territoires périurbains et ruraux proches d'agglomérations, dans des régions ou dans des départements qui se développent eux-mêmes fortement. C'est là qu'on a le plus développé et consommé au cours des années passées.

J'attire l'attention sur le fait qu'un hectare par commune rurale, quels que soient sa localisation, son passé et sa situation actuelle, peut aboutir à des aberrations. Je suis maire

de Bourg-en-Bresse, président de Grand Bourg Agglomération – 140 000 habitants, 74 communes, dont une quarantaine de moins de 10 000 habitants, la plus petite en comptant 85, la plus importante 45 000. De 2012 à 2000, nous avons consommé 732 hectares, donc 73 hectares par an. Si nous devons diviser notre objectif par deux, nous devrions être à environ 35. Parmi nos 74 communes, 65 sont rurales. L'allocation par principe d'un hectare par commune est incompatible avec l'évolution des SCoT.

C'est pourquoi l'AMF souhaite faire en sorte que les SCoT, dans ces territoires, procèdent à l'allocation. Dans mon SCoT, les communes rurales sont majoritaires. Il n'y a donc pas de raison de penser que, dans la répartition interne entre les enjeux liés à l'habitat, les enjeux économiques et les enjeux d'équilibre territorial, les communes rurales, qui sont majoritaires, soient défavorisées.

Il faut que les SCoT bénéficient de cette liberté. En revanche, nous souhaitons une garantie minimum pour les territoires où l'on n'a quasiment pas enregistré de consommation d'espace ces dernières années. On ne peut allouer un hectare à chacune des 32 000 communes rurales, sauf à remettre complètement en cause l'objectif de la réduction de l'artificialisation des sols.

Enfin, nous pensons qu'il convient que l'outre-mer fasse l'objet de règles spécifiques liées à la particularité de ses territoires et que les communes concernées par le recul du trait de côte, en métropole ou outre-mer, bénéficient de mesures d'adaptation, qui pourront être précisées au cours des années à venir, afin de bénéficier de possibilités d'artificialisation au fur et à mesure qu'elles devront déplacer leurs constructions.

Que propose-t-on ? Nous proposons que la loi oblige les SCoT, dans les communes en ZRR ou en ZRR+, dans lesquelles la consommation d'espaces, au cours des dix dernières années, a été nulle et où la population s'est réduite, à prévoir une allocation compatible avec les perspectives de développement de ces communes, afin que l'obligation de résultat soit transférée au niveau des SCoT.

Jusqu'en 2031, on ne parle pas d'artificialisation mais de consommation d'espace dans les PLU. On ne parle pas de la question de savoir comment évaluer les pelouses artificialisées, puis replantées. Ce sont aujourd'hui des enjeux de consommation d'espace.

Nous pensons qu'il faut que les lieux de mise en œuvre principaux que sont les SCoT soient très vite saisis de ce sujet, pour trouver les bons équilibres entre le développement de l'habitat – 65 % de la consommation moyenne ; le développement économique et la réindustrialisation – 25 % au cours des dernières années ; et le temps de réaliser les arbitrages pour que le « ZAN » ne devienne pas une simple règle à calcul, mais une politique d'aménagement.

M. Sébastien Miossec, président délégué d'Intercommunalités de France. – Je représente ici le président d'Intercommunalités de France, Sébastien Martin. Je suis élu d'une commune littorale de 4 000 habitants, antérieurement couverte par un PLU, puis par un PLUi depuis quinze jours, et suis président d'un SCoT. Cela me permet une vue transversale.

La bonne nouvelle réside dans le fait que le Sénat ne propose pas de remettre en question l'objectif initial de la loi Climat-résilience, qui est d'économiser le foncier partout en France, quels que soient les territoires. C'est bien avant la loi Climat-résilience que cette

dynamique s'est mise en place. Beaucoup de territoires ont déjà fait figurer les économies de foncier dans leurs documents d'urbanisme.

Pour autant, la loi a suscité beaucoup de questions et a soulevé des inquiétudes et des interrogations. Les associations d'élus, les parlementaires, le Gouvernement ont proposé un certain nombre d'adaptations, mais il s'avère que la loi a besoin d'être corrigée sur certains aspects. C'est en cela que l'initiative du Sénat est heureuse et fait écho aux remontées des petites communes, souvent sans document d'urbanisme ni culture en la matière.

Intercommunalités de France insiste sur quelques impératifs.

Tout d'abord, on ne peut renoncer à l'ambition d'économie de foncier, car il existe un impératif climatique – on a tous constaté dans nos territoires les méfaits de l'étalement urbain par rapport à la dynamique des villes-centres ou des bourgs centres –, mais il existe aussi un impératif de préserver nos espaces naturels et agricoles pour nourrir la planète et notre pays.

En second lieu, on ne peut entretenir trop longtemps un flou préjudiciable aux projets, qu'il se traduise dans les documents d'urbanisme – SRADDET, SCoT ou PLU – ou dans les projets d'habitat et de développement économique.

Nous formulons donc une réserve quant au fait d'allonger les délais, même si l'assouplissement ou la superposition des consultations pourraient permettre de gagner du temps. Ce pourrait être une bonne chose, mais il ne faut pas que le terme soit repoussé trop longtemps. On a besoin d'y voir clair le plus vite possible et de stabiliser le contexte.

Troisième précaution : il faut éviter d'imaginer des remèdes pires que le mal. On craint d'être empêché de se développer faute de foncier, mais on sait que la vérité d'un jour n'est pas celle du lendemain et que la vie économique est fluctuante. On a donc besoin de souplesse.

Pour Intercommunalités de France, la réponse réside plutôt dans l'écriture d'un projet à l'échelle de la commune et du territoire. Cela passe par un document d'urbanisme, qui permet de penser l'avenir du territoire. Notre responsabilité est d'encourager les élus à penser un projet à travers un document d'urbanisme, une carte communale, un PLU communal ou un PLUi, plus de la moitié des intercommunalités de France ayant une compétence en matière de PLUi.

Cela permet d'offrir une réponse adaptée à la réalité de ce que l'on vit à l'échelle de la commune ou de son bassin de vie. Un PLUi permet surtout de mutualiser les moyens humains et financiers en les ramenant à la dimension du bassin de vie, notamment face à l'État. On sait la difficulté d'écrire un document d'urbanisme à l'échelle d'une seule commune. Quand on le fait à plusieurs, cela permet, face à l'État, de répondre aux enjeux de partage du foncier et aux difficultés de certaines petites communes qui n'ont pas eu de projets durant dix ans. Les modes de validation des PLUi protégeant la majorité des communes, c'est la meilleure façon de traduire le « ZAN » et de répondre aux peurs qui sont souvent évoquées.

Cela demande de la pédagogie. Si la moitié des territoires sont couverts par des PLUi, ce n'est pas le cas de l'autre moitié. Il faut aussi les entendre mais, de notre point de vue, les PLUi sont la meilleure façon de mettre en œuvre le « ZAN » en répondant aux enjeux de quotas et de garantie.

C'est enfin la meilleure façon de mettre en œuvre la différenciation, la décentralisation et la responsabilité locale, que le Sénat appuie également.

Pour ce qui est des grands projets, on a besoin d'y voir clair : l'État doit dire ce qu'il entend par grands projets nationaux européens. Il faut aussi préciser la gouvernance, ce que propose l'article 3 de la proposition de loi. Il est important de poser cette gouvernance à l'échelle régionale et à celle des SCoT. La proposition de loi ne nous paraît pas adaptée, car elle fige la même composition dans toutes les régions de France, alors que les Hauts-de-France et la Bretagne ont des configurations très différentes.

Nous proposons donc de laisser à chaque région la possibilité de faire une proposition s'appuyant sur l'expérience des conférences de SCoT – je rejoins en cela Mme Rossignol – ou de passer par les conférences territoriales de l'action publique (CTAP), malgré leurs limites. Je sais qu'il existe des régions où cela ne fonctionne pas, mais il en est d'autres où cela fonctionne plutôt bien, comme en Bretagne.

Intercommunalités de France, en matière de grands projets, porte une attention particulière aux projets qui permettent, selon la loi « *des implantations industrielles qui valorisent les ressources renouvelables, qui concourent aux transitions énergétiques ou qui relèvent de l'indépendance nationale* ». Nous sommes d'accord avec cette rédaction, mais il faudra trouver une façon de faire en sorte que ces grands projets, même si certains sont d'envergure régionale ou nationale, bénéficient aussi aux territoires. Il n'y a pas de raison pour que les territoires concernés n'en bénéficient pas pour une part, aussi modeste soit-elle. Cela renvoie à la question de la gouvernance.

Nous nous interrogeons sur l'article 8 et la part réservée au développement territorial. J'entends qu'elle veut répondre à une volonté de souplesse. Je ne reviens pas sur les PLUi : de notre point de vue, c'est ce qui permet le mieux de répondre à ce souhait d'adaptation.

Enfin, les outils constituent un enjeu fondamental. Certains peuvent être proposés par la loi, qui devra également traiter d'autres sujets, comme les enjeux de la fiscalité du « ZAN ». Le rapporteur de la commission spéciale, Jean-Baptiste Blanc, a fait des propositions dans son rapport *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette* fait au nom de la commission des finances et déposé le 29 juin 2022, et je crois savoir que cela fera l'objet d'autres travaux parlementaires dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2024.

Pour autant, beaucoup de choses relèvent de l'ingénierie, de la solidarité territoriale, de la capacité des territoires, communes ou intercommunalités. Il s'agit de porter des politiques en faveur de l'habitat, d'agir sur l'ancien afin de le rendre attractif. Face à l'absence de foncier, il nous faut avoir des outils politiques et des moyens financiers et techniques pour aborder ce nouveau modèle de développement.

La loi Climat-résilience et l'enjeu du « ZAN » changent fondamentalement le foncier. Historiquement, on semblait disposer d'une ressource sans limites. La France a décidé que le foncier était devenu une ressource finie. En matière de consommation foncière, trente ans, ce n'est rien. Au-delà des éléments législatifs, c'est un changement de paradigme.

Gérer du foncier aujourd'hui ou être propriétaire, c'est gérer une part de l'intérêt général. C'est ce qui est interrogé et qui doit faire l'objet de pédagogie de la part de l'ensemble des acteurs. J'espère que le débat le permettra.

Les acteurs publics, notamment le bloc local, les communes et communautés de communes sont selon nous les mieux placés pour mener cette politique. Nous avons besoin de moyens juridiques, techniques et financiers. Une partie relève du cadre législatif, mais il faut rester le plus simple possible, en laissant toute sa souplesse à la liberté locale. La loi doit donc simplifier, préciser, mais pas trop, pour ne pas contraindre les projets locaux et s'opposer à la réalité des diversités locales.

M. Sébastien Gouttebel, vice-président de l'Association des maires ruraux de France. – Ce qui est important derrière tout cela, c'est le rééquilibrage territorial et la prise en compte des territoires qui se sont montrés vertueux au cours des dix dernières années. Nous souhaitons, au travers de cette proposition de loi, que la ruralité soit prise en compte, ce que propose le Sénat. Nous nous interrogeons sur le fameux hectare et le 1 %, qui peut représenter un avantage pour le secteur urbain.

Il faut néanmoins rappeler que 30 % des territoires ne sont pas couverts par un SCoT, et que 25 % des communes rurales sont seulement régies par le règlement national d'urbanisme (RNU). Cela crée des contraintes.

Les intervenants précédents s'appuient sur les SCoT. Je les comprends, mais il faudra trouver une méthode pour qu'une partie des territoires puisse faire remonter leurs projets.

Ce qui nous anime tous aujourd'hui, c'est le droit au projet, le droit à la vie. J'ai entendu parler de ZRR. S'il existe des avantages fiscaux à ce sujet, c'est bien parce qu'on rencontre des fragilités. On sait tous que l'État a tendance, lorsque des documents d'urbanisme sont en cours de rédaction, à privilégier les territoires dont la démographie augmente. Ce serait une erreur de mettre les autres territoires « sous cloche » au motif que leur démographie a baissé et qu'ils n'ont pas besoin de grands projets. Dans le contexte de réindustrialisation, de reprise en main de la gouvernance et de l'interrogation sur notre capacité à s'auto-alimenter, il y aura de la place dans de nombreux territoires ruraux pour mener une activité économique différente.

Les maires ruraux vous remercient de laisser plus de temps au temps. Il faut en effet prendre le temps du dialogue et écouter les territoires. Cette différenciation territoriale est importante.

En conclusion, l'État devra être lui aussi vertueux s'agissant de l'objectif de diminution de 50 % de la consommation des espaces naturels. Si les grands projets nationaux et européens représentent 25 % du total, les territoires devront supporter quant à eux une baisse de 75 % de leurs objectifs, ce qui inquiète tout le monde. Cela fait longtemps qu'on attend une définition des grands projets de l'État et des nomenclatures. Ceci est nécessaire pour avoir des échanges constructifs dans les territoires, faute de quoi cette inconnue à multiples facteurs nous pénalisera dans nos interactions avec les régions.

L'AMRF vous transmettra ses écrits, qui pourront alimenter vos travaux et vos débats.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'article 1^{er} repousse d'un an l'entrée en vigueur des différents documents de planification et d'urbanisme élaborés au niveau régional et local, afin de leur laisser le temps d'intégrer les trajectoires de réduction d'artificialisation définies au niveau supérieur.

Seriez-vous favorable à ce que, pour gagner encore un peu de temps, l'on réduise le délai de modification des SCoT et des PLU, en répliquant la mesure qui permet aux SRADDET de procéder à la consultation simultanée du public et des personnes publiques associées ?

D'autre part – et je fais ici le lien avec l'article 12 de la proposition de loi qui prévoit un sursis à statuer et un droit de préemption « ZAN » – comment donner aux élus les outils pour réussir à maîtriser dès maintenant leur consommation d'espace, avant même que les documents d'urbanisme soient modifiés ? En effet, les « compteurs du ZAN » tournent déjà depuis août 2021, élément important que tous les élus n'ont sans doute pas encore bien identifié.

Concernant l'article 2 et les rapports entre le SRADDET et les documents d'urbanisme locaux, avez-vous des informations sur l'état d'instruction du recours logé par l'AMF contre les décrets d'application de la loi, qui ont rendu obligatoire le recours à des règles plus contraignantes ? Régions de France nous a indiqué lors de son audition que les régions n'étaient pas forcément demandeuses de ce rôle, privilégiant des solutions « à la carte ».

L'article 3 instaure une conférence régionale de gouvernance du ZAN qui aurait vocation à remplacer les conférences des SCoT en y renforçant la représentation des élus. Lorsque nous les avons interrogées à ce sujet, les régions nous ont indiqué que l'élaboration des SRADDET faisait l'objet de concertations approfondies avec les élus locaux, notamment concernant les objectifs d'artificialisation des sols et leur territorialisation. Confirmez-vous cette affirmation ?

L'échelon communal, en particulier, est-il assez entendu par la région ? Nous avons conçu notre proposition de conférence régionale comme un lieu de dialogue renforcé pour une mise en œuvre du ZAN plus apaisée, mais elle ne fait pas consensus. Quelle est la position des élus que vous représentez à ce sujet ?

Les articles 4 et 5, traitent des projets d'ampleur nationale, qui pourraient être exclus de la comptabilité des collectivités territoriales, mais aussi des projets d'ampleur régionale mutualisés. Les dispositifs et procédures proposés vous paraissent-ils pertinents ? Comment ces projets doivent-ils être identifiés selon vous ? Comment en voyez-vous le décompte ?

À l'article 6, nous aimerions connaître votre position sur la proposition d'appliquer aux SRADDET les critères de territorialisation déjà prévus par la loi pour les SCoT.

Êtes-vous favorable à ce que soient pris en compte au niveau régional ces mêmes critères de répartition de l'effort, notamment les enjeux de ruralité, l'impact des protections du littoral et de la montagne, les enjeux de mutation économique, etc. ?

Nous vous cédon la parole pour répondre à cette première série de questions.

Mme Nathalie Fourneau, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité – L'instruction du recours devant le Conseil d'État est en cours. Un échange de mémoires et une réplique sont prévus. Selon les avocats, la clôture de l'instruction, si le Conseil d'État considère que le contradictoire est achevé, devrait intervenir avant le mois de juin.

Le contentieux porte sur deux décrets. Le premier concerne la nomenclature. Il est en cours de réécriture au sujet des échelles d'appréciation de l'artificialisation et de la cinquième catégorie de sols artificialisés. Le deuxième est relatif aux SRADDET et porte sur la question de l'inscription systématique de la territorialisation dans les règles du fascicule plutôt que dans les objectifs, le degré de précision qu'induit la définition des projets d'intérêts régionaux et nationaux, et la prise en compte des efforts passés.

Pour ce qui est de la conférence de gouvernance, la position de l'AMF figure dans les 20 propositions que nous vous avons transmises. Il s'agissait pour nous de prolonger le rôle des conférences de SCoT actuelles, élargies à des collèges de discussion étendus aux communes et aux intercommunalités désireuses de discuter de la trajectoire « ZAN » s'agissant de l'inter-SCoT, avec un rôle renforcé des commissions de conciliation en matière de documents d'urbanisme, qui sont aujourd'hui fermées à la saisine des communes et des intercommunalités. Elles permettraient pourtant d'échanger autour des documents d'urbanisme, en vue de permettre un dialogue entre le préfet et les différents acteurs pour affiner les trajectoires « ZAN » au niveau départemental.

Par ailleurs, raccourcir les étapes de la procédure pour les SRADDET comme pour les SCoT nous semble indispensable dès lors qu'il existe des délais incompressibles. Ce décalage, aux dires des élus, peut se ressentir sur les procédures d'adoption des SCoT et des PLU, d'où l'intérêt des sursis à statuer, refus de permis de construire et autres droits de préemption pour réserve foncière que vous avez proposés afin de gérer la transition concernant les projets qui porteraient atteinte à la trajectoire en cours de définition par rapport à l'objectif « ZAN ».

S'agissant des décomptes des grands projets, l'AMF est favorable au fait de sortir ces derniers du « ZAN » pour éviter que leur emprise n'impacte trop fortement les hectares déjà alloués aux différentes régions. Le Gouvernement et le Sénat sont en désaccord sur ce point.

Mme Valérie Létard, présidente. – L'AMF est-elle favorable à ce que les grands projets soient sortis entièrement de la comptabilité du « ZAN », ou soient mutualisés entre les différentes régions ?

Mme Nathalie Fourneau. – Nous sommes favorables à une sortie de la comptabilité du « ZAN », pas à une mutualisation. Tout dépend, si l'on veut être cohérent avec l'objectif « ZAN », de la quantité de grands projets qui doivent sortir. Si la liste est trop longue, on ne comprendrait pas qu'on déroge à ce point à l'objectif...

Mme Valérie Létard, présidente. – Il m'avait semblé que M. Debat disait qu'il faudrait une remontée suivie d'une péréquation, c'est-à-dire une mutualisation. Y a-t-il encore des échanges sur ce point à l'AMF ?

Mme Nathalie Fourneau. – La position de l'AMF est une sortie de la comptabilité du « ZAN », pas une mutualisation, ainsi que nous vous l'avons indiqué.

En revanche, au regard des discussions actuelles, que l'on ne peut ignorer, et de l'absence de volonté du Gouvernement de sortir les grands projets de la comptabilité du « ZAN », il faut que la mutualisation ne soit pas trop importante. La question est en cours de réflexion à l'AMF.

Mme Valérie Létard, présidente. – Il conviendrait que vous formuliez une proposition plus précise : qu'est-ce qui doit remonter, qu'est-ce qui doit redescendre, qu'est-ce qui doit faire l'objet d'une péréquation ou d'une mutualisation dans les comptes fonciers des régions ?

Il serait utile que nous comprenions les deux niveaux afin d'appréhender au mieux la position de l'AMF.

Mme Nathalie Fourneau. – Nous vous ferons parvenir une note à ce sujet.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – La question des grands projets est cruciale pour la commission spéciale.

Or, nos interlocuteurs semblent avoir des positions différentes à ce sujet : s'agit-il de sortir les grands projets de la comptabilité du « ZAN » ou non ? Quel est le type de décompte ? Ou s'agit-il d'une répartition entre régions, *via* une mutualisation ? Cela ne facilite pas les travaux de la commission, notamment lorsqu'on discute avec le ministre. Il serait bon de nous éclairer officiellement.

Mme Nathalie Fourneau. – La position de l'AMF figure dans nos 20 propositions. Elle est très claire : il s'agit d'une sortie des grands projets, qui correspond à la position du Sénat.

Cependant, le principe de réalité veut que, si la solution de la mutualisation devait être retenue, celle-ci soit totalement transparente. Je crois que c'est ce qu'a dit Jean-François Debat.

Mme Valérie Létard, présidente. – Nous avons compris que vous êtes en train de cheminer et d'essayer d'anticiper les choses en fonction des échanges que vous avez eus avec le Gouvernement, votre souci étant de ne pas impacter les enveloppes régionales avec cette solution de sortie.

Nous serions en tout cas très heureux de connaître l'aboutissement de vos réflexions sur cette question.

M. Sébastien Miossec. – Intercommunalités de France n'a pas de position arrêtée sur la question des grands projets. Pourquoi ? Au-delà de la théorie, que met-on derrière un projet d'ampleur régionale ou locale ? Une liaison routière peut constituer un itinéraire national ou européen, mais sert aussi au développement régional, voire local. Dire qu'un grand projet se situe dans une seule catégorie est peut-être vrai sur le papier, mais pas dans la vraie vie. Cela renvoie à la question de la gouvernance.

Malgré toute sa bonne volonté, le Parlement ne pourra pas, dans un document législatif, définir clairement un projet national avec ses multiples facettes. Une ligne à grande vitesse (LGV) assure peu la desserte locale mais, grâce aux échangeurs, aux ronds-points, irrigue le territoire de très près. C'est toute la difficulté du sujet.

Décompter une route nationale dans une enveloppe nationale sans tenir compte du fait qu'elle a un impact local, tout comme une LGV ou un canal, ne résiste pas à l'épreuve des faits. Le terme de « grand projet » veut tout et rien dire.

J'imagine que l'on trouve autour d'une centrale nucléaire des sous-traitants qui vont du développement local jusqu'à l'artisanat. Il y a donc derrière ce grand projet un tissu de développement économique local. Comment le qualifier ? Comment répartir les choses ?

Intercommunalités de France n'imagine pas que cela puisse être tout blanc ou tout noir. Il faudrait pouvoir définir dans le projet une quote-part régionale, locale. Je ne simplifie peut-être pas le débat, mais c'est plus cohérent par rapport à la réalité.

Mme Valérie Létard, présidente. – Quelle est votre préconisation par rapport au texte tel que nous l'avons rédigé à propos de la gouvernance et de la façon de définir les grands projets d'intérêts nationaux et européens, avec une définition et une inscription dans le document du SRADDET ?

Êtes-vous satisfait de ces articles ? Comment les voyez-vous ?

M. Sébastien Miossec. – La composition de la conférence régionale du « ZAN » telle qu'elle est proposée ne fonctionne pas en Bretagne, par exemple, où il y a de nombreux SCoT. Fixer à cinq le nombre de représentants d'établissements non couverts par un SCoT n'est donc pas la solution. Ce qui est vrai en Bretagne n'est cependant pas vrai dans les Hauts-de-France, en Auvergne-Rhône-Alpes ou en outre-mer. La composition avec un nombre déterminé de représentants de chaque catégorie ne peut s'appliquer partout.

Je suggérerais donc, dans mon propos introductif, de laisser à chaque région, dans le cadre du dialogue avec les différents représentants des conférences des SCoT, le soin de définir la bonne composition d'une instance de gouvernance.

J'ai suggéré de recourir aux CTAP. Je ne suis pas naïf, je sais que cela ne peut s'appliquer partout. J'ai compris que ma proposition vous fait réagir plutôt négativement, mais la CTAP a le mérite d'élire des représentants par catégorie, de la commune, à la région, en passant par l'intercommunalité et le département.

La question de la légitimité viendra à se poser, et plus on donnera de pouvoirs à cette conférence régionale de gouvernance, plus sa légitimité sera questionnée.

M. Michel Dagbert. – Je veux revenir sur ce qui vient d'être dit. Le conseil départemental a compétence en matière de voirie départementale, et on nous alerte souvent pour réaliser un giratoire pour des raisons de sécurité. Deux ans après, une nouvelle zone d'activité vient se raccorder au giratoire. C'est une situation que nous avons tous connue. Nous comprenons donc ce que vous évoquez.

En matière de légitimité, j'entends bien que la CTAP fonctionne différemment selon les endroits. Si l'on veut qu'elle ne reste pas une chambre d'enregistrement, il faut que la loi lui donne des rendez-vous périodiques avec du contenu. Le sujet dont on parle m'apparaît être tout à fait intéressant pour être inscrit à l'ordre du jour de la CTAP.

M. Sébastien Miossec. – Pour le reste, s'agissant des délais, nous sommes d'accord pour en superposer certains afin de gagner du temps, mais notre position est de ne

pas reculer l'échéance finale. Il ne faut en effet pas trop retarder le moment où l'on bénéficiera d'un cadre stabilisé.

Quant aux outils, ce que propose la loi est une très bonne nouvelle : on en a besoin pour pouvoir agir sur l'habitant ancien. C'est indispensable, car le marché de l'immobilier n'a pas attendu nos débats pour prendre en compte le « ZAN » et la nouvelle donne relative au foncier.

Mme Françoise Rossignol. – Pour nous, les grands projets doivent être sortis des enveloppes régionales et placés au sein d'une enveloppe gérée par l'État. Charge à lui de s'appliquer les 50 % en renaturant des espaces. Chacun doit s'appliquer la règle à elle-même.

Nous avons longuement discuté : il nous a semblé que c'est ce qui était le plus équitable et que cela permettait une dynamique sans que l'État ne sorte de l'esprit de la loi, que nous partageons.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – C'est une position qui est régulièrement évoquée par notre commission. Je ne dis pas que ce sera la position finale. Néanmoins, lorsqu'on évoque ce point avec le Gouvernement, celui-ci nous explique que le foncier n'appartient pas à l'État, qu'il n'existe pas d'enveloppe nationale car il n'y a pas de document d'urbanisme de l'État – je me fais ici l'avocat du diable.

On nous dit qu'un décompte intégrant un compte national, où l'État pourrait s'appliquer à lui-même ce qu'il cherche à appliquer aux autres, est une fantaisie.

Que répondez-vous à cela ?

Mme Françoise Rossignol. – Jusqu'à présent, on ne nous avait pas dit que c'était une fantaisie, mais je l'entends. De toute manière, il faut bien définir ces grands projets, qu'il s'agisse d'une mutualisation ou d'une enveloppe de l'État décomptée. Que l'État s'applique les règles à lui-même et laisse aux régions l'enveloppe prévue par la loi nous paraît la meilleure solution.

S'agissant de la gouvernance, je rappelle que 97 % de la population et 86 % des communes font partie d'un SCoT. La place des SCoT dans cette gouvernance doit être primordiale.

Fixer à cinq le nombre de représentants des SCoT dans les régions où quasiment toutes les communes en disposent ne paraît pas réaliste. C'est bien au niveau des SCoT que la répartition de l'effort peut être mise en œuvre, dans la diversité de nos territoires.

Le fait qu'il existe un PLUi facilite les choses, et c'est l'esprit de la loi, tout le territoire devant être couvert par des SCoT. La loi devrait donc renforcer le rôle des SCoT. C'est la logique même de nos documents d'urbanisme.

Enfin, nous proposons de prolonger le sursis à statuer pour quatre ans, de manière à nous permettre d'établir des stratégies positives. C'est toute la question du modèle économique, sur lequel il faut travailler. On n'en est qu'au début, mais il faut laisser le temps de créer des dynamiques et de nouveaux modèles de développement dans le cadre du « ZAN ».

M. Sébastien Gouttebel. – S’agissant de la gouvernance, j’ai la chance de faire partie d’une CTAP. Dans ma région, elle s’est peu réunie. Si on doit s’appuyer sur des choses qui existent, il faut établir des règles du jeu qui font que les élus qui peuvent siéger dans ces instances soient invités et consultés.

De la même façon, vous proposez une gouvernance du « ZAN ». Cette méthode peut nous séduire, dans le sens où cela peut localement donner lieu à des discussions objectives sur la représentation de tous les territoires. Nous n’avons peut-être pas tous les mêmes chiffres : je pensais que 30 % du territoire national n’était pas couvert par les SCoT - mais je peux me tromper.

Il faut penser à ces territoires qui ne sont couverts ni par des SCoT ni par des PLUi. Cela reste une réalité des territoires ruraux – et ils sont nombreux.

Nous devons pouvoir disposer d’outils qui nous permettent de décider en responsabilité avec tous les territoires. Peut-être faut-il en venir à la territorialisation et laisser la possibilité aux régions d’être force de proposition en matière de nouvelles instances, en fonction de la composition de leur territoire, afin de mieux travailler ensemble.

Il me semble également important de prévoir une représentation des associations d’élus pour pouvoir localement faire remonter les contraintes.

Pour ce qui est des grands projets, je me suis exprimé au nom des maires ruraux. L’inquiétude est certaine, puisqu’il n’y a toujours pas de nomenclature, je l’ai dit. Nous sommes favorables à une mutualisation ainsi qu’à une péréquation et au fait que l’État s’applique à lui-même l’effort qu’il demande aux autres.

Par ailleurs, pourquoi ne pas recourir à une superposition des délais ? Il ne faut pas non plus oublier que la clause de revoyure concernant les documents d’urbanisme va impliquer des coûts financiers assez importants. Or ce sont les territoires qui vont devoir les supporter.

Quant aux outils, ils constituent une absolue nécessité pour les territoires si l’on veut préempter et rester maître de son destin. Le droit au projet nécessite de se projeter et donc de disposer d’outils.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Que pensez-vous de la proposition portée par l’article 7 de garantir à chaque commune une enveloppe minimale d’un hectare sur dix ans ? Le Gouvernement a par ailleurs fait une contreproposition en faveur d’un droit de 1 % sur l’enveloppe urbanisée. Avez-vous des réactions à ce sujet ?

Nous avons conçu cette enveloppe minimale comme une garantie et non comme un droit absolu à artificialiser. Selon nos chiffres, elle permettra à 15 000 communes, en quasi-totalité peu denses ou très peu denses, d’avoir une petite marge de manœuvre. Cela représenterait au total environ 8 % de l’enveloppe nationale d’artificialisation autorisée, ce qui est à peu près cohérent avec les 5 à 6 % pour lesquels ces 15 000 communes ont pesé dans l’artificialisation totale sur la période de dix ans passée.

Dans le même ordre d’idées, que pensez-vous de la proposition portée par l’article 8, visant à « mettre en réserve » au niveau de chaque SCoT une petite enveloppe, qui pourrait permettre de réaliser des projets dans des petites communes rurales qui n’auraient pas

d'enveloppes suffisantes ? Un tel mécanisme de solidarité territoriale et de précaution, pour éviter de porter préjudice aux projets d'intérêt territorial, est-il pertinent ?

À l'article 9, nous aimerions connaître votre appréciation sur le fait de considérer les parcs et jardins comme des surfaces non artificialisées et sur la possibilité pour les EPCI et les communes de délimiter des périmètres de densification et de recyclage foncier au sein desquels l'artificialisation de ces parcs et jardins ne serait pas décomptée. Cela offre-t-il davantage de flexibilité que la nomenclature publiée par décret ?

À l'article 10, nous aimerions recueillir votre sentiment à propos des dispositions prévues en faveur des communes littorales soumises au recul du trait de côte et de la prise en compte des spécificités des communes de montagne dans la territorialisation du « ZAN ».

Mme Cécile Cukierman. – Peut-être les différences d'appréciation qui ont pu être exprimées lors de cette table ronde démontrent-elles que la loi est au départ trop mal pensée pour être bien appliquée. Elle laisse en effet beaucoup de place à l'interprétation.

Nous avons deux options : soit dire que l'on en reste là et que l'on verra bien dans chaque territoire, soit considérer le débat nationalement et garantir un droit à construire pour chaque commune, certainement avec des visions différentes : commence-t-on par aménager le territoire à partir de l'échelon communal ou à partir d'autres échelons, confortés au cours des dernières décennies ? La question n'est pas de revenir sur ce point, mais on sent des différences d'approche à travers les interventions.

Pour ce qui est du droit à construire, comment peut-on envisager, pour aller plus loin que la proposition de loi que nous avons déposée, cette capacité à mutualiser ? J'entends que, pour des communes de la taille d'une préfecture, comme Bourg-en-Bresse, un hectare ne représente pas grand-chose. Pour une commune, de 80 habitants, c'est beaucoup. En revanche, dans des villes comme Saint-Étienne, les friches à requalifier se comptent par hectares.

Dans une commune de mon département, on peut requalifier 5 à 6 hectares. L'intègre-t-on dans le débat à l'échelle d'une intercommunalité, ou d'un territoire plus petit ? Cela donne de l'air aux communes et on recrée ainsi de la coopération communale et intercommunale, car on sait qu'il y a parfois dans les intercommunalités, les PLUi et les SCoT quelques tensions et quelques difficultés qui empêchent que chaque commune trouve sa place.

M. Jean-Marc Boyer. – Ce qu'on a entendu aujourd'hui correspond à ce que l'on a entendu depuis plusieurs mois concernant la conférence des SCoT et les représentations des grandes régions.

Mme Rossignol a estimé que la loi devait renforcer le rôle des SCoT. Je pense quant à moi que la loi doit renforcer le rôle des communes, des petites communes rurales et des communes de montagne. Aujourd'hui, on est dans une démarche descendante, du SRADDET au SCoT, de la communauté de communes aux communes. Quand aura-t-on une démarche ascendante, qui parte des besoins de la commune et des petites communes rurales, voire des communes de montagne, pour aller vers une démarche construite avec les PLUi, etc. ? Il faut absolument qu'on change la manière de réfléchir.

Il me semble que la garantie rurale est essentielle. Si on ne la conserve pas, on va vers de grandes orientations prises dans le cadre de conférences tenues par telle ou telle

organisation. Certains maires de petites communes ne vont pratiquement plus dans les réunions des intercommunalités. Si l'on continue ainsi, on va encore déshabiller les maires.

Il me semble que c'est encore le maire qui signe le permis de construire. Je ne pense pas que ce serait une bonne chose si, demain, c'était l'intercommunalité ou le SCoT qui s'en chargeait. Pour moi, le maire doit garder l'initiative du développement de sa commune, le droit au projet.

Enfin, je suis extrêmement déçu de la position de l'AMF. Je m'attendais à quelque chose de plus clair. Je propose que l'on auditionne son président en personne, afin qu'il nous donne la position de l'AMF par rapport à cette proposition de loi. Je suis incapable de dire ce qu'il ressort des propositions de l'AMF aujourd'hui. Ce n'est pas normal !

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je ne vous cache pas que j'éprouve un certain malaise depuis le début de cette audition. Sans être redondant, je voudrais appuyer ce que vient de dire Jean-Marc Boyer : je trouve totalement baroque que, pour une audition de cette importance, le président de l'AMF ne soit pas présent.

Que l'on ne se méprenne pas sur mon propos : nous vivons avec l'intercommunalité. J'ai entendu M. Miossec, avec des trémolos dans la voix, nous parler des PLUi. Ici, nous sommes en Île-de-France. Le PLUi n'a pas eu un grand succès.

Même si un vent de réforme souffle sur nos têtes, l'article 72 de notre Constitution est clair : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* ». La commune est une collectivité de plein exercice. Elle ne pourra jamais être mise à l'écart sur la base de comités Théodule, de conférences de ceci ou d'institutions de cela. Si nous « by-passons » les communes, c'est le socle de notre République qui est clairement en jeu.

Excusez-moi de le dire avec passion, mais c'est ici notre mission, tel que la fixe l'article 24 de la Constitution : nous représentons les territoires et les communes. J'entends qu'on les respecte, qu'elles soient rurales, de montagne ou de région parisienne !

On peut réfléchir mais, à force de créer des structures qui viennent s'entasser les unes sur les autres, dont on ne maîtrise plus la gouvernance, on joue avec l'avenir de notre pays ! Je voulais le dire avec force.

Mme Angèle Prévaille. – La proposition de loi doit-elle, selon vous, donner une définition de la renaturation ? Dans le Lot, les maires ruraux, du fait de la mise en place du PLUi dans toutes les intercommunalités, subissent des situations invraisemblables : c'est le bureau d'études qui recense les dents creuses par photo aérienne mais, lorsque le maire indique qu'un terrain n'est pas constructible, les choses restent en l'état. Les maires des petites communes rurales ne sont pas à même de peser sur les décisions. On ne leur fait pas confiance et ils n'ont pas la capacité de faire entendre raison aux bureaux d'études et à l'ensemble des autres élus.

Certaines communes, qui ont des activités économiques qui ne sont pas reconnues par l'intercommunalité, n'ont pas de développement possible et ne peuvent même pas construire. On a accordé beaucoup de permis de construire depuis dix ans, mais ce n'est plus le cas parce qu'on a décidé qu'il existait des pôles de proximité, etc.

J'en reviens au 1 %. Je suis élue d'un territoire où l'on trouve de petites communes de 200, 300 ou 400 habitants, avec un petit bourg entouré de nombreux hameaux. Comment se présenterait l'enveloppe urbanisée dans ce cas ? Les hameaux de trois à quatre maisons sont déjà rayés des PLUi, et l'on ne peut plus y construire. Comment fait-on pour prendre en compte la réalité de la ruralité ?

Mme Sonia de La Provôté. – On a dit que les régions ne doivent pas décider seules. L'État non plus, c'est selon moi une évidence !

Il faut cependant parvenir à trouver une instance suffisamment représentative de toutes les situations communales et de tous les types de collectivités pour décider de ce qui relève ou non d'un projet d'intérêt national. Cela peut aller de la prison à un grand projet économique ou au canal Seine-Nord, qui correspond à une enveloppe de foncier très importante.

Comment voyez-vous l'organisation qui pourrait se mettre en place si, par hasard, la somme de tous les projets d'intérêt national dépasse 50 % de l'enveloppe qui doit être consommée ? Si on met tout bout à bout, on n'en est pas loin. Comment vont s'établir les arbitrages ? Certains vont donc être choisis, d'autres non. Va-t-on empêcher l'État de conduire une prison ? Il faut qu'il existe une instance digne de ce nom, et ce n'est pas une CTAP qui va jouer ce rôle.

Ma seconde question porte sur l'échelon régional. Le foncier, c'est du logement, de l'économie, de l'infrastructure, des équipements, etc. Du point de vue de la région et du SRADDET, les centres intermodaux de logistique, très exigeants sur le plan environnemental, vont mobiliser une part très importante du foncier. À quel niveau cette enveloppe va-t-elle être prise en compte ? Est-ce à l'échelon de la commune, du SCoT, de l'intercommunalité ? Qui décide et comment ?

M. Cédric Vial. – Ma question, qui s'adresse à Mme Rossignol, porte sur les projets d'intérêts nationaux. Chacun se pose la question de leur définition. Nous avons été surpris lorsque le ministre nous a indiqué lors de son audition que les projets privés ne pouvaient constituer des projets d'intérêt national, quelle que soit leur ampleur. Avez-vous un avis sur cette question ?

Chacun sait par ailleurs que ces projets présentent tous des effets collatéraux. Comment prendre en compte le besoin de logements généré par l'arrivée de 1 500 salariés sur des territoires ruraux, et sur quelle enveloppe si le SCoT ne l'a pas prévu ?

Deuxièmement, pour aller dans le sens de Cécile Cukierman, la loi Climat-résilience portait d'une bonne intention, mais la marche entre l'idée et son application est loin d'être franchie. C'est un peu comme si des médecins se penchaient au-dessus d'un patient pour le sauver alors qu'il est déjà mort !

On continue à réfléchir, mais on va mettre en place des prescriptions à partir de 2028 pour atteindre un objectif de réduction de 50 % de l'artificialisation à horizon 2031. Or, 80 % de la période sera déjà écoulée à partir de 2028.

Madame Rossignol, pensez-vous qu'en 2028, lorsque l'on aura modifié tous les documents relatifs aux SCoT et aux PLU, on pourra encore construire un mètre carré ?

M. Jean-Claude Anglars. – Je n’ai pas entendu la réponse des participants au sujet de la question du rapporteur concernant les zones de montage.

Ma deuxième question s’adresse plutôt aux Bretons présents dans la salle : aujourd’hui, la question des bâtiments agricoles n’est pas évoquée dans les documents d’urbanisme, puisqu’ils ne sont pas décomptés dans la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers. Ce ne sera en revanche plus le cas après 2031, puisqu’ils seront regardés comme de l’artificialisation. Y avez-vous réfléchi ?

M. Patrice Joly. – Je voudrais à mon tour souligner la sensibilité politique du sujet dont nous discutons. Durant quatre décennies, on a plutôt travaillé sur la perspective du développement de la France autour des centres urbains et des métropoles.

Sont ensuite arrivés les SRADDET et un certain nombre de documents normatifs – SCoT, PLUi. Les documents d’urbanisme sont d’une complexité particulière, que s’approprient souvent les quelques élus qui pilotent le projet. Ceci soulève dès lors un problème d’acceptabilité. Ce point m’apparaît majeur face au manque de maîtrise des élus à qui ces choses s’imposent. Par ailleurs, l’application plus récente et stricte du RNU gêne à présent la construction sur les territoires ruraux.

M. Miossec nous a dit qu’à la fin, les communes sont majoritaires dans toutes ces instances. Celui qui tient ces propos est maire de la commune-centre, président de la communauté de communes, et a vraisemblablement la compétence en matière d’urbanisme. La réalité est là – et ce n’est pas totalement illégitime.

Que font les élus ruraux ? Cela a été dit : pour manifester le fait qu’ils ne s’y retrouvent pas, ils ne viennent plus aux réunions, ou de moins en moins. Ce sujet s’ajoute à d’autres problématiques, comme la question de la santé sur nos territoires, etc. Je vous laisse en tirer les conséquences et apprécier la traduction politique que l’on risque malheureusement de voir se renforcer dans les années qui viennent.

Je voudrais revenir sur la question de la garantie du droit au développement, du droit à accueillir des populations et surtout du droit des populations autochtones, qui ont vu le marché immobilier s’assécher au cours des deux dernières années. Le risque est que ces populations ne puissent plus acheter une maison ni la rénover progressivement.

Par ailleurs, la garantie d’un hectare peut concerner environ 22 000 communes, soit 22 000 hectares. On sait très bien que ces surfaces ne seront pas utilisées. Au mieux, seul un quart sera concerné, soit 6 000 hectares sur 55 millions d’hectares, surface qu’occupe notre pays en métropole. C’est *epsilon* !

Il ne s’agit pas d’identifier ces surfaces en vue de les artificialiser, mais de trouver un moyen de réaliser une gestion *ex post*, en donnant la possibilité à des élus d’échanger éventuellement avec d’autres situés à 5, 10 ou 20 kilomètres. Cela établirait une relation de coopération au sein d’instances intercommunales.

M. François Descoeur, membre du conseil d’administration de l’AMRF. – Ce dernier débat me fait plaisir, car on s’est enfin rendu compte que les maires existent et souhaitent être entendus et respectés, même ceux des toutes petites communes. Il est important de bien les intégrer à toutes les réflexions, ainsi que vous le faites. Les dernières interventions à ce sujet vont dans un sens qui ne peut que nous satisfaire.

Nous travaillons depuis longtemps sur le sujet. Nous vous ferons passer dès demain des éléments écrits qui permettront de figer les choses. Les élus ruraux ont besoin d'être entendus et considérés.

M. Sébastien Gouttebel. – S'agissant de la garantie rurale, il me semble nécessaire et obligatoire de revenir à la définition que donnait l'INSEE de la ruralité en 2020.

Il conviendrait également d'établir une garantie de réserve en faveur de la solidarité territoriale et de faire en sorte qu'elle soit fléchée en direction de la ruralité. Peut-être pourrait-on cibler les ZRR qui ont besoin de requalification, de développement économique et de services ?

Si l'on se cale sur ce qui s'est passé ces dix dernières années, on ne modifie pas l'aménagement du territoire. Ceux qui ont déjà fait beaucoup auront encore droit à beaucoup. Passer d'un hectare à 1 % pour toutes les communes reviendrait à attribuer 47 hectares à Lyon et 1 hectare à Murol. On en revient à ce que vous proposez.

Les métropoles ont explosé ces dernières années. Sans vouloir opposer les territoires les uns aux autres, cela équivaut à donner un blanc-seing aux villes les plus importantes, qui ont toute l'ingénierie administrative et financière pour justifier de leurs besoins de développement économique et de reconquête des espaces.

M. Sébastien Miossec. – J'ai constaté que mon intervention sur le PLUi a fait réagir. J'ai pourtant bien pris garde de parler d'abord du PLU. C'est la liberté de la commune d'établir son PLU. Je suggérerais de le penser à une échelle intercommunale car, de mon point de vue, c'est l'occasion de passer à un développement à l'échelle du bassin de vie.

Je ne suis pas maire d'une ville-centre, mais de la sixième commune d'un PLUi sur un total de seize. Je suis donc en milieu de tableau, ni trop grand, ni trop petit...

M. Patrice Joly. – Il y a toujours des exceptions qui confirment la règle !

M. Sébastien Miossec. – Je n'ai pas le document avec moi, mais Intercommunalités de France a fait une étude sur les 1 200 présidentes et présidents d'intercommunalité : environ la moitié d'entre eux ne sont pas élus de villes-centres. Cela a toujours été le cas. Personne ne dira le contraire. On pourrait penser que c'est plutôt l'inverse mais, dans les faits, ce n'est pas forcément le cas.

Par ailleurs, je ne nie pas que le pouvoir des communes urbaines soit fort au sein des intercommunalités, notamment dans la composition des conseils communautaires. Je sais que cela a fait débat au Sénat il y a quelque temps.

Je répète que les petites communes ont la capacité de bloquer un PLUi étant donné la façon dont s'élabore un PLU, avec la charte de gouvernance, les étapes de validation par les conseils municipaux et les conseils communautaires.

Madame la sénatrice Prévile, si les bureaux d'études ne respectent pas les communes, il faut qu'elles le fassent remonter par le biais de la gouvernance. Au final, si elles votent contre un PLUi, celui-ci n'aboutira pas.

Mme Cécile Cukierman. – C'est la théorie ! Cela ne se passe pas partout ainsi.

Vous savez comme moi que, selon la taille de l'intercommunalité, selon le poids d'un certain nombre de communes très urbaines ou rurales, les relations sont bien plus complexes. Ce n'est pas un scoop !

M. Sébastien Miossec. – Je répète que cela ne va certes pas bien partout, mais je ne veux pas non plus cautionner le fait que cela va mal partout. Les choses ne vont peut-être pas bien dans 10 ou 20 % des cas, faute d'une réelle gouvernance – et c'est souvent une question de femmes et d'hommes et non de textes. Il faut que les personnes acceptent de travailler ensemble.

Pourquoi avons-nous réalisé un PLUi chez nous ? On vit, on travaille, on fait ses études, on pratique ses loisirs dans plusieurs communes. Penser les mobilités, l'habitat et les entreprises à une échelle autre que communale fait sens.

Cela étant, quand on regarde les hameaux du Lot, ceux-ci peuvent ressembler à l'urbanisation en Bretagne, qui est très dispersée, mais ce n'est pas le cas d'autres régions de France. Comment une loi, à l'échelle nationale, peut-elle définir clairement des éléments que l'on retrouve à la fois dans le Lot, le Finistère et pas dans tel ou tel autre département ? Je pense qu'on ne peut définir par le haut des règles qui cocheront toutes les cases.

Le foncier est une valeur finie, qu'il faut partager et apprendre à gérer ensemble. Il faut laisser de la souplesse locale, et le PLUi est la moins mauvaise enceinte pour se partager le foncier. Si dans un territoire, 25 communes sont privées de foncier, bon courage pour faire aboutir le PLUi ! Même si l'on parvenait à en adopter un, il ne fonctionnera pas dans la durée. On prône souvent la liberté locale : il faut laisser les territoires se gérer sur cette base.

Les bâtiments agricoles constituent un autre sujet. Il est très peu traité dans la phase des dix premières années. Cela ne relève pas de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers mais du monde agricole. Dans dix ans, ce sera traité dans le cadre de l'artificialisation.

Les volumes sont plus que significatifs selon les territoires, les types de production et la dynamique agricole. En Bretagne, on cite souvent les poulaillers. Depuis que la production de poulets s'est effondrée, d'immenses bâtiments sont fermés et abandonnés. Cela peut représenter des gisements importants, mais qui paye pour les réhabiliter ?

Mme Françoise Rossignol. – La Fédération nationale des SCoT a travaillé dans le cadre de la loi telle qu'elle a été votée. Nous avons essayé de jouer notre rôle sans chercher à repenser notre système de gouvernance locale. Aujourd'hui, les élus communaux et intercommunaux sont amenés à travailler ensemble dans le cadre du SCoT sur les questions d'aménagement du territoire.

Je préside un SCoT de 206 communes. On sait bien que la communication est extrêmement difficile, car on parle de documents techniques, auxquels il est parfois difficile d'intéresser chacun des maires. Toutefois, lorsque les décisions deviennent opérationnelles, chaque maire est concerné au premier chef, puisqu'il va devoir lui-même expliquer les décisions à la population.

L'État a essayé de prendre le « ZAN » en charge et de l'appliquer avant même que les conférences des SCoT aient eu le temps de travailler dessus. Des difficultés sont

apparues dans certaines régions entre les préfets de région et les intercommunalités, qui souhaitaient empêcher l'application unilatérale de la loi avant qu'elle n'ait été discutée.

Nous sommes par ailleurs favorables aux enveloppes données aux SCoT. Il nous semble que c'est dans ce cadre qu'on va pouvoir amener la discussion pour se répartir les efforts.

Le droit minimum de chaque commune rurale a été un sujet majeur de discussion dans les conférences des SCoT. Des hypothèses différentes ont été présentées aux régions.

Les zones de densification sont à traiter dans le cadre des trajectoires que les SCoT se fixent.

La question du trait de côte, que nous avons particulièrement travaillé dans les Hauts-de-France, a été reprise et cela me paraît extrêmement important.

Le sujet de l'hectare nous choque, mais nous sommes favorables au droit minimal de chaque commune à se développer, qui doit être assuré dans le cadre des SCoT, en fonction de ses besoins et des besoins du territoire.

Quant à la question de l'initiative publique ou privée concernant les projets nationaux, la Fédération nationale des SCoT ne se l'est même pas posée. Il nous est apparu que c'est une évidence. Les 100 hectares d'Airbus à Toulouse seront-ils pris sur le compte de la commune concernée ? Je ne pense pas. Il devrait s'agir d'un compte national...

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – On nous dit l'inverse !

Mme Françoise Rossignol. – C'est notre position. C'est une question d'ampleur de projet, de rayonnement, mais non de statut. Cela demande effectivement une organisation concernant l'établissement de la liste. On a eu les mêmes réflexions sur les projets dits « régionaux ».

Dans un territoire rural, le lycée peut être un équipement régional. En Île-de-France, le lycée, dans une commune de plus de 100 000 habitants, n'est peut-être pas un équipement de nature régionale.

La fabrique du territoire, ainsi que la nature et l'importance des équipements font que la définition, d'une région à une autre, ne sera peut-être pas la même que pour les éléments d'intérêt régional.

M. Cédric Vial. – Comment établissez-vous l'enveloppe foncière nécessaire à prendre en compte les besoins indirects de foncier, les « effets collatéraux » des grands projets ?

Mme Françoise Rossignol. – On n'a pas imaginé que cela puisse faire partie du compte national.

M. Cédric Vial. – Redistribuez-vous une enveloppe à l'échelle du SCoT ?

Mme Françoise Rossignol. – Aujourd'hui, le SCoT prévoit une enveloppe pour les zones constructibles. Si on est amené à se doter d'un équipement qui fait exploser le SCoT, il faut le modifier.

M. Cédric Vial. – Vous pouvez, en cas de projet national important, modifier le SCoT en ajoutant un certain nombre d’hectares et en accordant aux communes concernées des capacités de construire pour accueillir les habitants, avec une procédure validée par l’État. Demain, vous ne pourrez plus le faire, puisqu’il s’agit d’une enveloppe fermée.

Où allez-vous prendre ces hectares ?

Mme Françoise Rossignol. – Si un projet fait exploser les chiffres, il faut qu’une réflexion régionale ou nationale intervienne pour prendre en compte ce projet.

M. Cédric Vial. – L’enveloppe est fermée au niveau régional. Ce qu’on donne à un SCoT, il faut qu’on l’enlève à son voisin. On ne peut demander la révision d’un SCoT dans la Loire pour y enlever 10 hectares et les donner au département de l’Isère, qui aura un projet.

Mme Françoise Rossignol. – Je ne le demande pas.

M. Cédric Vial. – Pensez-vous que ce soit possible ?

Mme Françoise Rossignol. – Ce serait envisageable à l’échelle d’une région. Notre conférence des SCoT a abordé la question des échanges. Certains territoires, en termes de renaturation, nous ont dit qu’ils possédaient énormément de friches et pouvaient procéder à une renaturation, mais souhaitaient savoir comment échanger. Ce sont des questions qui ont commencé à se poser. Les territoires sont en effet différents et certains nous ont posé la question.

Il faudra traiter le sujet à propos de l’ensemble du territoire, mais nous n’avons pas la solution. Je ne suis pas législateur.

Mme Nathalie Fourneau. – L’AMF est extrêmement sensible à la question des communes rurales, qui constituent notre point central de réflexion, celles-ci représentant 80 % de nos adhérents. C’est le sens de nos réflexions de tous nos groupes de travail.

C’est aussi le sens de notre recours, qui réclame la prise en compte des efforts réalisés au niveau régional, et pas seulement au niveau des SCoT, d’où le travail qui a été fait sur l’application et l’adaptation du « ZAN » aux communes les plus isolées dans le cadre d’une ZRR. C’est un enjeu primordial pour l’AMF, que les choses soient claires.

La façon dont on va appliquer cette trajectoire garantit aux communes rurales une capacité de développement. Plus l’application de ce dispositif se fera de manière descendante, plus les territoires vont le ressentir de manière pénalisante, en particulier les moins dynamiques.

Notre travail a consisté à assurer, comme l’a fait le Sénat à travers son texte, de la souplesse de la trajectoire entre le niveau national et le bloc local et du fait qu’une gouvernance satisfaisante existe à travers des commissions de conciliation renforcées et un débat très clair avec le préfet sur des notes d’enjeux et des chiffres.

Nous mettons sur la table l’ensemble des projets et réfléchissons ensemble en continuant à faire travailler les conférences de SCoT, dans une trajectoire la plus « adaptable » possible dans les intercommunalités et les communes. On ne parle certes pas des communes en RNU, mais celles-ci seront de fait également touchées, par un effet de vases communicants.

Tout l'enjeu pour nous est d'appliquer ces trajectoires de manière extrêmement souple, tout en atteignant l'objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050, en adaptant les objectifs et garantissant cette capacité de développement des territoires ruraux. Cela répond, je pense, aux articles 7 et 8.

Le rapporteur Jean-Baptiste Blanc a souhaité des précisions sur le décret concernant la nomenclature des sols artificialisés. Il est en cours de réécriture, et comporte une réflexion sur les échelles d'appréciation de l'artificialisation. On nous a bien fait comprendre que ce décret n'avait vocation qu'à « classer » les sols entre sols artificialisés et non artificialisés. Tout cela vise à concrétiser le fameux solde destiné à obtenir le chiffre net d'artificialisation des sols, indépendant de la notion de constructibilité, un sol, même non artificialisé, restant constructible dès lors que le PLU ou la carte commune le prévoit dans son projet de territoire.

C'est une précision importante qui nous a été donnée. L'une des positions de l'AMF consiste à dire qu'il faut rendre les données sur l'observation des sols compatibles, qu'elles soient liées à la consommation d'espaces ou à l'artificialisation, afin d'alimenter les données régionales, voire nationales et que l'ensemble se réponde. Il faut que l'on puisse discuter sur les mêmes bases et s'entendre sur ce dont on parle. Je tenais à vous le préciser à titre technique.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Le problème des friches se fait de plus en plus jour. Où sont-elles ? À qui appartiennent-elles ? Sont-elles propriété de l'État, d'autres collectivités ou de particuliers ? Quelles sont leurs qualités ? Dispose-t-on d'un inventaire quantitatif et qualitatif ? Comment va-t-on traiter ce problème ? Va-t-on mettre en place un marché des friches, comme il existe un marché carbone ?

Plus on avance, et plus le sujet prend de l'importance.

M. Sébastien Miossec. – Pour compliquer les choses, les friches présentent un véritable potentiel, mais on en créera aussi de moins en moins. C'est donc une solution de transition. Savoir si le « ZAN » verra vraiment le jour reste une vraie question. Où en sera-t-on dans trente ans ? En tout état de cause, si l'on consomme toutes les potentialités, il ne restera plus grand-chose.

Mme Cécile Cukierman. – Vous avez raison pour ce qui concerne les friches. Elles sont connues, mais on aurait besoin d'une véritable cartographie. Dans un certain nombre de territoires, faute de les avoir requalifiées, on a construit d'autres modèles d'aménagement du territoire.

Requalifier ces friches pour y réimplanter des services publics et privés pourrait peut-être permettre de repenser les enjeux du « ZAN » et du foncier agricole, naturel et forestier avec un autre regard que celui qui nous est imposé.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Je remercie nos invités et tous les intervenants. N'hésitez à nous faire parvenir vos contributions écrites. Elles nourriront la suite de nos travaux.

J'approuve l'intervention de Christian Redon-Sarrazy. Les friches constituent un énorme sujet et offrent peu de transparence. On sait simplement qu'elles représentent 200 000 hectares.

Mme Valérie Létard, présidente. – Des précisions des services de l’État sur leur nature, leur enclavement ou, au contraire, leur proximité avec certaines infrastructures nous permettraient de mesurer ce que l’on a la capacité de faire. Ce sujet majeur comporte une grande part d’inconnu.

Je remercie l’ensemble des participants à cette audition.

Nous sommes dans la dernière ligne droite de ce travail sénatorial débuté il y a de longs mois. La tâche est d’importance. Elle est essentielle pour nos territoires et très attendue par les élus locaux.

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

La réunion est close à 18 h 15.

Mercredi 8 mars 2023

- Présidence de Mme Valérie Létard, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires - Examen du rapport et du texte de la commission spéciale

Mme Valérie Létard, présidente. – Mes chers collègues, nous nous réunissons aujourd’hui pour examiner le rapport de Jean-Baptiste Blanc sur la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » (« ZAN ») au cœur des territoires. Issue des travaux de la mission conjointe de contrôle entre octobre et décembre dernier, elle a suscité des réactions à la hauteur des enjeux qu’elle soulève – à la fois de la part du Gouvernement, qui admet désormais que des évolutions sont nécessaires, et des personnes que nous avons entendues. De beaux débats sont encore devant nous en séance publique et dans le cadre de la navette !

À ce sujet, je suis heureuse de vous informer que le Gouvernement a consenti hier à déclencher la procédure accélérée sur l’examen de notre proposition de loi sénatoriale. Nous pourrions procéder dès la fin de l’examen du texte à l’Assemblée nationale à une commission mixte paritaire (CMP), plutôt que de procéder à une seconde lecture dans les deux chambres qui aurait prendre de longs mois. Dans le calendrier serré qui est celui du « ZAN », c’est une bonne nouvelle. Nous nous félicitons que le Sénat ait été entendu sur ce point.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Je voudrais tout d’abord vous remercier pour le travail effectué tous ensemble sur cette proposition de loi. En quelques semaines, à peine nous avons procédé à treize auditions, des auditions plénières et des auditions « rapporteur », auxquelles vous avez largement participé.

Ce fort engagement est nécessaire tant nous sommes sollicités, chacun dans nos territoires, par les acteurs locaux sur la question de la mise en œuvre concrète de l’objectif « ZAN ». Bien qu’imposée et pilotée au niveau national et régional, cette politique a des

implications profondes au niveau local. Nous le savons tous, les élus locaux sont en première ligne et ils n'ont pas bénéficié d'un soutien suffisant des services de l'administration centrale ou déconcentrée - nous l'avons souvent constaté sur le terrain -, malgré la nouveauté et la complexité des enjeux. C'est à nous de leur donner les moyens et les outils nécessaires pour mettre en œuvre cette politique.

Nous avons souhaité, avec la présidente Valérie Létard, ouvrir le plus largement possible les auditions de la commission, afin de rester dans l'esprit transpartisan qui est la marque de fabrique du Sénat. C'est également cet esprit qui a animé ceux d'entre nous qui ont participé, l'automne dernier, à la mission conjointe de contrôle transpartisane. Cela nous a permis d'aboutir à la rédaction de cette proposition de loi cosignée par la majorité des membres de la mission.

La commission spéciale s'est enrichie de nouveaux membres, qui ont apporté un point de vue supplémentaire. Nous avons voulu engager un débat sur le fond afin de prendre en compte concrètement les besoins des territoires.

Il ressort de nos travaux que la proposition de loi a besoin d'un certain nombre d'ajustements, mais pas d'un renversement de perspective : les auditions ont montré que tous les points ne faisaient certes pas consensus, mais les principales dispositions de la proposition de loi vont dans le sens des besoins exprimés par les collectivités locales.

Contrairement à ce qu'avance le Gouvernement, avec ce texte, nous restons dans le cadre des objectifs fixés par la loi Climat -résilience, d'abord parce que nous croyons à la nécessité d'une plus grande sobriété foncière. L'étalement urbain et la perte de qualité des sols sont une réalité que nous devons affronter parce que ces phénomènes participent à une lente et progressive dégradation des conditions de vie des populations. Ce sera un défi majeur pour les collectivités dans les années à venir. Ensuite, respecter ces grands objectifs est la condition d'un dialogue fructueux avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement, et sûrement, dans un avenir proche, la condition pour respecter nos objectifs européens.

Mais nous n'avons pas non plus transigé avec trois grands principes qui nous tiennent à cœur au Sénat : la libre administration des collectivités, la différenciation et le refus de la décroissance de nos territoires.

La mise en œuvre de la loi Climat-résilience doit respecter les compétences et l'intelligence collective de nos collectivités. Elle ne peut nous imposer d'organiser le sous-développement. L'objectif est bien de concilier la sobriété foncière avec le développement harmonieux de nos territoires. Sur cet équilibre, nous ne transigerons pas, et je crois que nous sommes unis autour de ces principes.

Il est important que nous continuions l'examen du texte, unis dans cet esprit, car cette proposition de loi a vocation à poursuivre sa navette jusqu'au bout, espérons-le, avant l'été. Le ministre Christophe Béchu s'est engagé à ce qu'il serve de base à la discussion. Nous espérons donc que cette proposition de loi sera inscrite prochainement à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale, bien qu'une proposition de loi concurrente y ait été déposée.

Il faut aller vite. Ce texte s'inscrit en effet dans un double calendrier : celui de la révision des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), qui doit s'achever pour le mois de février 2024, et celui de la mise en

œuvre de l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espace entre 2021 et 2031, pour lequel les collectivités ne connaissent toujours pas le nombre d'hectares auquel elles auront droit. C'est bien cette application concrète que nous essayons de clarifier avec ce texte. Notre objectif est de rendre la loi lisible, opérationnelle et adaptée aux réalités de nos collectivités.

La solution n'est certainement pas dans l'approche très verticale qui a été adoptée par le Gouvernement dans les décrets de mise en œuvre de la loi Climat-résilience. Le choix ne peut pas être d'imposer aux collectivités les objectifs d'artificialisation du Sraddet, ce qui ne correspond pas au compromis voulu par le Parlement en commission mixte paritaire. Elle ne peut pas non plus être de sacrifier les « grands projets » d'avenir, ni les petits projets essentiels à la vie locale, au profit d'une liste de projets portés par l'État.

L'engagement du Sénat sur ces questions a déjà fait évoluer le Gouvernement : nous avons dit que le calendrier de révision des Sraddet n'était pas réaliste, et le Gouvernement a accepté le principe d'un décalage. Nous avons souligné que certaines régions n'auraient presque plus aucune marge de manœuvre si l'on comptait dans leur enveloppe l'artificialisation résultant de certains grands projets dont l'impact dépasse largement leurs frontières. Le Gouvernement, là encore, a admis que la loi devait évoluer sur ce point. Il est aussi d'accord avec la nécessité de fournir aux élus des moyens juridiques supplémentaires, tels que le sursis à statuer ou le droit de préemption. Mais ce n'est pas suffisant.

Le Gouvernement continue à nous opposer des arguments qui rappellent un peu les débats sur la taxation des carburants il y a quelques années, quand la théorie s'est alors heurtée à la réalité de l'impact social de cette taxation sur les populations. Le résultat a été la crise des « gilets jaunes ». Je crains que le « ZAN », qui mobilise aujourd'hui les élus, ne devienne demain l'affaire des habitants eux-mêmes, des classes moyennes et modestes qui ne trouveront plus de logements, entre des centres-villes inabordables ou bondés et des périphéries où il sera interdit de construire.

C'est pourquoi nous devons poursuivre sur une ligne qui commence à être bien tracée et qui est celle du Sénat. Cette ligne, c'est celle du réalisme et de la coopération entre les acteurs ; c'est celle de la décentralisation et de la différenciation, et c'est aussi la volonté de donner aux élus les moyens de mettre en œuvre les objectifs de sobriété foncière.

Premièrement, le réalisme, c'est la nécessité, constatée par tous, d'assouplir le calendrier de modification des documents de planification et d'urbanisme, à commencer par le Sraddet. L'article 1^{er} de la proposition de loi repousse les délais d'un an, et accélère les procédures de modification. Comme cela nous a été signalé lors des auditions, il faut veiller à ce que ces simplifications s'articulent avec les nombreuses autres modifications du Sraddet qu'exige la loi Climat-résilience dans d'autres domaines : je vous proposerai un amendement en ce sens.

Deuxièmement, donner la priorité à la coopération entre les acteurs, c'est, par exemple, revenir à l'esprit de la loi Climat-résilience en prévoyant, à l'article 2, que les dispositions du Sraddet relatives à la lutte contre l'artificialisation s'appliquent aux documents d'urbanisme locaux dans un rapport de prise en compte et non de compatibilité.

Nous avons ici un point de désaccord avec le Gouvernement : nous l'assumons, car ces décisions touchent à l'exercice de compétences fondamentales des communes et des intercommunalités. Nous attendons du Gouvernement et de nos collègues députés qu'ils

prennent bien conscience de la nécessité de cette coopération entre les différents niveaux de collectivités territoriales, plutôt que l'imposition verticale d'objectifs qui n'ont pas été coconstruits.

Cette coopération entre les acteurs est le cœur même de l'article 3, qui transforme les conférences des schémas de cohérence territoriale (Scot) en « conférences régionales de gouvernance du ZAN ». Cet article ne fait sans doute pas consensus ; j'ai bien entendu les observations faites dans les auditions par plusieurs organismes, et par certains d'entre vous. Pour autant, la conférence des Scot, qui a démontré son utilité, ne suffit pas pour assurer un suivi pérenne et associer efficacement l'échelon communal - que les communes aient ou non un Scot -, et les territoires autour d'objectifs qui les concernent tous. Je vous proposerai d'améliorer les conditions de fonctionnement de cette conférence, sans toutefois remettre en cause son principe.

Nous privilégions également la concertation multiniveaux pour la gestion de l'artificialisation des projets qui dépassent le cadre d'une commune. C'est l'objet des articles 4 et 5.

S'agissant des projets d'ampleur nationale ou européenne, dont il a été beaucoup question, le Gouvernement a progressé puisqu'il a admis qu'un projet national ne devait pas avoir pour effet de réduire radicalement l'enveloppe d'artificialisation de la région dans laquelle il se trouve impacté.

La proposition de loi sort les « grands projets » de l'enveloppe d'artificialisation des régions, sans pour autant les mutualiser entre les régions. Je suis bien conscient que cela rend plus difficile l'atteinte des objectifs décennaux de réduction de l'artificialisation, mais la solution proposée par le Gouvernement n'est pas satisfaisante : il propose que l'artificialisation causée par ces projets soit répartie entre les régions, ce qui est difficilement compréhensible, car une région verrait ainsi ses droits réduits alors qu'elle ne bénéficie aucunement des retombées de ces projets.

Nous devons poursuivre ensemble notre réflexion d'ici la séance publique. Dans un premier temps, je vous proposerai de comptabiliser l'artificialisation passée de ces grands projets, afin de la comparer avec leur artificialisation future. Il faut en effet que chacun fasse sa part de l'effort : l'État comme les régions. L'État ne peut pas s'exonérer de l'effort de sobriété qu'il impose lui-même aux collectivités locales.

Troisièmement, dans un esprit de décentralisation et de différenciation, nous soutenons les dispositifs prévus par le texte visant à éviter les dérives de la loi : d'une part, sa logique mathématique, et, d'autre part, le rôle prépondérant confié à la région dans la répartition des enveloppes d'artificialisation.

Par exemple, ce n'est pas parce qu'une commune a été vertueuse entre 2011 et 2021 qu'il faut lui couper tout droit d'urbanisation dans la décennie suivante. L'article 6 améliore la prise en compte des efforts déjà réalisés dans la répartition des objectifs. On ne peut pas demander toujours plus aux plus vertueux.

Afin qu'aucune commune ne soit privée des moyens de mener des politiques foncières, l'article 7 contient sans doute la mesure qui a fait le plus parler, la garantie rurale symbolisée par le « droit à l'hectare ». Cette mesure a créé quelques malentendus.

Non, ce n'est pas une dérogation au « ZAN ». Nous comptabilisons bien cette garantie dans les divers niveaux d'enveloppes (ScoT, régions, enveloppe nationale).

Non, il ne s'agit pas de limiter à un hectare les droits d'une commune ni d'obliger chaque commune à consommer un hectare. Il s'agit d'un plancher sera utile seulement aux communes auxquelles aucun droit d'artificialisation n'aurait été accordé, par une application trop systématique de la règle de « moins 50 % » ou faute d'avoir pu se faire entendre du Scot ou de la région.

Non, cette mesure ne réduit pas de manière drastique l'enveloppe d'artificialisation de la région ou du Scot : 35 000 communes, cela fait certes 35 000 hectares, mais un grand nombre de ces communes auraient eu de toute manière un droit d'artificialisation supérieur à un hectare, ou proche d'un hectare. Quand on regarde le véritable surplus, nous estimons que le droit à l'hectare représente environ une superficie de 9 000 hectares au total, soit 7,5 % environ de l'enveloppe d'artificialisation nationale pour la période 2021-2031. Ce n'est ni 30 %, ni 20 %, mais moins de 10 % ! C'est parfaitement en ligne avec le poids des communes rurales dans l'artificialisation passée, autour de 5 %. 9 000 hectares sur un territoire de 55 millions d'hectares, c'est tout à fait supportable, et aucune région ne devrait avoir de difficultés à gérer ce filet de sécurité nécessaire, lorsque, par exemple, une commune rurale n'a pas pu se faire entendre lors de la répartition des droits.

Le Gouvernement, là encore, a compris qu'il fallait agir, mais il propose une solution alternative, à savoir permettre un droit minimum de 1 % de la surface urbanisée. Sous une apparente équité, cette proposition purement mathématique présente de réelles difficultés de mise en œuvre : on manque de données pour l'appliquer de manière fiable, et en bénéficieraient surtout les communes ayant le plus consommé dans le passé. Surtout, on ne remédierait aucunement au gel de la construction que craignent les petites communes rurales.

C'est pourquoi je vous proposerai d'en rester au droit à l'hectare, qui est clair, compréhensible et facile à mettre en œuvre. Je vous présenterai néanmoins un amendement de simplification, afin de répondre à plusieurs objections et de préparer l'après-2031. La proposition de surface minimale est un vrai apport du Sénat, et elle nous permettra d'aborder la suite des discussions en position de force.

Quatrièmement, il s'agit de donner aux élus les moyens de mettre en œuvre l'objectif « ZAN ».

L'urbanisme étant une politique locale par excellence, la prise en compte des spécificités est essentielle, loin d'un objectif national qui serait décliné mécaniquement.

Un sujet important de désaccord avec le Gouvernement dans la mise en œuvre de la loi Climat-résilience a porté sur la nomenclature des parcs et jardins. Un décret a en effet précisé que les parcs et jardins étaient considérés comme artificialisés. La proposition de loi prévoit, dans l'article 9, de revenir encore une fois à l'esprit de la loi, en considérant ces surfaces comme non artificialisées, tout en permettant aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de délimiter des périmètres dans lesquels la densification de ces espaces ne serait pas considérée comme de l'artificialisation.

Cette proposition n'a pas toujours été bien comprise, alors qu'elle permet de concilier les besoins de densification et, selon les cas, de préservation de la végétation en

ville, avec l'objectif de réduction de l'artificialisation. Je vous proposerai une adaptation de cette mesure, en ce qui concerne les emprises économiques et d'infrastructures.

Parmi les sujets spécifiquement locaux que la loi Climat-résilience n'avait pas suffisamment pris en compte, figure celui du recul du trait de côte. L'article 10 apporte une réponse afin d'éviter que les communes ne perdent des droits d'artificialisation au motif même qu'elles sont victimes de la perte de terrains en raison de l'érosion côtière. Cette proposition a été largement appréciée, et je pense qu'elle n'appelle que des adaptations adaptées afin d'être pleinement effective.

A été soulevée au cours de plusieurs auditions la nécessité de disposer de données fiables et à jour sur la consommation des espaces. L'article 11 incite l'État à transmettre ces données rapidement, et permet aux collectivités territoriales, à défaut, d'utiliser les données locales dont elles disposent, et qu'elles estiment parfois de meilleure qualité que celles de l'État. Parfois – pour ne pas dire souvent – on observe mieux de près que de loin.

En ce qui concerne les moyens d'action, la mission conjointe de contrôle avait constaté la nécessité de compléter les outils d'urbanisme à la disposition des communes et EPCI pour assurer la mise en œuvre du « ZAN ». L'article 12 instaure un sursis à statuer spécifique, ce qui permettrait de suspendre l'octroi d'un permis qui contreviendrait aux objectifs « ZAN », et de préempter des terrains présentant de forts enjeux en matière de recyclage foncier ou de renaturation. Les auditions nous ont confirmé que ces outils répondaient à un véritable besoin des communes et EPCI. Je vous proposerai donc de les conserver en procédant à quelques ajustements.

Je présenterai également un amendement pour traiter du cas des « coups partis », c'est-à-dire des projets autorisés avant la loi et qui pourraient mettre les collectivités dans le rouge d'ici à 2031.

Enfin, l'article 13 est de bon sens : au lieu d'attendre 2031 pour prendre en compte les efforts de renaturation, autant le faire dès maintenant.

Je vous proposerai, en outre, un amendement permettant une comptabilisation plus fidèle de l'artificialisation réelle durant les phases de travaux.

Voici l'économie et l'architecture générale de cette proposition de loi. Comme l'indique son intitulé, cette proposition de loi se place au cœur des territoires et contient une série de mesures concrètes pour faciliter la mise en œuvre des objectifs du « ZAN ».

Un an et demi après la promulgation de la loi Climat-résilience, il y a désormais urgence à l'adapter à la réalité de sa mise en œuvre sur le terrain. Ce texte répond à un besoin des territoires et à une position constante exprimée de manière constante par le Sénat depuis deux ans. Nous l'examinerons en séance publique mardi 14 mars, dans un temps limité, avant son examen par l'Assemblée nationale. Nous avons su préserver depuis le début des travaux de la mission conjointe de contrôle un large accord entre la plupart d'entre nous et ce texte répond à un besoin des territoires et à une position constante exprimée de manière constante par le Sénat depuis deux ans : nous ferons tout pour qu'il en soit de même jusqu'à la fin de nos travaux.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Pouvons-nous avoir une précision sur la notion de temps d'examen limité ?

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mme la présidente a évoqué la décision d'examiner ce texte en procédure accélérée. Le ministre a confirmé le fait de donner la priorité à cette proposition de loi plutôt qu'à celle de l'Assemblée nationale.

Mme Valérie Létard, présidente. – Nous avons pris la précaution de commencer l'examen de ce texte mardi après-midi, mais nous pourrions débattre sereinement dans la mesure où la séance du soir est ouverte, si, toutefois, pléthore d'amendements ne sont pas déposés. Il importe que nous adoptions ce texte à l'issue de nos travaux. La procédure accélérée était un élément indispensable, ce qui ne permettait pas une contribution à la mise en œuvre du « ZAN », vu les délais contraints que nous connaissons.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Dans ce cadre, nous pourrions imaginer que le texte revienne devant le Sénat fin juin ou début juillet.

Mme Cécile Cukierman. – Je souligne l'importance de la procédure d'urgence, qui donne sens à nos travaux. L'idée d'un travail transparent doit primer pour arriver en force devant l'Assemblée nationale. Je pense qu'il n'y aura ni obstruction avec un nombre important d'amendements, ni obstruction silencieuse, ni recours à quelque outil du règlement que ce soit. Pour notre part, nous souhaitons travailler en bonne intelligence.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient de définir le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Je vous propose de considérer que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives d'abord aux objectifs et au calendrier de la mise en œuvre de la politique de réduction de l'artificialisation nette introduite par les articles 191, 192 et 194 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ; à la manière dont ces objectifs sont fixés et déclinés au sein des documents de planification et d'urbanisme relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements et à la nature juridique de ces objectifs, ainsi qu'aux différents critères et spécificités devant être pris en compte dans cette déclinaison ; à la gouvernance et aux procédures de décision liées à l'application de la politique de réduction de l'artificialisation nette précitée ; à la mise à disposition et à la provenance des données permettant d'établir un suivi et une comptabilité de l'artificialisation des sols dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de réduction de l'artificialisation précitée ; à la manière dont est comptabilisée l'artificialisation nette des sols en vue de l'application des objectifs de réduction prévus par la loi, notamment en ce qui concerne le traitement des projets d'intérêt général, les communes frappées par le recul du trait de côte ainsi que les surfaces végétalisées ; et aux outils d'urbanisme réglementaires permettant aux collectivités territoriales de mettre en œuvre la politique de réduction de l'artificialisation nette, en vue de l'atteinte des objectifs précités.

Je vous propose de considérer que ne sont pas susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives aux dispositions de nature financière ou fiscale, y compris le traitement fiscal des dépenses d'aménagement foncier et d'acquisitions de terrains ; aux dispositions d'ordre général relatives aux sols, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec la traduction, dans le droit de l'urbanisme, des objectifs de réduction de l'artificialisation nette introduite par les articles 191, 192 et 194 de la loi du 22 août 2021.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Les quatre amendements COM-56 rectifié, COM-11, COM-59 et COM-60 visent à modifier les délais et les modalités de modification des Sradet et des documents d'urbanisme.

Concernant les délais et modalités d'évolution des documents régionaux de planification, l'amendement COM-56 rectifié vise à réduire d'un an à six mois le délai supplémentaire laissé aux régions pour les modifier. Dans le même temps, il exclut l'autorité environnementale de la simultanéité de la consultation des personnes publiques associées (PPA) et du public, prévue par la proposition de loi.

L'amendement COM-11 supprime la possibilité d'une consultation simultanée des PPA et du public lors de la modification du Sradet, au même motif de l'importance de la mise à disposition du public de l'avis de l'autorité environnementale pour éclairer la consultation de ce dernier.

Réduire le délai supplémentaire d'évolution des documents régionaux à six mois ne semble pas réaliste, compte tenu notamment des incertitudes juridiques auxquelles les régions continuent de faire face, pour faire évoluer leurs documents de planification sur des bases fiables.

Quant à l'exclusion de l'autorité environnementale, qui dispose actuellement d'un délai maximum de trois mois pour rendre son avis, de la consultation simultanée, elle risquerait d'annuler l'ensemble du bénéfice de la mesure de simplification de la procédure.

En revanche, la rédaction actuelle de l'article « écrase » le délai minimal de deux mois applicable à la mise à disposition du public du projet de modification du Sradet. Je vous propose de le rétablir par l'amendement COM-59, afin d'assurer le temps nécessaire à la consultation du public et d'assurer l'acceptabilité des documents de planification.

Concernant les délais et modalités d'évolution des Scot et des plans locaux d'urbanisme (PLU(i)), l'amendement COM-56 rectifié réduit le délai supplémentaire d'un an à quatre mois. En revanche, il cherche à accélérer leur procédure de modification, en réduisant leur délai d'approbation par le préfet à un mois.

Je rejoins bien entendu nos collègues sur l'opportunité de permettre aux collectivités de bénéficier des simplifications procédurales prévues par la proposition de loi. C'est pourquoi mon amendement COM-60 prévoit la possibilité, pour l'évolution des Scot et des plans locaux d'urbanisme (PLUi) en application du « ZAN », de mener simultanément la consultation des PPA et du public.

Quant à la réduction du délai d'approbation par le préfet, je l'aurais, par cohérence, proposée si elle était nécessaire, mais dans ce cas, ces documents sont déjà exécutoires dès transmission à l'autorité compétente de l'État, sans délai d'approbation.

Aussi, je demande le retrait des amendements COM-56 rectifié et COM-11 et, à défaut, j'y serai défavorable.

M. Ronan Dantec. – Les collectivités locales et les fédérations d'urbanisme s'inquiètent du fait que les régions auraient un délai supplémentaire d'un an pour modifier les PLU. Il importe de ne pas perdre un an.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – C'est effectivement un vrai sujet.

Mme Sonia de La Provôté. – La problématique réelle est celle de savoir comment seront produits ces documents et comment les élus locaux en auront connaissance. Avant d'accepter un texte, il convient de l'amender. Or il s'agit pour l'instant plus de réunions d'information que de concertation. Certes, ces documents seront au final rédigés, mais de là à ce qu'ils soient opérationnels dans les territoires d'une manière qui permette l'acceptation du « ZAN » dans les territoires... Il ne faut pas que les régions se transforment en mini-États.

Mme Cécile Cukierman. – On parle ici d'aménagement du territoire à l'horizon de plusieurs décennies, avec des incidences fortes. Certes, ces documents sont déjà prêts dans certains territoires. Mais, dans le cas contraire, je pense que le délai d'un an n'est pas de trop.

M. Cédric Vial. – J'attire votre attention sur le fait que des élections municipales auront lieu en mars 2026. Sans modification du calendrier, nous ne laissons que quatre mois aux nouveaux élus pour participer à la modification du Scot et moins d'un an pour modifier les PLUi après les élections. C'est intenable. Sur le plan démocratique, nous devons laisser les équipes s'approprier les documents. Ce seul argument plaide pour la solution de reporter le délai.

Mme Viviane Artigalas. – Il s'agit d'une période d'un an maximum : dès que le document du Sraddet sera disponible, le travail pourra commencer. Mais, certains territoires n'ont pas du tout commencé à revoir le PLUi. Il faut laisser le temps de la concertation.

Mme Daphné Ract-Madoux. – Ce temps d'échange et de discussion permet aux élus locaux de préparer la réflexion. À mon sens, ce n'est pas du temps perdu.

L'amendement COM-56 rectifié n'est pas adopté. L'amendement COM-11 est retiré. L'amendement COM-59 est adopté, de même que l'amendement COM-60.

L'amendement rédactionnel COM-57 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-58, identique à l'amendement COM-18 rectifié, vise à permettre aux régions d'utiliser les procédures dérogatoires d'évolution des Sraddet prévues par la proposition de loi, également pour les autres modifications des Sraddet prévues par la loi Climat-résilience et la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) : je pense notamment aux volets sur les énergies renouvelables, la logistique, les déchets et les infrastructures aéroportuaires.

Ces modifications devant intervenir dans des délais contraints, les régions vont, la plupart du temps, conduire une modification unique de leur Sraddet, intégrant l'ensemble de ces volets, en plus du volet lutte contre l'artificialisation. Il est tout à fait pertinent de permettre aux régions d'appliquer à l'ensemble de ces volets la procédure de modification accélérée prévue pour ce qui concerne l'artificialisation.

Dans le cas contraire, soit le bénéfice de la procédure dérogatoire serait annulé, puisqu'en cas de modification portant sur plusieurs volets, ce seraient les délais de modification les plus longs qui s'appliqueraient *de facto*, soit les régions seraient contraintes de faire évoluer leurs Sradet successivement, en employant des procédures différentes, sur les différents volets. Cela n'est souhaitable ni du point de vue de la lisibilité de l'action des régions, ni au regard des coûts engendrés.

Les amendements identiques COM-58 et COM-18 rectifié sont adoptés.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-61 tend à ouvrir la possibilité aux élus locaux de saisir la commission départementale de conciliation en matière d'urbanisme, en cas de difficultés autour de la modification de leurs documents d'urbanisme pour y intégrer le ZAN. Nous savons que ces procédures vont donner lieu à des divergences d'interprétation, des négociations, entre préfets et élus, voire à des censures de documents d'urbanisme dans les cas les plus tendus. Certains préfets estimeront que les documents sont assez ambitieux, d'autres que non. La commission départementale de conciliation peut jouer un rôle très utile d'apaisement dans cette phase de modification générale, qui touchera la quasi-totalité des communes de France. Elle peut représenter un espace de dialogue un peu moins inégal, où les élus sont bien représentés et compris. Notre assemblée a souvent défendu cette commission, encore trop peu connue et trop peu mobilisée : les complexités du ZAN démontrent une nouvelle fois à quel point son existence peut être pertinente.

L'amendement COM-61 est adopté.

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

Après l'article 1^{er}

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-40 tend à exonérer les communes de montagne de l'obligation d'atteindre les objectifs de réduction de moitié de l'artificialisation des sols sur la période 2021-2031, sans compensation au niveau régional ou national. Les inquiétudes des communes de montagne concernant l'application du ZAN sont légitimes, compte tenu de leurs sujétions particulières, mais ce report, même limité à cette première période, n'apparaît pas souhaitable pour deux raisons.

D'une part, il s'agit de ne pas compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation qui ont été fixés dans la loi au niveau national, et qu'il ne s'agit pas de détricoter. C'est pourquoi le Sénat a, depuis le début de l'examen du projet de loi Climat-résilience, tenu la ligne consistant à ne pas introduire de dérogation générale au bénéfice de telle ou telle catégorie de collectivités, mais à élaborer des modalités d'application souples, au plus près des territoires et en tenant compte de leurs contraintes propres, tout en maintenant l'objectif. Je note d'ailleurs que lors de l'élaboration des Sradet, les régions doivent déjà prendre en considération les spécificités des territoires de montagne.

Plusieurs dispositions de la proposition de loi visent déjà en outre à renforcer cette attention aux spécificités des territoires, notamment celles qui sont relatives au caractère non prescriptif du Sradet et aux modalités de territorialisation des objectifs régionaux des articles 2 et 3, qui bénéficieront de fait aux territoires de montagne. L'article 10 inscrit en outre explicitement que la déclinaison territoriale des objectifs régionaux de lutte contre

l'artificialisation doit tenir compte des spécificités des territoires de montagne, tandis que l'article 3 prévoit une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral, au sein de la « conférence régionale du ZAN » qui devra se prononcer sur cette déclinaison territoriale. Il s'agit d'organiser au mieux les conditions du dialogue au niveau local, tout en rappelant chacun à ses responsabilités.

D'autre part, la dérogation serait source de complexité dans l'élaboration des Scot et PLUi couvrant à la fois des communes de montagne et d'autres communes. En conséquence, demande de retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement COM-40 n'est pas adopté.

Article 2

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-48 vise à supprimer l'article 2, ce qui permettrait la pleine application du décret du 29 avril 2022 qui prévoit l'inscription dans le fascicule du Sraddet des règles relatives à la sobriété foncière, et donc leur application aux documents d'urbanismes dans un rapport de compatibilité, et non de prise en compte.

Avec ce décret, le Gouvernement est allé à l'encontre de l'esprit de la loi Climat-résilience, telle qu'elle a été votée par le Parlement, après l'accord trouvé en commission mixte paritaire. Il s'agit d'une question de respect des compétences des collectivités territoriales, car je rappelle que les régions n'ont pas de compétence en matière d'urbanisme.

Sur le plan opérationnel, seul un rapport de prise en compte par les documents d'urbanisme des dispositions du Sraddet en matière de lutte contre l'artificialisation permet de laisser aux collectivités la latitude nécessaire pour adapter finement aux territoires les objectifs et trajectoires inscrits dans le Sraddet.

Par ailleurs, la suppression de l'article 2 supprimerait également l'obligation faite aux régions de justifier la manière dont il a été tenu compte des propositions de territorialisation des objectifs ZAN par la conférence des Scot, ce qui n'est pas souhaitable. Avis défavorable.

M. Ronan Dantec. – C'est un point dur de la discussion. J'entends les remarques selon lesquelles il faut donner du temps pour la concertation et créer une culture collective, mais si on ne prévoit qu'un rapport de « prise en compte », si on multiplie les contraintes ou les possibilités de revenir en arrière, cela ne marchera pas ! Si on allonge les délais, si on renforce la concertation grâce à une « conférence ZAN » - ou une conférence Scot renforcée, comme je le propose -, il faut alors que, si un accord est trouvé en amont, on ne puisse plus le modifier en aval ; sinon, *in fine*, c'est le préfet qui décidera et les contentieux se multiplieront. Pour une fois, je soutiens la position du Gouvernement.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Si l'on accepte le fascicule réglementaire du Sraddet, cela signifie que le celui-ci sera en fait un Scot régional, étendant de fait les compétences de la région à l'urbanisme. Il faut mesurer les conséquences de cette planification régionale.

M. Ronan Dantec. – C'est un débat politique.

Mme Valérie Létard. – Deux visions politiques s’opposent. Notre rapporteur souhaite tenir compte de l’équilibre trouvé lors de la CMP sur la loi Climat-résilience. Or c’est le décret qui a créé une forme de Scot régional. Nous préférons laisser une souplesse aux collectivités pour agir en fonction de leurs spécificités, dans le respect du Sraddet.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – J’ai proposé au Gouvernement un plan B consistant à conserver les dispositions concernant la lutte contre l’artificialisation dans un fascicule réglementaire...

M. Ronan Dantec. – C’est le sens de l’histoire !

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – ... tout en inscrivant dans la loi une relation de « prise en compte » et non de « compatibilité » entre le Sraddet et les documents locaux d’urbanisme sur ce point. Je n’ai jamais eu de réponse. En l’état, je préfère que nous conservions un Sraddet souple, qui comporte des orientations.

Mme Cécile Cukierman. – On peut concevoir la politique d’aménagement du territoire comme une planification rigoureuse tournée vers l’avenir, sans pour autant considérer que la planification doit émaner des régions et s’imposer aux territoires. Le débat n’est pas binaire. Je ne connais pas le sens de l’histoire ; les planifications peuvent être construites par le bas ou imposées par le haut, c’est un choix.

L’amendement COM-48 n’est pas adopté.

L’amendement rédactionnel COM-62 est adopté.

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

Article 3

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L’amendement COM-49 tend à supprimer cet article qui transforme la conférence des schémas de cohérence territoriale (Scot) en conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l’artificialisation des sols, dite conférence ZAN. La conférence des Scot serait un espace de dialogue privilégié pour la formulation de propositions de territorialisation des objectifs de sobriété foncière.

Nos travaux ont montré la nécessité d’élargir aussi bien le cadre de concertation de la conférence des Scot que le périmètre de ses missions. La mise en œuvre de l’objectif ZAN se fait dans les Scot, mais aussi dans les PLU et les PLUi. Il est donc nécessaire que les collectivités qui élaborent ces documents puissent faire entendre leur voix. Il en est de même des territoires non couverts par un Scot, voire dépourvus de documents d’urbanisme. Enfin, je rappelle que l’article prévoit une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral. Avis défavorable.

L’amendement COM-49 n’est pas adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L’amendement COM-50 tend à maintenir la conférence des schémas de cohérence territoriale, tout en associant à ses travaux des représentants des autres collectivités et en étendant ses compétences.

Cet amendement est intéressant, mais je comprends mal concrètement ce qu'apporte cette « association » des représentants des autres niveaux de collectivité, dont la portée n'est pas précisée. Soit ces membres associés participent réellement aux avis donnés par la conférence, et il s'agit de la conférence de gouvernance proposée par cet article, soit ils n'y participent pas et ils percevront mal ce qu'apporte leur association aux travaux. Il est vrai que deux représentants des territoires non couverts par des Scot sont déjà associés aux travaux des conférences des Scot, mais cet amendement conduirait à une véritable dilution de cette instance dans un ensemble insuffisamment défini. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

M. Ronan Dantec. – Il s'agit en fait d'un amendement de simplification, qui vise à éviter la coexistence entre des conférences des Scot et des conférences ZAN. Je m'inspire en grande partie de vos propositions.

L'amendement COM-50 n'est pas adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-8 tend à inclure, dans la composition de la conférence ZAN, quatre représentants d'organismes compétents en gestion des espaces naturels et de trois représentants d'associations de protection de l'environnement agréées.

La conférence de gouvernance, comme son nom l'indique, n'est pas un espace de discussion générale, mais une instance dans lequel les collectivités territoriales débattent de la mise en œuvre et de la territorialisation des objectifs de sobriété foncière, comme la loi Climat et résilience leur en a donné mission. Il ne me paraît pas souhaitable d'ajouter des intervenants, dont les enjeux sont différents et qui peuvent être consultés par ailleurs. Les discussions changeraient de nature et risqueraient d'être moins opérationnelles. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-63 tend à préciser que la conférence ZAN est présidée par le président de l'organe exécutif de la région, afin de faciliter la mise en place et le fonctionnement de cette instance.

L'amendement COM-63 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-64, COM-65, et COM-66 sont adoptés.

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

Après l'article 3

L'amendement COM-25 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – En application de la loi Climat et résilience, une installation de production d'énergie photovoltaïque sera considérée comme non artificialisante au cours de la première période 2021-2031. L'amendement COM-26

rectifié ter prolonge cette disposition au-delà de 2031, et prévoit son application directe aux installations agrivoltaïques. Demande de retrait, sinon défavorable.

D'une part, l'exception prévue par la loi Climat et résilience était une exception, pour une période de transition, et il est un peu risqué de multiplier les exceptions, ou de les pérenniser, avant une quelconque évaluation de cette dérogation.

D'autre part, est-il nécessaire de préciser que les installations agrivoltaïques ne sont pas artificialisantes, alors que, par définition, elles permettent le maintien de l'activité agricole ? Puisque l'espace reste agricole, elles ne devraient pas être comptées comme artificialisantes.

L'amendement COM-26 rectifié ter n'est pas adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-51 vise à confier au seul État la désignation des projets qui seront soustraits des enveloppes régionales d'artificialisation et prévoit une mutualisation entre les régions : une région ne bénéficiant pas de l'impact des grands projets subirait les conséquences de ceux qui sont mis en œuvre dans d'autres régions. Tout cela n'est pas satisfaisant et ne correspond pas à l'esprit de coopération entre les acteurs qui a dirigé nos travaux. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement COM-34 rectifié ter traduit une préoccupation exprimée par M. Vial au cours des auditions, à savoir qu'un grand projet n'artificialise pas seulement le site même où il est réalisé, mais aussi au-delà, à travers les infrastructures nécessaires pour desservir le site, ou la construction de logements. Il est vrai qu'un grand projet a des conséquences qui ne se limitent pas au site même sur lequel le projet est réalisé. Pour autant, cette artificialisation induite est particulièrement difficile à calculer précisément. Demande de retrait, sinon défavorable.

L'amendement COM-20 rectifié vise à inclure dans la définition des grands projets ceux qui représentent un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne. Il me semble que certains de ces projets sont déjà inclus dans le critère relatif aux « projets relevant de l'indépendance nationale ». Demande de retrait, sinon avis défavorable.

Afin d'éviter tout délai ou blocage dans la procédure de modification des Sraddet, mon amendement COM-68 prévoit un délai limite de deux mois pour que la conférence ZAN et les parties prenantes locales rendent leurs avis sur la qualification des grands projets.

L'amendement COM-69 prévoit une information sur l'artificialisation résultant des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur, réalisés non seulement au cours de la décennie 2021-2031, mais aussi au cours de la décennie passée 2011-2021. En effet, il manque un suivi de ces projets, souvent réalisés par l'État. C'est une carence préjudiciable à la bonne appréhension du phénomène d'artificialisation, et un préalable nécessaire à tout effort de sobriété foncière portant sur ces grands projets. Il faut donc avoir l'information sur ce qui a été artificialisé par les grands projets réalisés entre 2011 et 2021. Nous pourrions ainsi constater si les grands projets participent à l'effort de réduction de l'artificialisation, au même titre que les projets de moindre ampleur qui relèvent des enveloppes d'artificialisation des régions.

L'amendement COM-12 va dans le même sens que mon amendement COM-69. Les grands projets ne doivent pas être exonérés de toute contrainte, mais l'État doit faire, de

son côté, les efforts nécessaires pour aboutir à l'objectif de réduction de l'artificialisation. Cet amendement prévoit donc que l'État doit non seulement donner des informations sur l'artificialisation induite par ces grands projets, mais aussi définir une trajectoire de réduction. Avis favorable.

Les amendements COM-51 et COM-20 rectifié ne sont pas adoptés. L'amendement COM-34 rectifié ter est retiré. Les amendements COM-68, COM-69 et COM-12 sont adoptés.

L'amendement de précision COM-67 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-28 tend à inclure dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets relevant d'une concession de service public de l'État. Il convient de ne pas étendre excessivement la liste des projets ; toutefois, en l'occurrence, cette proposition paraît raisonnable. Cela ne signifie pas que tout projet de concession de service public sera automatiquement éligible, car il faut aussi qu'il soit d'intérêt général majeur. Avis favorable.

L'amendement COM-28 est adopté.

L'amendement de coordination juridique COM-70 est adopté.

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

Article 5

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-52 vise à supprimer la mention des projets d'envergure intercommunale à l'alinéa 7. Il me semble qu'il y a un malentendu : comme je le clarifie avec mon amendement rédactionnel COM-75, il s'agit en fait des projets d'intérêt intercommunal déjà identifiés dans le Scot en application de l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme. Ici, il s'agit seulement de prévoir leur identification au sein des PLU.

Par ailleurs, cet amendement étend la notion de projets d'ampleur régionale aux régions non couvertes par un Sradet, c'est-à-dire les régions d'outre-mer, l'Île-de-France et la Corse. Cette proposition est intéressante, mais la rédaction pourrait être améliorée avant la séance. D'une part, il n'est pas nécessaire de préciser que l'artificialisation des projets d'ampleur régionale est prise en compte dans ces schémas, puisque c'est déjà indiqué à l'alinéa 5. D'autre part, cet amendement est incompatible avec d'autres amendements que nous allons examiner. Je vous demande donc le retrait de l'amendement, afin de le retravailler d'ici à la séance publique.

L'amendement COM-13 rectifié prévoit que les projets d'ampleur régionale sont comptabilisés de manière séparée. Il s'agit d'une précision bienvenue : les projets n'étant pas suivis dans le cadre des enveloppes d'artificialisation des Scot ou des communes, il est nécessaire qu'ils le soient au niveau de la région. Avis favorable.

L'amendement COM-52 est retiré. Les amendements COM-13 rectifié et COM-75 sont adoptés.

L'amendement rédactionnel COM-71 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-72 tend à instaurer un délai limite de deux mois pour que la conférence de gouvernance régionale et les parties prenantes locales rendent leurs avis sur la qualification des projets d'ampleur régionale susceptibles de faire l'objet d'une mutualisation régionale.

L'amendement COM-72 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-73 et COM-74 sont adoptés.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'article 5 précise les règles de définition des projets d'ampleur régionale. Ces projets sont inscrits au Sraddet et les autres collectivités peuvent soumettre à la région des propositions de projets auxquels cette qualification pourrait être apportée.

L'amendement COM-16 vise à supprimer la nécessité, pour la région, de répondre à chacune de ces demandes par une délibération motivée.

Lorsque la région accepte ou, surtout, refuse des projets, il paraît normal qu'une explication soit apportée aux demandeurs. Cette procédure n'empêche pas l'adoption du Sraddet. En fait, la délibération motivée pourrait même intervenir après l'adoption du Sraddet, en une seule fois, pour l'ensemble des demandes. Je suis sûr que nous pouvons trouver un accord sur cette base avec les auteurs de l'amendement. Je vous propose que nous travaillions ensemble, d'ici à la séance publique, sur une rédaction qui préservera l'information des communes sur la suite donnée à leur proposition, tout en rassurant la région sur le fait que cela ne représentera pas une charge insurmontable. Demande de retrait, sinon défavorable.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Les régions craignent d'être submergées par le nombre de demandes. Le délai de réponse risque d'augmenter.

L'amendement COM-16 est retiré.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

Après l'article 5

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-91 prévoit que l'artificialisation induite par les projets de construction de logements sociaux soit prise en compte avec un coefficient de pondération dans l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation d'espace. Je crois qu'il est préférable de ne pas aller dans cette direction. Un mètre carré de construction sur un espace naturel, c'est un mètre carré d'artificialisation, quelle que soit la destination de la construction. Si cette construction répond à un objectif d'intérêt général et nécessite un soutien public, le projet peut être soutenu par bien d'autres outils de politique publique : subventions, fiscalité avantageuse, aides diverses. Il ne serait pas de bonne politique d'utiliser les objectifs ZAN comme un outil parmi d'autres mis à la disposition des autorités publiques afin de favoriser tel ou tel type de projets. Si une exception est prévue pour les projets photovoltaïques, par exemple, c'est parce que ces projets ne remettent pas en cause les fonctions écologiques du sol. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

Mme Viviane Artigalas. – C'est un amendement d'appel ; il ne faudrait pas que le ZAN accroisse encore les difficultés que nous rencontrons déjà pour construire des

logements sociaux. On manque de terrains. Il serait pertinent de créer une exception pour les logements sociaux.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L’Assemblée nationale a perçu cette disposition comme une dérogation supplémentaire. Il existe l’enveloppe d’artificialisation de 120 000 hectares au niveau national. Nous plaidons déjà pour des exceptions en faveur des projets d’intérêt national, ce qui représente environ 20 000 hectares, et pour le droit à l’hectare ; si on multiplie les exceptions, nous nous verrons accusés de détricoter le texte. Mais il est évident qu’il s’agit d’un vrai problème.

Mme Cécile Cukierman. – Je rejoins les propos du rapporteur : un mètre carré construit reste un mètre carré construit, quelle que soit la nature du logement. Certaines communes soumises à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) n’ont pas encore atteint leurs objectifs. Cependant, celles qui l’ont fait et répondent à des obligations légales en la matière doivent être libres de poursuivre leur développement communal comme elles l’entendent. Et qu’on soit en faveur d’un type de logement ou d’un autre, je ne crois pas qu’une exonération du ZAN permettra de répondre à cette question.

Enfin, dans un certain nombre de communes rurales – en tout cas dans mon département –, on a plutôt tendance à développer le logement social au moyen de requalifications de centre-bourg, de reprises de tenements et d’accompagnements de reprises par un bailleur social. Ainsi, dire qu’on artificialise pour développer le logement social dans les centres-bourgs ne correspond pas forcément à la réalité.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Vos propos me font réfléchir. Néanmoins, je propose de ne pas retenir ces éléments pour l’instant, compte tenu de l’enveloppe qui est à notre disposition et des objectifs que nous devons tenir.

M. Éric Kerrouche. – Nonobstant ce qu’a dit Cécile Cukierman, la création de logements sociaux entraîne aussi des constructions dans certains territoires et les arbitrages ne doivent pas se faire à leur détriment.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Le fait de ne pas perdre les arbitrages pourrait constituer une étape intermédiaire.

Mme Valérie Létard, présidente. – Il s’agit d’une question de priorisation des politiques publiques.

Mme Sonia de La Provôté. – Nous avons interrogé le ministre sur ce sujet, qui touche surtout les communes nouvelles rurales. Celles-ci regroupent au moins une dizaine de communes sans continuité urbaine et se retrouvent sous le coup de la loi SRU ; dents creuses et terrains vierges sont les seules options qui s’offrent à elles pour construire. En effet, il n’est pas simple de requalifier dans des bourgs déjà petits.

Le contrat de mixité sociale prévu par la loi 3DS me semble pouvoir constituer un bon outil pour parvenir à concilier les objectifs des SRU et du ZAN.

Je voudrais ajouter que certains pays ont recours à des pondérations pour régler cette question. À titre d’exemple, 1 hectare consommé pour du logement social peut correspondre à 0,5 hectare artificialisé.

Mme Valérie Létard, présidente. – Ne rentrons pas dans le sujet des pondérations ; nous risquerions de devoir tout remettre en question.

Mme Sonia de La Provôté. – Il faudra bien qu'à un moment nous tranchions pour définir quelles politiques publiques sont prioritaires.

Mme Françoise Gatel. – Aux difficultés déjà évoquées, je voudrais ajouter celle des communes littorales qui doivent construire des logements sociaux et qui, malgré leur bonne volonté, ne peuvent faire autrement et vont continuer de payer l'amende à laquelle elles sont soumises alors même que la loi ne leur laisse pas le choix.

Je partage certains des propos tenus sur les logements sociaux, mais je ne suis pas sûre que ce sujet puisse être traité au niveau de la loi. En revanche, dans la loi 3DS, nous avons veillé à faire dans la dentelle pour traiter de cette question. Il faut faire preuve d'intelligence et mutualiser. À ce titre, ne pourrait-on pas, dans le cadre du contrat de mixité sociale, permettre aux préfets de considérer le logement social de façon particulière quand les élus souhaitent répondre aux exigences, mais qu'ils sont confrontés à des difficultés ? Traiter ce problème dans ce cadre me semblerait plus adapté que d'essayer de définir une norme qui ne conviendra à personne.

L'amendement COM-91 n'est pas adopté.

Avant l'article 6

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-41 vise à ajouter le critère de prise en compte de la topographie des territoires à la liste des critères de territorialisation applicables aux Scot. Cette prise en compte semble déjà satisfaite par les critères inscrits au code de l'urbanisme. Demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-45 ajoute deux nouveaux critères de territorialisation applicables aux Scot : la prise en compte de la topographie et celle des dynamiques démographiques des territoires. La prise en compte de la topographie et des dynamiques démographiques est en effet essentielle pour une bonne adaptation des objectifs du ZAN et ces critères sont déjà partiellement pris en compte par le code de l'urbanisme. Cependant, il faut considérer leur définition avec précaution. La prise en compte de la démographie d'un territoire ne peut se faire au détriment des communes connaissant une déprise démographique.

Pour ajouter de nouveaux critères de territorialisation, il nous faut mener une réflexion fine avec les instances locales, notamment avec la fédération nationale des SCoT, afin de ne pas entraver les territoires par des contraintes qu'ils ne pourraient respecter ou qui leur seraient fortement défavorables. Ne rajoutons pas des critères impossibles à une équation déjà complexe pour les élus locaux. Demande de retrait ou avis défavorable.

Les amendements COM-41 et COM-45 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-93 transforme l'objectif actuel de réduction de 50 % en un objectif de préservation de 90 % des espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) pendant la première période.

La transformation d'un objectif central de la lutte contre l'artificialisation n'est pas souhaitable ni envisageable, et ce à plusieurs titres.

D'une part, cet objectif ne prend pas en compte les différentes formes d'artificialisation, mais seulement l'étalement urbain. Il est donc moins ambitieux en matière de protection de l'environnement que l'objectif inscrit dans la loi.

D'autre part, modifier un tel objectif directeur fragiliserait la sécurité juridique du dispositif, alors que les Sraddet sont en cours de modification. Changer l'objectif nécessiterait de recommencer à zéro le processus de modification.

Nous ne pouvons ainsi bouleverser l'esprit et l'application de la loi Climat et résilience. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Cécile Cukierman. – Nous déposerons cet amendement en séance, car nous souhaitons que le débat ait lieu, y compris avec le ministre. Une telle rédaction est bien en deçà des objectifs prévus par la loi. Cependant, il faut se poser la question et y réfléchir : s'agit-il d'aménager en préservant l'environnement ou de subir la préservation de l'environnement ? Il nous semblait intéressant d'encourager cette réflexion collective plutôt que d'être systématiquement dans une logique d'interdiction et de contraintes.

L'amendement COM-93 n'est pas adopté.

Article 6

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-76 apporte des améliorations au dispositif de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation.

Il prévoit de mieux prendre en compte, et de manière équivalente, les efforts de réduction de la consommation d'Enaf avant 2031 et les efforts de réduction de l'artificialisation fournis à compter de 2031, dans la déclinaison des objectifs par les SCoT et les Sraddet. Ainsi, les communes et les EPCI les plus vertueux ne seront pas pénalisés. Il s'agit là d'une demande formulée de façon unanime par les associations d'élus, dont nous partageons tous la position.

En outre, l'amendement vise à supprimer l'application aux Sraddet des critères de territorialisation auxquels sont soumis les SCoT. De l'avis des associations d'élus, ces critères sont trop fins et précis pour être appliqués à l'échelon plus large de la région. Je tiens à rappeler que les Sraddet demeurent contraints par des critères législatifs et réglementaires de territorialisation définis par la loi Climat-résilience et ses décrets d'application. Nous les complétons avec la prise en compte des efforts passés.

Mon amendement est incompatible avec les amendements COM-42 et COM-46, qui maintiennent l'alignement des critères applicables aux Sraddet sur ceux des SCoT. Avis défavorable.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Comment prend-on en compte l'historique ?

Mme Valérie Létard, présidente. – L'amendement prévoit qu'« il est tenu compte des efforts de réduction de la consommation d'Enaf déjà réalisés par les collectivités compétentes en matière d'urbanisme au cours des vingt dernières années et traduits au sein de leurs documents d'urbanisme ».

L'amendement COM-76 est adopté.

Les amendements COM-42 et COM-46 ne sont pas adoptés.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

Article 7

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Les amendements COM-77, COM-21 rectifié, COM-53, COM-1 et COM-35 rectifié *bis* modifient significativement le dispositif de « surface minimale » de 1 hectare, prévu par l'article 7.

L'amendement COM-21 supprime entièrement le dispositif proposé par le texte et le remplace par une « enveloppe de solidarité » qui s'appliquerait au niveau intercommunal, qui ne serait pas obligatoire et dont il serait décidé en bout de chaîne de la territorialisation, uniquement pour les territoires couverts par un PLUi.

D'une part, ce dispositif est très similaire à la « part réservée » prévue à l'article 8 et serait donc redondant.

D'autre part, je suis défavorable à la suppression de notre dispositif de garantie rurale, qui concerne toutes les communes, y compris celles qui ne sont pas couvertes par un PLUi ni même par un PLU. Ce qui est proposé ne vise que 6 000 communes couvertes par un PLUi, qui sont majoritairement urbaines et recevront déjà des enveloppes généreuses.

De plus, notre dispositif prévoit que ce garde-fou intervienne dès le niveau de la territorialisation régionale et pas en bout de chaîne, lorsque les communes subiront les pourcentages de ZAN déjà décidés par la région et les Scot.

Enfin, la gouvernance intercommunale n'étant pas la même selon les territoires, cette enveloppe de solidarité offre une garantie toute relative. Avis défavorable.

Quant à l'amendement COM-53, il remplace la « surface minimale » de 1 hectare par un quota minimal de 1 %. Cette garantie ne vaudrait que pour les communes couvertes par un PLUi d'ici 2026.

Comme nous l'avons signalé au ministre, le quota de 1 % de la surface urbanisée favorise ceux qui se sont étendus par le passé ; c'est la double peine pour les petites communes qui ont été plus sobres.

Surtout, je suis défavorable à ce critère intercommunal. Je rappelle que le transfert de la compétence urbanisme à l'EPCI est aujourd'hui facultatif, comme nous en avons décidé dans la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur). Pourquoi punir les communes n'ayant pas transféré la compétence d'urbanisme ou les communes rurales ? Passer en force pour imposer le PLUi ne semble pas être la bonne méthode. Avis défavorable.

Mme Françoise Gatel. – Je ne suis pas certaine que les PLUi permettront de tout régler et je rappelle que nous cultivons ici la liberté locale ainsi que la libre administration. Récompenser ceux qui ont choisi un PLUi revient à porter un jugement moral. Je voudrais prendre le cas précis de territoires comptant des Scot qui ne sont ni plus ni moins que des super PLUi. S'ils doivent en plus faire un PLUi, il ne leur restera plus qu'à définir la couleur des volets !

M. Ronan Dantec. – Il y a une coquille dans notre amendement COM-53. L'idée qui ressort n'était pas la nôtre. En revanche, monsieur le rapporteur, sommes-nous bien d'accord sur le fait que les surfaces minimales seront bien comptabilisées dans le ZAN ?

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Bien sûr.

L'amendement COM-1 substitue à la règle d'une surface minimale de 1 hectare, une surface minimale de 1 % des surfaces déjà urbanisées, mais uniquement pour les communes de montagne. Après avoir analysé les données d'artificialisation, il apparaît que cette règle de 1 % des surfaces déjà urbanisées est, dans 73 % des cas, plus restrictive que la règle de 1 hectare, ce pourcentage s'élevant à 83 % pour les communes peu denses et très peu denses. Je ne souhaite pas priver les communes rurales de montagne de cette garantie de 1 hectare, qui évitera qu'elles ne soient asphyxiées. Si telle n'était pas l'intention de l'auteur, la rédaction pourrait être revue. En l'état, demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-35 soulève un point légitime : le traitement des communes nouvelles serait quelque peu inégal selon la rédaction actuelle de l'article. Pour autant, octroyer 0,5 hectare supplémentaire par commune ancienne me semble très généreux, certaines communes nouvelles ayant rassemblé une dizaine ou une quinzaine d'anciennes communes, il y a plus de dix ans dans certains cas. Je demande donc le retrait de cet amendement, afin que nous puissions en discuter avec nos collègues en séance publique. À défaut, avis défavorable.

Enfin, l'amendement COM-77 améliore le dispositif de surface minimale de 1 hectare, en le simplifiant et le précisant.

La surface ne serait plus modulée par les Sraddet et les Scot, ce qui représente une source de complexité et de mélange des compétences, mais directement garantie par la loi. De plus, elle s'appliquerait à toutes les étapes de la territorialisation.

Je précise que cette surface minimale sera couverte par les enveloppes ZAN régionales et aux échelons inférieurs. Il ne s'agit donc pas d'une dérogation au ZAN.

Surtout, je prévois que le chiffre de 1 hectare ne soit valable que pour la première décennie, jusqu'à 2031, pour être ensuite réduit d'une façon qui soit cohérente avec l'atteinte du ZAN en 2050. Un bilan doit être tiré en 2031, afin d'examiner la consommation ou non de la surface, pour définir une trajectoire.

Mme Viviane Artigalas. – S'agissant de l'amendement COM-1, je rappelle que certains PLUi rassemblent des communes de montagne et d'autres qui ne sont pas des communes de montagne. J'imagine le casse-tête que représenterait un tel calcul pour les élus.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Nous devons nous montrer vigilants sur un point : ces dispositions doivent concerner toutes les communes. Or certaines propositions n'évoquent une application que pour les communes dotées d'un document d'urbanisme. Le problème semble surtout concerner celles pour lesquelles le règlement national d'urbanisme (RNU) s'applique.

M. Cédric Vial. – Je remercie le rapporteur pour l'intérêt porté à mon amendement COM-35 rectifié *bis*, même s'il a décidé de ne pas le retenir en l'état. Je prends note de l'encouragement à retravailler afin de présenter un amendement en séance qui pourra, je l'espère, être retenu.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Il serait bon, dans l'esprit de la loi Climat et résilience et de la commission spéciale, que l'on puisse avoir une idée de l'impact de votre proposition, au regard de l'enveloppe de 120 000 hectares.

Par ailleurs, le ministre a évoqué le nombre de tonnes de CO₂ émises par chaque hectare quand on s'étale, mais il semble impossible d'obtenir les chiffres. Nous pourrions comparer ce nombre avec celui des tonnes émises par la ville qui se densifie.

M. Ronan Dantec. – Nous pouvons trouver les chiffres avant la séance.

M. Jean-Claude Anglars. – Je rappelle que notre commission spéciale a été créée pour traiter un certain nombre de questions, liées au dispositif rural ainsi qu'aux zones de montagne et aux zones littorales exposées au recul du trait de côte. Si nous parlons différemment des zones de montagne, c'est parce que le sujet a été traité, comme l'a expliqué le rapporteur. Il est d'ailleurs apparu que les zones de montagne étaient plutôt vertueuses en matière de développement de l'urbanisme. Nous devons trouver des solutions acceptables pour les territoires et pas seulement écouter ce que dit le ministre sur ces sujets.

L'amendement COM-53 est retiré.

L'amendement COM-77 est adopté. En conséquence, les amendements COM-21 rectifié, COM-1 et COM-35 rectifié bis deviennent sans objet.

L'article 7 est ainsi rédigé.

Article 8

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-22 rectifié propose la suppression de l'article, à laquelle je suis défavorable.

L'amendement COM-47 rectifié *bis* vise à supprimer la part réservée au niveau intercommunal. Le texte prévoit cette part réservée, aux côtés de celle du Scot, pour deux raisons. D'abord, il s'agit de permettre à des EPCI de mettre plus ou moins en réserve que ce que prévoit le Scot, dans un esprit de différenciation locale. Ensuite, les intercommunalités peuvent ainsi conserver la main sur les projets relevant de leur niveau de compétences, sans en référer aux Scot.

Toutefois, j'entends les arguments de notre collègue quant à la complexité du dispositif et à la nécessité de ne pas miter le périmètre du Scot. Les EPCI auront toujours la possibilité d'élaborer leur PLUi de telle manière que les projets à venir soient pris en compte. Avis de sagesse.

M. Cédric Vial. – Il s'agit d'un amendement un peu technique, mais conserver la rédaction actuelle revient à tuer les Scot. En effet, le texte stipule que les projets d'intérêt à l'échelle d'un territoire, définis par les Scot, font partie d'une enveloppe appréciée par les PLUi quand ils existent et par les Scot pour les communes qui ne sont pas couvertes par un PLUi. Les projets ne sont donc plus mis en œuvre à l'échelle du Scot. À titre d'exemple, si l'on décide de créer une piscine intercommunale à l'échelle d'un Scot rural de 70 communes, l'enveloppe fera partie de la réserve. Si le Scot porte le projet, le coût sera imputé aux seules communes n'ayant pas de PLUi. Les communes qui sont dans un PLUi au sein du Scot ne participeront pas à l'effort. Si les projets ne sont pas gérés à l'échelle du Scot, il faut les supprimer.

Notre amendement fait une dichotomie : les Scot sont au-dessus des PLU et des PLUi, qui sont au même niveau. En maintenant la rédaction, nous plaçons les PLUi au niveau des Scot. Les communes en PLU seront les parents pauvres de ce fonctionnement.

Mme Viviane Artigalas. – Il faut trouver une solution pour les territoires qui ne sont pas couverts par des Scot.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'article prévoit bien que le Sraddet peut instaurer la part réservée pour les territoires dépourvus de Scot.

M. Cédric Vial. – L'article ne fait référence qu'aux Scot ; les communes sans Scot ne sont pas régies par cet article.

Mme Cécile Cukierman. – Compte tenu de la façon dont est placé l'alinéa 5 dans l'article 8, seules les communes couvertes par un Scot sont concernées. En revanche, en relisant cet alinéa, il semble qu'il y ait un « privilège » des communes couvertes par un PLUi. Supprimer cet alinéa redonnerait leur force aux Scot – même si je demeure dubitative, car il y a de grands et de petits Scot, ce qui rend la situation complexe. Nous voterons cet amendement.

L'amendement COM-22 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement COM-47 rectifié bis est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-78 vise à clarifier que la part réservée ne crée pas une dérogation au ZAN et qu'elle sera bien incluse dans l'enveloppe de la région, du Scot ou de l'intercommunalité, selon les cas.

L'amendement COM-78 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-79 vise à renforcer la manière dont les projets devront être justifiés pour bénéficier de la part réservée au développement territorial.

En plus des conditions déjà fixées par le texte, l'amendement prévoit que la commune justifie que le projet ne pourrait pas être réalisé dans les parties urbanisées de la commune, ce qui est cohérent avec la logique de sobriété foncière.

L'amendement COM-79 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

Après l'article 8

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-10 vise à modifier les règles d'urbanisme applicables à certains projets, ainsi que le contenu des PLU, pour renforcer la prise en compte de la biodiversité.

Le lien entre cet amendement et les mesures portées par le texte est assez distant.

L'objet du texte n'est pas de créer de nouvelles obligations ou de nouveaux objectifs en matière de biodiversité, mais de faciliter l'atteinte du ZAN, qui constitue un objectif spécifique en lui-même. Avis défavorable.

Mme Angèle Prévile. – On traite un sujet en silo alors que des liens sont présents.

Mme Valérie Létard, présidente. – Il s'agit là des règles d'urbanisme en général et non de celles du ZAN.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Nous proposons de rester dans le cadre de notre commission.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

Article 9

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-54, qui vise à supprimer une disposition consensuelle issue des travaux transpartisans de la mission conjointe de contrôle : la qualification des surfaces couvertes par une végétation herbacée comme non artificialisée.

Le décret d'avril 2022 relatif à la nomenclature des sols artificialisés a contrevenu à l'intention du législateur en considérant les pelouses et jardins comme artificialisés, alors que l'article 192 de la loi Climat et résilience précisait qu'une surface végétalisée devait être considérée comme non artificialisée.

La proposition de loi ne fait en l'espèce que réaffirmer ce qui a été adopté en août 2021 et répondre à l'inquiétude des élus locaux et notamment de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), qui a déposé un recours devant le Conseil d'État.

Ce dispositif constitue un axe et un marqueur fort de la proposition de loi sénatoriale, qui permet de garantir le développement de la nature en ville et le maintien des espaces verts.

Par ailleurs, je signale qu'un nouveau projet de décret portant sur la nomenclature des sols est en cours d'élaboration par le Gouvernement.

L'amendement COM-44 vise à considérer comme non artificialisées les surfaces réservées à la pratique du ski alpin et aux activités de glisse autorisées.

Cette disposition, très sectorielle, n'a pas sa place dans l'article du code de l'urbanisme qui définit de façon générique les caractéristiques que doivent revêtir les surfaces pour être considérées comme artificialisées ou non.

En outre, les aménagements et terrassements réalisés pour permettre une meilleure conservation du manteau neigeux dans un contexte de changement climatique peuvent altérer les fonctions écologiques des sols.

Pour ces raisons, il est préférable de ne pas opérer cette qualification par la voie législative. Demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-5 vise à conditionner le caractère non artificialisé des pelouses à l'absence de traitement à base de produits phytosanitaires.

Si l'intention de cet amendement est louable, il présente plusieurs difficultés pratiques qui compliqueraient encore la mise en œuvre de la stratégie du ZAN. Avis défavorable.

Je propose d'adopter mon amendement COM-80, qui vise à exclure les pelouses situées sur les parcelles affectées à une activité secondaire ou tertiaire des surfaces considérées comme non artificialisées et à inclure les surfaces herbacées affectées à des infrastructures de transport. Il permet ainsi de favoriser la densification industrielle et économique à l'échelle de la parcelle en ne pénalisant pas les projets d'extension, mais aussi de réduire l'emprise des infrastructures de transport.

Les amendements COM-3 rectifié, COM-4 rectifié, COM-27 rectifié *quater*, COM-38 et COM-39, qui font l'objet d'une discussion commune, visent à exclure des surfaces artificialisées les bâtiments agricoles, leurs abords ainsi que les surfaces nécessaires à l'exploitation agricole – espaces de transformation, de conditionnement, de commercialisation, de stockage et d'entretien du matériel. L'amendement COM-92 vise à ne pas compter le changement de destination des bâtiments agricoles comme une nouvelle artificialisation.

Je vous propose de réserver la discussion de ces amendements au stade de la séance publique, afin de pouvoir s'accorder d'ici là sur une rédaction plus aboutie, qui convienne aux auteurs des différents amendements déposés sur cette question d'importance, notamment pour les territoires ruraux. Il m'apparaît nécessaire de sécuriser juridiquement le dispositif qui pourrait être adopté par le Sénat, afin de garantir sa pérennité au cours de la navette parlementaire. En l'état, demande de retrait ou avis défavorable.

Mon amendement COM-81 vise à considérer les parcelles polluées comme artificialisées, afin de créer une incitation à y conduire des opérations de dépollution permettant de les réutiliser pour des projets nouveaux de construction ou d'aménagement ou à les renaturer, permettant ainsi d'améliorer le solde net d'artificialisation de la collectivité.

Il s'agit d'une disposition vertueuse, qui constitue également une contrepartie aux coûts et délais, souvent importants, qui sont nécessaires à la dépollution des sols.

M. Jean-Claude Anglars. – Le sujet des bâtiments agricoles se trouve au cœur de l'enjeu relatif à la conciliation entre la sobriété foncière et le développement des territoires ruraux agricoles. Ces bâtiments concernent essentiellement l'élevage, mais aussi parfois le maraîchage.

Aujourd'hui, ils ne sont pas comptabilisés dans les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers et le droit de construire dépend du zonage. Si nous commençons à comptabiliser l'artificialisation de ces bâtiments liés à l'élevage, qui sont souvent construits en lien avec la réglementation sur le bien-être animal, une concurrence se développera dans nos communes rurales à partir de 2031, et les élus devront choisir entre la construction d'étables ou de bergeries et celle de maisons.

Par ailleurs, quand ces bâtiments sont transformés, deviennent-ils des surfaces à comptabiliser comme artificialisées ? C'est la question à laquelle répond notre collègue Angèle Prévaille dans l'amendement COM-92.

Mme Cécile Cukierman. – Ces amendements touchent à la question majeure posée par ce texte : s'agit-il de préserver le vivant ou de s'inscrire dans une logique de contraintes ? À mon sens, l'enjeu du ZAN n'est pas d'interdire les activités humaines sur notre territoire.

Faciliter la perméabilisation des sols constitue l'objectif premier du ZAN. À ce titre, je rappelle que la présence d'un manteau neigeux entretenu et tassé pour permettre la pratique du ski permet une fonte plus progressive, une meilleure infiltration de l'eau et la pousse d'une herbe plus grasse, mieux à même de nourrir les bêtes et offrant un meilleur taux d'humidité, ce qui constituera un atout pour limiter la vigueur des départs de feux qui ne manqueront pas de sévir dans nos montagnes à l'avenir. J'aimerais donc qu'on m'explique de quelle façon 1 hectare d'un terrain peu terrassé, qui ne compte que deux ou trois constructions, pourrait menacer les infiltrations autant qu'un même terrain comprenant 50 maisons.

J'en viens aux bâtiments agricoles. Dans un certain nombre de territoires, si les activités permises par l'existence de ces bâtiments devaient disparaître, l'impact serait négatif. En effet, ces activités et les aménagements qu'elles impliquent permettent à l'eau de s'infiltrer plutôt que de ruisseler, comme c'est le cas dans les grandes friches naturelles. Les activités humaines représentent des atouts considérables pour lutter contre le réchauffement climatique. Je suis plutôt favorable aux divers amendements portant sur le sujet.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je voudrais comprendre la logique : le droit minimum à 1 hectare, initialement prévu, était censé intégrer des projets de type agricole. On se rend compte que les élus seront rapidement débordés par les dépôts de dossier. Pourrait-on réfléchir à un principe d'encadrement, qui permettrait d'autoriser ces pratiques sans renoncer à un contrôle ? Il faudrait trouver une demi-mesure.

Mme Sonia de La Provôté. – Je suis d'accord avec Anne-Catherine Loisier, on ne peut pas tout laisser faire. À un moment, il faudra payer l'addition, car tout cela finira par être décompté.

Je voudrais également réagir à l'amendement COM-92 d'Angèle Prévaille, qui est un bon amendement. Transformer en logement du bâti agricole, c'est du renouvellement rural. Je ne vois pas pourquoi ce renouvellement ne serait pas considéré comme vertueux au même titre que le renouvellement urbain. Il s'agit là d'une véritable opportunité pour les territoires ruraux.

L'imperméabilisation des sols constitue le stade ultime de l'action négative anthropique. Planter quelques arbustes est considéré comme une artificialisation, au même titre que de couler du bitume, alors que l'impact n'est évidemment pas le même.

Enfin, la renaturation constitue un sujet important et compliqué.

M. Ronan Dantec. – La loi est mal écrite et nous entraîne vers des débats qui ne sont pas ceux que nous devrions avoir dans le cadre de cette loi. Celle-ci porte sur la

consommation des Enaf et pas sur l'artificialisation. Le décret pour la période d'après 2031 nous conduit à nous tromper de débat.

Des choses intéressantes ont été dites pendant les auditions. À titre d'exemple, l'idée de tache urbaine a retenu mon attention. Avec ce concept, on considère que tout est artificialisé parce que ces espaces ne rendent pas de grand service écosystémique ou agricole. Cependant, la tache ne signifie pas que la zone est totalement urbanisée et cela donne des marges de manœuvre aux communes.

Tel qu'il est écrit, ce texte va donner lieu à une aberration. Pendant la prochaine décennie, on construira des lotissements extrêmement denses pour ne pas consommer trop d'Enaf. Et puis, pendant la période suivante, comme on ne comptera plus les pelouses, on pourra faire des lotissements plus étendus, consommant plus d'Enaf. Les pelouses artificialisent les terres, même si elles ne les imperméabilisent pas.

Mme Angèle Prévile. – J'ai conçu l'amendement COM-92 par rapport à mon territoire rural, dans lequel il y avait beaucoup de polycultures et de petites fermes, qui sont devenues beaucoup plus grosses. De petites communes de 200 ou 300 habitants peuvent ainsi compter 20 petites granges en pierre, qui ne sont plus utilisées. Dans le cadre des PLUi, si on vous donne une grange en changement de destination, on décompte de l'artificialisation, alors qu'on manque de logements.

Mme Françoise Gatel. – Je voudrais revenir aux amendements COM-3 rectifié et COM-4 rectifié de M. Anglars. Quand on évoque les agriculteurs, il ne faut pas oublier les agriculteurs de la mer, les mytiliculteurs et ostréiculteurs qui ont aussi besoin de locaux et de bâtiments. Sont-ils inclus ou faut-il ouvrir l'amendement ?

M. Jean-Claude Anglars. – Nous nous sommes basés sur l'article L.111-4 du code de l'urbanisme actuel.

On ne peut pas décréter qu'on ne s'occupe pas des agriculteurs. Je suis d'accord pour réfléchir à une proposition commune.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Aux collègues invités à réécrire leurs amendements après un éventuel retrait, n'oublions pas que, pour la période 2021-2031, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) considère que les bâtiments agricoles ne sont pas considérés comme une consommation d'Enaf. Le sujet se posera éventuellement après, mais ce n'est pas garanti. Le ministre pourrait considérer que c'est déjà satisfait.

Ensuite, il faut un cadre sur ce sujet des bâtiments agricoles. De quels bâtiments parle-t-on exactement ?

Mme Valérie Létard, présidente. – Il est donc demandé aux auteurs des amendements COM-3 rectifié, COM-4 rectifié, COM-92, COM-27 rectifié *quater*, COM-38 et COM-39 de retirer leur amendement au bénéfice d'un travail qui sera fourni en lien avec la commission spéciale, pour trouver une rédaction commune sur un sujet qui préoccupe tous les groupes.

Mme Cécile Cukierman. – Je ne voudrais pas qu'on oppose les usages. L'idée est-elle de travailler à un seul amendement qui intègre tout ce qui vient d'être dit, tant sur les

jardins que les stations de ski et les bâtiments agricoles ? Nous trouverons une position commune pour les bâtiments agricoles, mais j'ai plus de doutes quant au reste.

Mme Valérie Létard, présidente. – Il ne s'agit là que des bâtiments agricoles.

Mme Françoise Gatel. – Des bâtiments agricoles terrestres et maritimes !

Mme Valérie Létard, présidente. – Un amendement sera rédigé à ce sujet pour répondre à une demande transpartisane. Cela ne vous empêche pas, madame Cukierman, de déposer des amendements sur les autres sujets.

Les amendements COM-3 rectifié, COM-4 rectifié, COM-92, COM-27 rectifié quater, COM-38 et COM-39 sont retirés. Les amendements COM-54 et COM-44 ne sont pas adoptés. L'amendement COM-80 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-5 devient sans objet. L'amendement COM-81 est adopté. L'amendement rédactionnel COM-82 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

Article 10

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-83 vise à garantir que les surfaces artificialisées rendues impropres à l'usage en raison du recul du trait de côte devront faire l'objet d'actions ou d'opérations effectives de restauration pour être considérées comme renaturées au sens du ZAN.

L'amendement COM-83 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-84 prévoit que les relocalisations des aménagements et les constructions rendues nécessaires en raison du recul du trait de côte feront l'objet d'une étude préalable de densification, afin de limiter et de rationaliser la consommation de nouveaux espaces qui en résultera.

L'amendement COM-84 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Les amendements identiques COM-19 et COM-33 visent à préciser que la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols fixée par les schémas d'aménagement régionaux (SAR) tient compte des contraintes et des efforts déjà réalisés par les communes incluses dans le périmètre d'un schéma de mise en valeur de la mer. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-19 et COM-33 sont adoptés.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-36 rectifié *bis* prévoit que les Srdet, les Scot et les PLU tiennent également compte des spécificités propres aux communes touristiques pour la détermination des trajectoires de réduction du rythme de l'artificialisation.

L'esprit qui a animé les travaux de la commission spéciale est celui de la différenciation au profit des territoires. Les communes touristiques, si elles sont situées en zones de montagne ou littorales, bénéficieront des souplesses apportées par le Sénat, grâce à

la concertation territoriale. Celles-ci ne permettront toutefois pas d'opérer la rénovation énergétique que Cédric Vial appelle de ses vœux.

Les outils du ZAN ne permettront pas non plus de garantir le maintien de la population locale et de répondre aux besoins de l'adaptation au changement climatique. Les difficultés que rencontrent les communes touristiques ne pourront pas être résolues avec les outils du ZAN, mais dans le cadre d'une stratégie plus transversale. Demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-36 rectifié bis est retiré.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

Avant l'article 11

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-2 propose de ne considérer comme effective la renaturation des sols qu'à partir du moment où ceux-ci ont retrouvé leurs fonctions nourricières et épuratives.

Si l'on ne peut qu'être favorable à la qualité de la renaturation et de la désartificialisation des sols afin d'obtenir les gains écologiques et écosystèmes espérés par ces opérations, conditionner la renaturation à la restauration effective des fonctions nourricières et épuratives des sols est source d'une grande complexité.

En effet, cela impose de contrôler la qualité de la restauration, avec des techniques d'exploration scientifique poussées, ce qui pose la question des moyens et du personnel chargé de ces contrôles. Cela pourrait dissuader les opérations de renaturation, dans la mesure où la reconquête des fonctions écologiques des sols peut s'étaler sur plusieurs années. Avis défavorable.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Article 11

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-17 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les terrains à renaturer à l'échelle du territoire national ainsi que leur localisation, leur qualité et l'estimation du coût des opérations de renaturation.

Si je ne suis traditionnellement pas favorable aux demandes de rapports qui ne sont bien souvent qu'un moyen de « botter en touche », celui-ci permettra d'actionner un levier essentiel à la bonne déclinaison des objectifs du ZAN dans les territoires. La base Cartofriches mise en œuvre par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) souffre en effet de nombreuses lacunes. Avis favorable.

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-37 rectifié bis vise à rendre les données nationales de consommation d'espaces interopérables avec les données locales.

Cette demande est complexe à mettre en œuvre, puisqu'elle suppose de s'adapter à tous les standards qui ont été développés par les collectivités territoriales et leurs groupements pour observer leur trajectoire foncière. C'est dans la réalité quasiment impossible pour le Cerema ou l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) de s'adapter à toutes les bases de données locales et à tous les outils d'observation. Par ailleurs, cette demande pourrait être constitutive d'une forme de tutelle technique de l'État sur les collectivités concernant les données foncières.

Il est préférable que l'État mette à disposition, comme le préconise la proposition de loi, les données nationales et locales dans les meilleurs délais, qui permettront aux collectivités de confronter leurs propres données, sans pour autant prévoir leur interopérabilité systématique.

En revanche, votre souhait de pouvoir continuer à utiliser les données locales est satisfait par mon amendement COM-85.

Demande de retrait, sinon avis défavorable.

M. Cédric Vial. – Je précise que cela représentera un coût pour l'ensemble des collectivités que de collecter les données, les traiter, les entrer dans le logiciel foncier à partir du moment où ces données ne seront pas compatibles avec les logiciels existants. Cette démarche les obligera à avoir recours à un cabinet extérieur. J'aimerais donc maintenir cet amendement.

L'amendement COM-37 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Les amendements identiques COM-14, COM-23 et mon amendement COM-85 précisent que la mise à disposition des données fournies par l'État n'est pas exclusive d'autres données que les régions et les autres collectivités ou groupements pourraient collecter par ailleurs via des observatoires régionaux ou locaux.

Cette disposition de bon sens permet de mettre fin aux dispositifs d'observation foncière établis localement par des collectivités désireuses d'opérer un suivi fin de leur trajectoire d'artificialisation. Il présente l'avantage de pouvoir vérifier certaines données produites par l'État et ses opérateurs et d'améliorer ainsi la qualité des bases de données grâce à cette double observation, qui reste facultative. Avis favorable.

Mme Sonia de La Provôté. – Nous avons déjà subi l'effet de l'arrivée des logiciels dans les services d'urbanisme qui a amené des difficultés en termes d'interopérabilité et de traitement des permis de construire ; c'est la même situation qui se reproduira dans la vie réelle. Il faut néanmoins maintenir absolument une ingénierie locale, afin de pouvoir contrôler la donnée de référence servant au calcul de la consommation.

Mme Daphné Ract-Madoux. – Il manque dans la proposition l'échelon départemental pour les différents types d'outils. De plus, la précision cartographique n'est pas le seul sujet, l'ancienneté des données pose aussi question.

M. Ronan Dantec. – L'État doit accélérer la sécurisation de ses propres cartographies : il faudrait peut-être ajouter une date butoir dans la loi.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Je vous transmettrai les informations sur le décret dès que je les recevrai. Nous devons examiner ce sujet qui impacte notre proposition de loi quant à la nomenclature.

Par ailleurs, le processus devrait s'accélérer pour l'occupation du sol à grande échelle (OCS GE), l'IGN et le Cerema, puisqu'un test a été effectué pour une mise en œuvre à la fin de l'année 2024 ou début 2025, outre un projet qui mobiliserait environ 70 millions d'euros par an. La maille d'observation est fixée à 2500 mètres carrés.

Les amendements identiques COM-14, COM-23 et COM-85 sont adoptés.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

Article 12

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-86 concerne une précision juridique.

L'amendement COM-86 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-87 précise que les efforts de renaturation, qui pourront bénéficier du droit de préemption instauré par l'article 12, peuvent inclure des actions liées à la préservation ou la restauration des continuités écologiques.

L'amendement COM-87 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-88 apporte diverses améliorations au dispositif de sursis à statuer ZAN. Il précise la manière dont il s'articule avec le sursis existant, pour éviter de devoir recourir deux fois au sursis à statuer.

En particulier, il prévoit que le sursis à statuer ZAN pourra être utilisé jusqu'à la date limite fixée pour la modification des documents d'urbanisme locaux intégrant les objectifs du ZAN, c'est-à-dire le 22 août 2028 ; et que la durée maximale du sursis à statuer sera étendue à quatre ans, ce qui était une demande des élus locaux pour bien couvrir toute la période de transition.

Surtout, je propose, pour les communes et intercommunalités couvertes par un Scot, qu'elles puissent recourir au sursis à statuer dès l'adoption du Scot intégrant les objectifs du ZAN : cela permettra d'intervenir plus tôt, et dispensera ces communes de fixer par délibération des objectifs indicatifs avant de surseoir à statuer, ce qui est gage de simplification.

Mon amendement est incompatible avec l'amendement COM-24, qui supprime toute condition pour le sursis à statuer. J'y suis défavorable, car il faut garantir une sécurité juridique pour les porteurs de projets et éviter l'arbitraire.

L'amendement COM-88 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-24 devient sans objet.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

Après l'article 12

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-32 est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-32 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-89 vise à sécuriser les projets déjà lancés, qui pourraient être remis en cause en raison des incertitudes liées à la mise en œuvre du ZAN.

Je pense notamment aux les collectivités territoriales qui avaient décidé, avant la loi Climat et résilience, de la création d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) ou d'une grande opération d'urbanisme (GOU), pour lesquelles elles ont lourdement investi et qui se réaliseront sur plusieurs années. Cela me semble de nature à apaiser la mise en œuvre du ZAN.

L'amendement COM-89 est adopté et devient article additionnel.

Article 13

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-90 vise à comptabiliser plus fidèlement l'artificialisation réelle durant les phases de travaux.

Les travaux et aménagements nécessaires à la réalisation de projets peuvent donner lieu à une artificialisation temporaire qui peut être jusqu'à deux fois supérieure à l'emprise finale d'un projet. Comptabiliser comme artificialisées ces surfaces qui seront renaturées à l'issue des travaux ne peut que pénaliser les communes et EPCI qui verront leur solde d'artificialisation ponctionné pendant la durée des travaux : c'est pourquoi je propose de ne pas comptabiliser ces surfaces comme artificialisées.

Mon amendement prévoit cependant une condition de restitution à l'identique des surfaces temporairement artificialisées et renvoie à un décret d'application qui précisera la définition du caractère temporaire des travaux. Cet amendement concerne essentiellement les chantiers.

L'amendement COM-90 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-9 prévoit de conditionner la comptabilisation des opérations de renaturation avant 2031 à l'application de mesures de protection contre l'artificialisation pendant au moins 20 ans. . Demande de retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

Après l'article 13

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-6 propose d'inscrire les sols comme patrimoine commun de la Nation. Il est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'article 1^{er} de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a par ailleurs déjà inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement que « les processus biologiques, les sols et la géodiversité » concourent à la constitution du patrimoine commun de la Nation.

L'amendement COM-6 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Cet amendement COM-7 introduit une demande de rapport au Gouvernement portant sur l'impact de l'application de l'objectif de zéro artificialisation nette et de la rénovation énergétique sur la biodiversité. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement COM-55 introduit une demande de rapport au gouvernement afin de faire de la fiscalité locale un vecteur d'incitation à l'atteinte des objectifs du ZAN.

Par principe, la commission n'est pas favorable aux demandes de rapport. De plus, nous avons décidé de ne pas traiter de la fiscalité du ZAN dans ce texte, qui n'est pas le véhicule adapté. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

M. Ronan Dantec. – Les considérations fiscales à l'échelle locale constituent le grand manque de la loi ZAN, il serait bien de le souligner collectivement *via* une demande de rapport. Néanmoins, j'accepte de retirer mon amendement.

L'amendement COM-55 est retiré.

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

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

Chapitre I ^{er} : Favoriser le dialogue territorial et renforcer la gouvernance décentralisée			
Article 1 ^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	56 rect.	Réduction du délai de modification et d'approbation des documents de planification et des documents d'urbanisme, maintien de la consultation préalable de l'autorité environnementale avant la consultation du public pour la modification des SRADDET	Rejeté

M. REDON-SARRAZY	11	Suppression de la consultation simultanée des personnes publiques associées et du public (modification du SRADDET)	Retiré
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	59	Rétablissement du délai de mise à disposition du public du projet de modification du SRADDET	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	60	Simplification des procédures de modification des SCoT et PLUi	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	57	Modification rédactionnelle.	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	58	Applicabilité des simplifications procédurales aux autres volets devant être intégrés simultanément au SRADDET	Adopté
M. REDON-SARRAZY	18 rect.	Applicabilité des simplifications procédurales aux autres volets devant être intégrés au SRADDET	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	61	Possibilité de saisine de la commission départementale de conciliation en cas de difficulté liée au ZAN	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Mme ESPAGNAC	40	Exclusion des communes de montagne des objectifs de réduction de moitié de l'artificialisation d'ici à 2031	Rejeté
Article 2			
M. DANTEC	48	Suppression du rapport de prise en compte des règles des SRADDET et des SAR relatives à la réduction de l'artificialisation ; suppression de l'obligation pour les régions de justifier la prise en compte des recommandations de la conférence des SCoT	Rejeté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	62	Coordination juridique.	Adopté
Article 3			
M. DANTEC	49	Suppression de l'article	Rejeté
M. DANTEC	50	Maintien de la conférence des schémas de cohérence territoriale (SCoT), association à ses travaux des représentants des autres collectivités et extension de ses compétences.	Rejeté
Mme PRÉVILLE	8	Inclusion, dans la conférence régionale de gouvernance, de quatre représentants d'organismes compétents en gestion protection des espaces naturels et de trois représentants d'associations de protection de l'environnement agréées.	Rejeté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	63	Désignation du président de l'organe exécutif de la région comme président de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	64	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	65	Amendement de clarification rédactionnelle.	Adopté

M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	66	Amendement rédactionnel.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
M. SAUTAREL	25 rect. bis	Présence majoritaire d'élus locaux au sein de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).	Irrecevable art. 45, al. 1 C
Chapitre II : Accompagner les projets structurants de demain			
Article 4			
M. SAUTAREL	26 rect. ter	Pérennisation, au-delà de 2031, de la présomption de non-artificialisation des sols pour les installations de production d'énergie photovoltaïque qui n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol, et application de cette présomption aux installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie.	Rejeté
M. DANTEC	51	Mutualisation entre les régions des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur, désignation de ces projets par décret en Conseil d'État, exclusion des projets interrégionaux et incorporation des installations de production d'énergies renouvelables.	Rejeté
M. Cédric VIAL	34 rect. ter	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur d'une enveloppe foncière complémentaire permettant la prise en compte des conséquences directes du projet sur les infrastructures locales et les besoins en logement induits.	Retiré
Mme MICOULEAU	20 rect.	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets représentant un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne.	Rejeté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	68	Instauration d'un délai limite de deux mois pour que la conférence de gouvernance régionale et les parties prenantes locales rendent leurs avis relatifs à la qualification par la région des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur.	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	69	Information sur l'artificialisation résultant des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur réalisés non seulement au cours de la décennie 2021-2031, mais aussi au cours de la décennie passée 2011-2021.	Adopté
M. REDON-SARRAZY	12	Trajectoire spécifique pour les projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur, permettant d'atteindre l'objectif national de réduction de l'artificialisation.	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	67	Amendement de précision tendant à clarifier la nécessité pour un projet de remplir une condition d'intérêt général majeur en plus de l'appartenance à l'une des trois catégories indiquées.	Adopté
Mme ESPAGNAC	28	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets relevant d'une concession de service public de l'État.	Adopté

M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	70	Amendement de coordination.	Adopté
Article 5			
M. DANTEC	52	Suppression des projets d'intérêt communal et intercommunal et extension du dispositif des projets d'ampleur régionale aux régions d'outre-mer, d'Île-de-France et à la Collectivité de Corse, non couvertes par un schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)	Retiré
M. REDON-SARRAZY	13 rect.	Définition, par la région, d'une comptabilisation séparée des projets d'ampleur régionale.	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	75	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	71	Amendement rédactionnel tendant à harmoniser l'appellation des projets d'ampleur régionale.	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	72	Instauration d'un délai limite de deux mois pour que la conférence de gouvernance régionale et les parties prenantes locales rendent leurs avis relatifs à la qualification des projets d'ampleur régionale susceptibles de faire l'objet d'une « mutualisation » régionale.	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	73	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	74	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. REDON-SARRAZY	16	Remplacement de la délibération régionale tendant à qualifier les projets d'intérêt régional par la transmission d'une liste de ces projets à la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 5			
M. REDON-SARRAZY	91	Pondération de l'artificialisation des sols ou de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers résultant de projets de construction ou d'aménagement pour des opérations destinées à la réalisation de programmes comportant majoritairement des logements sociaux, dans le cadre de l'évaluation de l'atteinte des objectifs régionaux de réduction du rythme de l'artificialisation ou de la consommation d'espaces.	Rejeté
Chapitre III : Mieux prendre en compte les spécificités des territoires			
Article(s) additionnel(s) avant Article 6			
Mme ESPAGNAC	41	Prise en compte de la topographie parmi les critères de territorialisation applicables aux SCoT.	Rejeté
Mme ESPAGNAC	45	Prise en compte de la topographie et des dynamiques démographiques des territoires parmi les critères de territorialisation applicables aux SCoT.	Rejeté
Mme CUKIERMAN	93	Objectif de préservation de 90 % des espaces naturels, agricoles et forestiers.	Rejeté

Article 6			
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	76	Meilleure prise en compte des efforts passés de réduction de l'artificialisation	Adopté
Mme ESPAGNAC	42	Prise en compte par les SRADDET du critère de territorialisation de prise en compte de la topographie applicable au SCoT.	Satisfait ou sans objet
Mme ESPAGNAC	46	Prise en compte par les SRADDET des critères de territorialisation de prise en compte de la topographie et des dynamiques démographiques des territoires applicables aux SCoT.	Satisfait ou sans objet
Article 7			
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	77	Rédaction globale de simplification et de précision de la "surface minimale de développement communal"	Adopté
Mme MICOULEAU	21 rect.	Suppression de la "surface minimale de développement communal" - Création d'une "enveloppe territoriale de solidarité foncière" intercommunale	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	53	Capacité minimale de consommation d'ENAF équivalente à 1 % de la surface urbanisée pour les communes peu denses ou très peu denses couvertes par un PLUi avant 2026	Satisfait ou sans objet
Mme ESPAGNAC	1	Surface minimale de 1 % de la surface urbanisée pour les communes des zones de montagne	Satisfait ou sans objet
M. Cédric VIAL	35 rect. bis	Demi-hectare supplémentaire de surface minimale pour chaque ancienne commune incluse dans une commune nouvelle	Satisfait ou sans objet
Article 8			
Mme MICOULEAU	22 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
M. Cédric VIAL	47 rect. bis	Recentrer la compétence pour fixer la "part réservée au développement territorial" sur le schéma de cohérence territoriale	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	78	Clarification sur la comptabilisation de la part réservée au développement territorial	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	79	Renforcer les modalités de justification pour qu'un projet puisse bénéficier de la part réservée au développement territorial	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 8			
Mme PRÉVILLE	10	Renforcement du contenu du plan local d'urbanisme et des règles d'urbanisme en vue de préserver la biodiversité	Rejeté
Article 9			
M. DANTEC	54	Exclusion des pelouses et jardins des surfaces considérées comme non artificialisées	Rejeté
Mme ESPAGNAC	44	Exclure les pistes de ski des surfaces considérées comme artificialisées	Rejeté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	80	Exclusion des pelouses secondaires et tertiaires des surfaces considérées comme non artificialisées et inclusion des surfaces herbacées affectées à des infrastructures de transport	Adopté

Mme PRÉVILLE	5	Considérer les pelouses comme non artificialisées seulement en l'absence de traitement phytosanitaire	Satisfait ou sans objet
M. ANGLARS	3 rect.	Exclure des surfaces artificialisées les bâtiments agricoles et leurs abords	Retiré
M. ANGLARS	4 rect.	Exclure des surfaces artificialisées les bâtiments agricoles et leurs abords	Retiré
Mme PRÉVILLE	92	Exclure du décompte de l'artificialisation le changement de destination des bâtiments agricoles	Retiré
M. SAUTAREL	27 rect. quater	Exclure des surfaces artificialisées les bâtiments agricoles	Retiré
M. DELCROS	38	Exclure des surfaces artificialisées les bâtiments agricoles et leurs abords	Retiré
M. DELCROS	39	Exclure des surfaces artificialisées les bâtiments agricoles et leurs abords	Retiré
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	81	Inclure les parcelles polluées dans les surfaces considérées comme artificialisées	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	82	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 10			
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	83	Conditionner le caractère désartificialisé des surfaces gagnées par la mer à des actions de renaturation	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	84	Faire précéder les relocalisations induites par le recul du trait de côte d'une étude de densification des zones déjà urbanisées	Adopté
Mme MALET	19	Prise en compte des spécificités et contraintes des communes littorales en outre-mer	Adopté
Mme CUKIERMAN	33	Prise en compte des spécificités et contraintes des communes littorales en outre-mer	Adopté
M. Cédric VIAL	36 rect. bis	Intégration des spécificités des communes touristiques dans les documents de planification et d'urbanisme	Retiré
Chapitre IV : Prévoir les outils pour faciliter la transition vers le « ZAN »			
Article(s) additionnel(s) avant Article 11			
Mme PRÉVILLE	2	Conditionner l'effectivité de la renaturation à la restauration des fonctions nourricières et épuratives des sols	Rejeté
Article 11			
Mme PRÉVILLE	17	Demande de remise de rapport sur les terrains propices à la renaturation	Adopté
M. Cédric VIAL	37 rect. bis	Rendre les données nationales de consommation d'espaces interoperables avec les données locales	Rejeté
M. REDON-SARRAZY	14	Utilisation simultanée des données nationales et locales de consommation d'espaces	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	23	Utilisation simultanée des données nationales et locales de consommation d'espaces	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	85	Utilisation simultanée des données nationales et locales de consommation d'espaces	Adopté

Article 12			
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	86	Amendement de précision juridique et d'amélioration rédactionnelle	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	87	Précision relative aux finalités du droit de préemption "ZAN" en matière de continuités écologiques	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	88	Rédaction globale du dispositif de "sursis à statuer ZAN"	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	24	Suppression des conditions encadrant le "sursis à statuer ZAN"	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 12			
Mme CUKIERMAN	32	Éligibilité des dépenses d'acquisition et d'aménagement des terrains au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée	Irrecevable art. 45, al. 1 C
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	89	Imputation sur la période 2011-2021 des projets réalisés au sein d'une opération autorisée avant la loi Climat-résilience/des projets autorisés avant la loi Climat-résilience	Adopté
Article 13			
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	90	Meilleure comptabilisation de l'artificialisation temporaire pour travaux et aménagements	Adopté
Mme PRÉVILLE	9	Conditionnement de la prise en compte de la renaturation avant 2031 à une mesure de protection contre l'artificialisation pendant 20 ans.	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 13			
Mme PRÉVILLE	6	Reconnaissance de l'appartenance des sols au patrimoine commun de la nation.	Irrecevable art. 45, al. 1 C
Mme PRÉVILLE	7	Demande rapport au Gouvernement relatif à l'impact sur la biodiversité de l'application de l'objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050 et des politiques publiques de rénovation des bâtiments	Retiré
M. DANTEC	55	Demande de rapport au Gouvernement pour faire de la fiscalité locale un vecteur d'incitation à l'atteinte des objectifs de zéro artificialisation nette.	Retiré

La réunion est close à 18 h 55.

Mardi 14 mars 2023

- Présidence de Mme Valérie Létard, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 20.

Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires - Examen des amendements au texte de la commission spéciale

Mme Valérie Létard, présidente. – Nous examinons les amendements déposés sur la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN) au cœur des territoires. Nous commençons par les amendements du rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel n° 261 est adopté.

Article 2

L'amendement de coordination juridique n° 250 est adopté.

Article 6

L'amendement rédactionnel n° 251 est adopté.

Article 7

L'amendement de coordination et de précision n° 252 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 253 est adopté.

Article 8

L'amendement de coordination n° 254 est adopté.

L'amendement de coordination juridique n° 255 est adopté.

Article 10

L'amendement de coordination n° 256 est adopté.

L'amendement de coordination juridique n° 257 est adopté.

Article 12

L'amendement de précision n° 258 est adopté.

Article 12 bis

L'amendement de précision juridique n° 259 est adopté.

Article 13

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement n°260 prévoit d'améliorer la rédaction de la mesure visant à prendre en compte les efforts de renaturation réalisés dès 2021.

L'amendement n° 260 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Après l'article 1^{er}

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 68 et 104 sont irrecevables en application de l'article 45 de la constitution.

M. Fabien Genet. – Pourquoi sont-ils irrecevables ?

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Ils sont sans lien direct ou indirect avec les dispositions de la proposition de loi, puisqu'ils prévoient la planification de l'implantation des installations industrielles sans rapport avec les objectifs de « zéro artificialisation nette ».

Les amendements identiques n^{os} 68 et 104 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 243.

M. Olivier Paccaud. – Pourquoi ?

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Cet amendement qui concerne la mutualisation de l'artificialisation sur plusieurs régions est important, mais il ne prévoit pas les conditions adéquates de participation des régions concernées à un tel processus dans la mesure où il reviendrait à l'État de leur ordonner d'inscrire les projets dans leur SRADDET. Les régions subiraient ainsi une diminution de leur enveloppe d'artificialisation sans avoir pu participer à la décision. En outre, à ce stade, le dialogue interrégional paraît fonctionner.

Mme Valérie Létard, présidente. – Nous débattons en séance de ce sujet important, mais complexe.

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

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 119.

M. Cédric Vial. – Les amendements n^{os} 119 et 120 concernent la possibilité, pour l'État, de définir une enveloppe foncière complémentaire pour permettre la réalisation de projets d'ampleur nationale.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Tels qu'ils sont rédigés, ils se réfèrent au SRADDET et non à l'État.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 119 et 120.

Après l'article 13

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – L'amendement n^o 196 est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution. La fiscalité n'entre pas dans le champ du périmètre de cette proposition de loi.

M. Ronan Dantec. – Les outils de fiscalité locale sont tout de même au cœur du sujet.

Mme Valérie Létard, présidente. – La fiscalité a été explicitement exclue du périmètre de recevabilité que nous avons adopté en commission. Aucune disposition du texte initial ne présente de lien direct ou indirect avec ce sujet.

Mme Frédérique Espagnac. – Certes, mais ce rapport relatif à l'articulation entre outils fiscaux et objectifs ZAN nous sera nécessaire pour la seconde phase qui concernera la fiscalité et le financement du ZAN.

Mme Valérie Létard, présidente. – La commission des finances a auditionné le président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), qui a publié un rapport sur le sujet.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – En effet. Et la commission spéciale, en application de l'article 45 de la Constitution, a décidé que les dispositions relatives aux dispositions de nature financière ou fiscale n'étaient pas susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, car le texte initial ne comporte aucune disposition liée à ce sujet.

M. Ronan Dantec. – Nous demandons précisément au Gouvernement un rapport pour nous permettre d'examiner cette question ultérieurement.

Mme Valérie Létard, présidente. – Cette proposition de loi vise l'architecture du ZAN. Il faudra traiter ultérieurement des questions de financement et de fiscalité. Nous sommes tous convaincus de la nécessité d'aller vite, mais nous essayons de construire les choses de façon organisée. Or aucune disposition dans le présent texte ne concerne ces sujets.

M. Ronan Dantec. – Mais cet amendement prépare l'acte II.

M. Philippe Bas. – Chaque fois que nous ne sommes pas prêts à déposer un amendement sur le fond, nous avons pris l'habitude d'exiger du Gouvernement un rapport. Mais seule la Constitution peut décider de donner des pouvoirs de cette nature au Parlement. Au-delà de l'irrecevabilité, cet amendement est en réalité inconstitutionnel. Nous ne pouvons imposer au Gouvernement de satisfaire cette demande.

Aussi, il serait de bonne législation d'exclure définitivement tout amendement tendant à demander un rapport, car cette démarche est parfaitement vaine.

L'amendement n° 196 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

La commission a également donné les avis suivants sur les autres amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

Article additionnel avant Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme Nathalie GOULET	6 rect.	Suppression des dispositions de la loi Climat-résilience concernant la lutte contre l'artificialisation des sols	Défavorable
M. JOYANDET	230 rect.	Suppression des dispositions de la loi Climat-résilience concernant la lutte contre l'artificialisation des sols	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	39	Suspension des dispositions de la loi Climat-résilience concernant la lutte contre l'artificialisation	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	38	Report de l'inclusion des objectifs et trajectoires de réduction d'artificialisation dans les documents de planification et d'urbanisme	Défavorable
M. DANTEC	185	Introduction d'objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation des sols pour les décennies 2031-2041 et 2041-2050	Défavorable
Article 1^{er}			
M. DANTEC	186	Réduction du délai de modification et d'approbation des documents de planification et des documents d'urbanisme	Défavorable
M. PIEDNOIR	231	Allongement du délai d'approbation du SRADDET par le préfet à 2 mois	Défavorable
M. DANTEC	187	Suppression de la consultation simultanée du public et des personnes publiques associées pour l'évolution des SRADDET, Scot et PLUi en vue d'y intégrer les objectifs du ZAN	Défavorable
M. SOMON	157 rect.	Possibilité de saisine de la commission de conciliation sur les sujets ZAN par les communes ayant transféré la compétence d'urbanisme à un EPCI	Défavorable
Article additionnel après Article 1^{er}			
M. BURGOA	46 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'obligation d'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	51 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'obligation d'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050	Défavorable
M. CANÉVET	139 rect. <i>quater</i>	Suppression de l'obligation d'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050	Défavorable
M. MOHAMED SOILHI	199 rect.	Suppression de l'application automatique d'une réduction de moitié du rythme d'artificialisation aux collectivités d'outre-mer, si le SAR n'a pas été modifié dans le délai imparti pour déterminer un objectif régional	Défavorable

Mme ESPAGNAC	17	Exclusion des communes de montagne des objectifs de réduction de moitié de l'artificialisation d'ici à 2031	Défavorable
Article 2			
Le Gouvernement	159	Suppression du rapport de prise en compte des règles des SRADDET et des SAR relatives à la réduction de l'artificialisation ; suppression de l'obligation pour les régions de justifier la prise en compte des recommandations de la conférence des SCoT	Défavorable
M. DANTEC	188	Suppression du rapport de prise en compte des règles des SRADDET et des SAR relatives à la réduction de l'artificialisation	Défavorable
M. Étienne BLANC	7 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour régions de décider un lien de prise en compte pour les dispositions du fascicule du SRADDET sur la sobriété foncière	Défavorable
M. DANTEC	189	Possibilité pour régions de décider un lien de prise en compte pour les dispositions du fascicule du SRADDET sur la sobriété foncière	Défavorable
Article additionnel après Article 2			
M. PARIGI	114 rect. <i>bis</i>	Introduction d'une procédure de révision simplifiée du PADDUC	Défavorable
Article 3			
M. BILHAC	61 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	168	Maintien de la conférence des schémas de cohérence territoriale (SCoT), complétée par des groupes de travail composés de maires et présidents d'intercommunalités intéressés, et associant à ses travaux les représentants des collectivités siégeant dans les commissions de conciliation des documents d'urbanisme	Défavorable
Mme ESPAGNAC	171	Maintien de la conférence des schémas de cohérence territoriale (SCoT), complétée par des groupes de travail composés de maires et présidents d'intercommunalités intéressés, et associant à ses travaux les représentants des collectivités siégeant dans les commissions de conciliation des documents d'urbanisme	Défavorable
Mme BELLUROT	200 rect. <i>bis</i>	Maintien de la conférence des schémas de cohérence territoriale (SCoT), complétée par des groupes de travail composés de maires et présidents d'intercommunalités intéressés, et associant à ses travaux les représentants des collectivités siégeant dans les commissions de conciliation des documents d'urbanisme	Défavorable
M. VERZELEN	236 rect.	Maintien de la conférence des schémas de cohérence territoriale (SCoT), complétée par des groupes de travail composés de maires et présidents d'intercommunalités intéressés, et associant à ses travaux les représentants des collectivités siégeant dans les commissions de conciliation des documents d'urbanisme	Défavorable
M. Cédric VIAL	76 rect.	Choix par la région du nombre des représentants de chaque catégorie de collectivité au sein de la conférence régionale de gouvernance	Défavorable

M. DANTEC	190	Maintien de l'appellation « conférence des schémas de cohérence territoriale » en lieu et place de la nouvelle appellation « conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols »	Défavorable
Mme GATEL	10 rect. <i>ter</i>	Possibilité de déterminer la composition et le nombre de membres de la conférence régionale de gouvernance par délibération du conseil régional avec avis favorable, dans un délai de six mois, de la majorité des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme et des conseils municipaux des communes n'ayant pas transféré la compétence en matière de plan local d'urbanisme	Favorable
Mme CUKIERMAN	101	Possibilité de déterminer la composition et le nombre de membres de la conférence régionale de gouvernance par délibération du conseil régional avec avis favorable, dans un délai de six mois, de la majorité des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme et des conseils municipaux des communes n'ayant pas transféré la compétence en matière de plan local d'urbanisme	Favorable
M. CORBISEZ	203	Représentation accrue, dans la conférence régionale de gouvernance, des établissements publics ayant élaboré un schéma de cohérence territoriale (SCoT), des intercommunalités compétentes en document d'urbanisme non couvertes par un SCoT et des communes qui ont des documents d'urbanisme locaux mais ne sont pas couvertes par un SCoT	Défavorable
Mme GATEL	5 rect. <i>bis</i>	Pleine participation, et non à titre consultatif, des représentants du conseil départemental à la conférence régionale de gouvernance	Favorable
Mme BONNEFOY	125 rect.	Pleine participation, et non à titre consultatif, des représentants du conseil départemental à la conférence régionale de gouvernance	Favorable
Mme Laure DARCOS	167 rect.	Pleine participation, et non à titre consultatif, des représentants du conseil départemental à la conférence régionale de gouvernance	Favorable
M. BRISSON	59 rect. <i>bis</i>	Possibilité de réunir la conférence de gouvernance à un niveau départemental pour tout sujet lié à la mise en œuvre communale ou intercommunale des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols	Favorable
M. Étienne BLANC	8 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'avis donné par la conférence régionale de gouvernance sur la territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation et attribution d'une mission de veille sur l'intégration la mise en œuvre de ces objectifs	Défavorable
Mme RACT-MADOU X	53 rect. <i>bis</i>	Possibilité, courant 2027, pour les conférences régionales de gouvernance de transmettre au Parlement leurs propositions sur les évolutions du dispositif de réduction de l'artificialisation des sols	Favorable
Mme GACQUERRE	214 rect.	Inclusion, dans la conférence régionale de gouvernance, d'un représentant des professionnels intervenant dans les domaines du logement, de l'immobilier et de la construction	Défavorable

M. BONHOMME	248	Inclusion, dans la conférence régionale de gouvernance, à titre consultatif, des représentants locaux des métiers de l'aménagement et de la construction choisis par les membres de la conférence	Défavorable
M. CORBISEZ	221	Inclusion, dans la conférence régionale de gouvernance, d'un représentant régional d'un organisme du mouvement HLM	Défavorable
M. LONGEOT	34 rect. <i>bis</i>	Participation de six représentants des chambres consulaires régionales à la conférence régionale de gouvernance	Défavorable
Mme BERTHET	37 rect.	Participation de six représentants des chambres consulaires régionales à la conférence régionale de gouvernance	Défavorable
M. GENET	105 rect.	Participation de six représentants des chambres consulaires régionales à la conférence régionale de gouvernance	Défavorable
Mme BONNEFOY	124 rect.	Inclusion, dans la conférence régionale de gouvernance, de quatre représentants d'organismes compétents en gestion protection des espaces naturels, trois représentants d'associations de protection de l'environnement agréées et un représentant de l'agence régionale de santé	Défavorable
Mme PRÉVILLE	144	Inclusion, dans la conférence régionale de gouvernance, d'un représentant d'organismes compétents en gestion et protection des espaces naturels et d'un représentant d'associations de protection de l'environnement	Défavorable
M. GENET	113 rect.	Mission, pour la conférence régionale de gouvernance, d'assurer, au niveau régional, le respect de l'objectif de recyclage des friches de 5 % par an jusqu'en 2050	Défavorable
Article 4			
Le Gouvernement	181	Mutualisation entre les régions de l'artificialisation résultant des projets d'ampleur nationale ou européenne et nouvelle définition de ces projets	Défavorable
M. GENET	109 rect. <i>bis</i>	Inclusion de projets d'intérêt écologique dans la catégorie des projets d'ampleur nationale ou européenne	Défavorable
M. SAUTAREL	24 rect.	Pérennisation, au-delà de 2031, de la présomption de non-artificialisation des sols pour les installations de production d'énergie photovoltaïque qui n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol, et application de cette présomption aux installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie	Défavorable
M. BILHAC	62 rect.	Non-comptabilisation, pour évaluer l'atteinte des objectifs de sobriété foncière, des aménagements et bâtiments publics d'intérêt collectif ou de services publics	Défavorable
M. BILHAC	63 rect.	Non-comptabilisation, pour évaluer l'atteinte des objectifs de sobriété foncière, des bâtiments d'exploitation agricoles	Défavorable

M. LONGEOT	41 rect. <i>bis</i>	Extension de la catégorie des projets d'ampleur nationale ou européenne à des projets d'infrastructures d'intérêt écologique tendant à la gestion de l'eau, à la décarbonation ou à la protection des territoires face aux changements climatiques, ou encore permettant la gestion et le stockage des déchets, et exclusion des projets d'infrastructures de la comptabilisation de l'artificialisation	Défavorable
M. GENET	110 rect.	Extension de la catégorie des projets d'ampleur nationale ou européenne à des projets d'infrastructures d'intérêt écologique tendant à la gestion de l'eau, à la décarbonation ou à la protection des territoires face aux changements climatiques, ou encore permettant la gestion et le stockage des déchets	Défavorable
M. CORBISEZ	205	Suppression de l'information sur les projets d'ampleur nationale ou européenne et exclusion des projets d'envergure nationale de l'application des objectifs de sobriété foncière	Défavorable
M. GENET	111 rect.	Exclusion des projets d'infrastructure qui participent à la transition écologique et énergétique de toute comptabilisation de l'artificialisation	Défavorable
M. DANTEC	192	Répartition entre les régions de l'artificialisation des sols résultant des projets d'ampleur nationale ou européenne	Défavorable
M. RAMBAUD	215 rect.	Exclusion des projets d'envergure nationale de l'application des objectifs de sobriété foncière	Défavorable
M. Jean-Marc BOYER	228 rect.	Exclusion des projets d'envergure nationale de l'application des objectifs de sobriété foncière	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	94	Ajout des projets d'ampleur départementale parmi les projets d'ampleur nationale ou européenne dont l'artificialisation n'est pas comptabilisée au niveau régional	Défavorable
Mme BRULIN	211	Prise en compte par les projets d'ampleur nationale ou européenne des enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols, notamment la perméabilité des sols	Défavorable
Mme BRULIN	212	Non-comptabilisation des droits à construire nécessaires pour favoriser notamment l'installation de salariés et de leur famille et les raccordements routiers	Défavorable
M. Stéphane DEMILLY	131 rect.	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale des projets d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) locaux créés par la loi ainsi que les projets dont le financement est assuré par un EPIC local	Défavorable
M. GENET	108 rect.	Inclusion, parmi les projets d'ampleur nationale ou européenne, des projets d'implantation d'unités logistiques	Défavorable
M. BONHOMME	40	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets industriels représentant un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne	Favorable
M. CADEC	42 rect. <i>bis</i>	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets industriels représentant un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne	Favorable

Mme MICOULEAU	70 rect.	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets industriels représentant un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne	Favorable
Mme CUKIERMAN	99	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets industriels représentant un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne	Favorable
M. GENET	106 rect.	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets industriels représentant un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne.	Favorable
M. Stéphane DEMILLY	133 rect. <i>bis</i>	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets industriels représentant un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne	Favorable
M. CORBISEZ	204	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets industriels représentant un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne	Favorable
Mme CANAYER	170 rect. <i>ter</i>	Inclusion, parmi les projets d'ampleur nationale ou européenne, des projets d'axes structurants en matière de transport décarboné, ainsi que toutes actions ou opérations d'aménagement réalisées au sein des circonscriptions des grands ports maritimes ou fluvio-maritimes de l'État	Favorable
M. Étienne BLANC	52 rect. <i>bis</i>	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets réalisés dans la circonscription administrative d'un grand port maritime ou d'un grand port fluvio-maritime en lien avec l'activité développée par le port	Favorable si rectifié
M. MANDELLI	180 rect.	Inclusion, dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne, des aménagements réalisés dans la circonscription administrative d'un port maritime	Favorable si rectifié
M. Stéphane DEMILLY	132 rect.	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne des projets européens faisant l'objet d'une décision d'exécution	Avis du Gouvernement
Mme NOËL	3 rect. <i>quinquies</i>	Extension de la catégorie des projets d'infrastructures nécessaires à la protection des risques majeurs et naturels	Défavorable
M. DANTEC	191	Exclusion, dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne, des projets d'infrastructures ou d'équipements interrégionaux	Défavorable
M. Jean-Michel ARNAUD	28 rect. <i>bis</i>	Inclusion dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur des projets d'infrastructures ou d'équipements internationaux, en plus des projets interrégionaux, nationaux ou européens	Favorable
M. DELCROS	224 rect. <i>bis</i>	Inclusion, dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne, des projets liés à la souveraineté alimentaire de la France	Défavorable

M. Étienne BLANC	151 rect. <i>bis</i>	Extension des projets d'ampleur nationale ou européenne aux équipements ou aménagements induits par la réalisation de ces projets et situés en dehors de leur emprise directe mais directement rattachés au projet lui-même	Défavorable
M. PACCAUD	243 rect.	Possibilité d'imputer l'artificialisation résultant de projets implantés dans une région mais destinés à satisfaire prioritairement les besoins d'une ou plusieurs autres régions dans l'enveloppe d'artificialisation de ces régions	Défavorable
M. SOMON	154 rect. <i>bis</i>	Inclusion, dans la liste des projets d'ampleur nationale ou européenne, des projets d'énergies renouvelables	Défavorable
Mme BERTHET	36 rect.	Définition par décret de la nature des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur	Défavorable
M. Cédric VIAL	119 rect.	Possibilité, pour la région, de définir une enveloppe foncière complémentaire nécessaire pour permettre la réalisation des conséquences directes des projets d'ampleur nationale ou européenne, qui ne serait pas comptée dans les objectifs assignés à la région	Défavorable
M. Cédric VIAL	120 rect.	Possibilité, pour la région, des définir une enveloppe foncière complémentaire nécessaire pour permettre la réalisation des conséquences directes des projets d'ampleur nationale ou européenne, qui ferait l'objet d'une mutualisation	Défavorable
M. BONHOMME	246	Non-comptabilisation de l'artificialisation résultant de projets situés dans le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire	Défavorable
M. BONHOMME	247	Non-comptabilisation de l'artificialisation résultant de projets situés dans un périmètre d'un kilomètre autour d'une gare ferroviaire	Défavorable
M. BONHOMME	249	Non-comptabilisation de l'artificialisation résultant de projets situés dans un périmètre d'un kilomètre autour d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre	Défavorable
M. RAMBAUD	216 rect.	Détermination d'une liste et d'une enveloppe foncière nationale nécessaire à la réalisation des grands projets d'envergure nationale ou internationale en s'appuyant notamment sur des listes établies par les préfets de région	Défavorable
Article additionnel après Article 4			
Mme NOËL	4 rect. <i>quinquies</i>	Application d'un taux de minoration de 50 % à l'artificialisation des sols résultant de projets liés à des infrastructures ou d'équipements visant à favoriser l'utilisation de mobilités douces et durables	Défavorable
M. FERNIQUE	201 rect.	Comptabilisation au niveau national de l'artificialisation résultant d'infrastructures cyclables d'une dimension est supérieure à celle définie par décret et non-comptabilisation des infrastructures cyclables de dimension inférieure	Défavorable
Mme NOËL	2 rect. <i>quinquies</i>	Imputation à un compte foncier national de l'artificialisation des sols ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers résultant de projets liés à la construction d'aires d'accueil	Défavorable

M. SOMON	156 rect.	Non-comptabilisation de l'artificialisation des sols ou de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers résultant de projets de construction, d'aménagement, d'infrastructures ou d'équipements nécessaires à la réalisation du canal à grand gabarit Seine-Nord Europe, ainsi que ses aménagements connexes	Défavorable
Mme GATEL	213 rect. <i>bis</i>	Possibilité, sur décision de l'État, de ne pas comptabiliser l'artificialisation des sols résultant de projets d'ampleur qui présentent un intérêt général majeur national ou régional, lorsque sa comptabilisation serait de nature à compromettre l'atteinte des objectifs généraux de la politique locale de l'urbanisme	Défavorable
M. MANDELLI	74 rect.	Non-comptabilisation de l'artificialisation résultant de l'implantation d'installations de production ou de stockage d'énergies renouvelables et de leurs raccordements	Défavorable
Article 5			
M. Étienne BLANC	9 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Défavorable
M. BABARY	69 rect. <i>bis</i>	Précision par décret de la nature des projets d'ampleur régionale	Défavorable
M. DANTEC	193	Extension des modalités de mutualisation des projets d'ampleur régionale à l'Île-de-France, à la Collectivité de Corse et aux régions d'outre-mer dotées d'un schéma d'aménagement régional (SAR)	Favorable
M. Cédric VIAL	121 rect.	Possibilité, pour la région, de déterminer une enveloppe foncière complémentaire nécessaire pour permettre la réalisation des conséquences directes de ce projet, laquelle fait l'objet d'une comptabilisation séparée par la région	Défavorable
M. REDON-SARRAZ Y	176	Information des collectivités ayant formulé une proposition de qualification de projets d'ampleur régionale	Favorable
M. CANÉVET	137 rect. <i>bis</i>	Possibilité de ne pas prendre en compte, dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT), de l'artificialisation induite par les projets d'ampleur supracommunale	Défavorable
Article additionnel après Article 5			
Mme ARTIGALAS	174	Pondération de l'artificialisation des sols ou de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers résultant de projets de construction ou d'aménagement pour des opérations destinées à la réalisation de programmes comportant majoritairement des logements sociaux, dans le cadre de l'évaluation de l'atteinte des objectifs régionaux de réduction du rythme de l'artificialisation ou de la consommation d'espaces	Défavorable
M. CANÉVET	136 rect. <i>ter</i>	Remplacement de la notion de projets d'intérêt intercommunal par celle de projets d'intérêt supracommunal	Défavorable
Article additionnel avant Article 6			
Mme CUKIERMAN	95	Remplacement de l'objectif de réduction de - 50 % de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par un objectif de préservation de 90 % de ces espaces	Défavorable

M. BILHAC	64 rect.	Exemption pour les communes de moins de 2000 habitants dont le territoire est constitué à 90 % d'espaces naturels, agricoles et forestiers	Défavorable
Mme HERZOG	103 rect. <i>septies</i>	Exemption des communes de moins de 1000 habitants et constituées à 70 % d'espaces naturels, agricoles et forestiers des objectifs de « zéro artificialisation nette »	Défavorable
Mme ESPAGNAC	21	Prise en compte de la topographie et des dynamiques démographiques des territoires parmi les critères de territorialisation applicables aux SCoT	Défavorable
Mme ESPAGNAC	18	Prise en compte de la topographie parmi les critères de territorialisation applicables aux SCoT	Défavorable
Article 6			
M. RAMBAUD	217 rect.	Prise en compte des efforts passés de sobriété foncière des SCoT lorsqu'ils sont supérieur à une réduction de 35 % de la consommation de foncier	Défavorable
M. Jean-Marc BOYER	229 rect.	Exemption des communes soumises au RNU de la poursuite des objectifs de « zéro artificialisation nette »	Défavorable
M. CORBISEZ	206	Conditionnalité de la prise en compte des efforts passés de sobriété foncière pour les SCoT à une réduction de 35 % de la consommation de foncier pendant la décennie précédente	Défavorable
Mme ESPAGNAC	130	Prise en compte par les SRADDET de la topographie et de la démographie parmi les critères de territorialisation	Défavorable
Mme ESPAGNAC	129	Prise en compte par les SRADDET de la topographie parmi les critères de territorialisation	Défavorable
Mme CUKIERMAN	198	Prise en compte de la situation des territoires en déprise démographique	Défavorable
Article 7			
M. CADEC	43 rect. <i>bis</i>	Remplacement du dispositif de surface minimale de 1 hectare par une « enveloppe de solidarité » portée par le PLUi	Défavorable
Mme MICOULEAU	71 rect.	Remplacement du dispositif de surface minimale de 1 hectare par une « enveloppe de solidarité » portée par le PLUi	Défavorable
M. CORBISEZ	207	Remplacement du dispositif de surface minimale de 1 hectare par une « enveloppe de solidarité » portée par le PLUi	Défavorable
Le Gouvernement	160	Surface minimale de développement communal de 1 % de la surface urbanisée et réservée aux communes denses et peu denses	Défavorable
Mme ESPAGNAC	127 rect.	Surface minimale de développement communal à 1,3 % de la surface urbanisée pour les communes de montagne	Défavorable
M. BRISSON	60 rect. <i>bis</i>	Inclure les communes soumises au RNU ou disposant d'une carte communale dans le champ de l'article	Défavorable
M. DELCROS	225 rect. <i>ter</i>	Ajout de la surface des bâtiments agricoles à la surface minimale de développement commun	Défavorable
M. BILHAC	65 rect.	Porter la surface minimale de développement communal à deux hectares	Défavorable
M. FOLLIOU	118 rect. <i>quinquies</i>	Porter la surface minimale de développement communal à deux hectares	Défavorable

M. FOLLIOU	237 rect. <i>quinquies</i>	Transfert du bénéfice de la surface minimale de développement communal au sein de l'EPCI	Défavorable
M. Cédric VIAL	80 rect.	Majoration plafonnée de 0,5 hectare par commune au bénéfice des communes nouvelles	Favorable
Mme ESPAGNAC	183	Majoration de la surface minimale de développement communal de 0,5 % de la surface urbanisée pour les communes de montagne	Défavorable
Mme ESPAGNAC	184	Majoration de la surface minimale de développement communal de 0,2 % de la surface urbanisée pour les communes de montagne	Défavorable
M. GOLD	178	Inclure les communes soumises au RNU dans le champ de l'article	Défavorable
M. Alain MARC	234 rect. <i>quater</i>	Exonération de ZAN pour une consommation d'un hectare au sein des communes au taux d'artificialisation inférieur à 3 %	Défavorable
M. CORBISEZ	208	Définition d'une surface minimale de développement communal par les schémas de cohérence territoriale	Défavorable
Mme VERMEILLET	30 rect. <i>bis</i>	Prise en compte de la maîtrise foncière effective des terrains	Défavorable
Article 8			
M. CADEC	44 rect. <i>bis</i>	Suppression de la part réservée au développement territorial	Défavorable
Mme MICOULEAU	72 rect.	Suppression de la part réservée au développement territorial	Défavorable
M. GOLD	179	Précision que les projets de logement social peuvent bénéficier de la part réservée au développement territorial	Défavorable
Article additionnel après Article 8			
Mme PRÉVILLE	145	Renforcement du contenu du plan local d'urbanisme et des règles d'urbanisme en vue de préserver la biodiversité	Défavorable
Mme BONNEFOY	123 rect.	Renforcement du contenu du plan local d'urbanisme et des règles d'urbanisme en vue de préserver la biodiversité	Défavorable
M. KERN	15 rect.	Pondération de l'artificialisation résultant des projets liés à la gestion de déchets	Défavorable
M. BASCHER	35 rect.	Pondération de l'artificialisation résultant des projets liés à la gestion de déchets	Défavorable
Article 9			
Le Gouvernement	161	Restriction du dispositif de l'article aux seuls parcs et jardins	Défavorable
Mme BONNEFOY	126 rect.	Exclusion des pelouses et jardins des surfaces considérées comme non artificialisées	Défavorable
M. LONGEOT	75 rect. <i>bis</i>	Qualifier les friches comme des surfaces artificialisées	Favorable
M. DANTEC	195	Comptabilisation des parcs et jardins publics de plus de 2500 m ² comme des surfaces non artificialisées	Défavorable
Mme CUKIERMAN	98	Précision selon laquelle une surface non artificialisée doit être de pleine terre	Défavorable
M. DELCROS	226 rect. <i>ter</i>	Considérer comme non artificialisée les surfaces agricoles couvertes par une végétation herbacée	Favorable

M. FOLLIOT	117 rect. <i>quinquies</i>	Considérer les pelouses affectées à un usage secondaire ou tertiaire comme non artificialisées	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRI NIO	241 rect. <i>bis</i>	Exclusion des surfaces herbacées affectées à des fins aéroportuaires des surfaces considérées comme non artificialisées	Défavorable
M. SOMON	155 rect.	Considérer les jardins familiaux et les espaces verts comme non artificialisés	Défavorable
Mme PRÉVILLE	146	Considérer les pelouses comme non artificialisées seulement en l'absence de traitement phytosanitaire	Défavorable
Mme ESPAGNAC	16	Exclure les pistes de ski des surfaces considérées comme artificialisées	Défavorable
Mme NOËL	25 rect. <i>quinquies</i>	Exclure les pistes de ski des surfaces considérées comme artificialisées	Défavorable
M. PELLEVAT	26 rect.	Exclure les pistes de ski des surfaces considérées comme artificialisées	Défavorable
M. Jean-Michel ARNAUD	27 rect. <i>bis</i>	Exclure les pistes de ski des surfaces considérées comme artificialisées	Défavorable
Mme ESPAGNAC	20	Exclure les pistes de ski des surfaces considérées comme artificialisées	Défavorable
M. LONGEOT	33 rect. <i>bis</i>	Considérer les scieries comme des surfaces non artificialisées	Défavorable
M. DELCROS	29 rect. <i>sexies</i>	Exclusion des bâtiments agricoles et leurs abords des surfaces artificialisées	Favorable
M. ANGLARS	66 rect.	Exclusion des bâtiments agricoles et leurs abords des surfaces artificialisées	Favorable
Mme VERMEILLET	31 rect. <i>bis</i>	Considérer les surfaces à protéger pour des considérations écologiques comme non artificialisées	Défavorable
M. CANÉVET	138 rect. <i>quater</i>	Considérer comme non-artificialisée une surface pourvue d'installations de production ou de stockage d'énergie	Défavorable
M. GOLD	177	Considérer comme non artificialisés les bassins de rétention des eaux pluviales	Défavorable
Mme PRÉVILLE	175 rect.	Exclusion des bâtiments agricoles et leurs abords des surfaces artificialisées	Favorable
M. REDON-SARRAZ Y	173	Identification des friches au sein des documents d'urbanisme	Défavorable
M. CORBISEZ	209	Identification par les SCoT d'espaces préférentiels de densification	Défavorable
M. RAMBAUD	218 rect.	Identification par les SCoT d'espaces préférentiels de densification	Défavorable
M. CORBISEZ	222	Intégration des friches au sein des périmètres de densification et de recyclage foncier	Défavorable
Article additionnel après Article 9			
M. CANÉVET	134 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour le PLU d'identifier les bâtiments en friche pouvant faire l'objet d'une renaturation	Défavorable
Article 10			
Le Gouvernement	162	Prise en compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes soumises au recul du trait de côte dans les stratégies de réduction de l'artificialisation	Défavorable

M. GUERRIAU	202 rect. <i>bis</i>	Prise en compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes soumises au recul du trait de côte dans les stratégies de réduction de l'artificialisation	Défavorable
M. SOMON	152 rect.	Décompter de l'artificialisation les parcelles rendues inutilisables en raison de l'érosion côtière et les considérer comme renaturées	Défavorable
Mme de LA PROVÔTÉ	81 rect.	Prévoir que le « fonds vert » peut financer les actions ou opérations de renaturation des parcelles rendues impropres à l'usage en raison de l'érosion côtière	Défavorable
M. SOMON	153 rect.	Exclure du décompte de l'artificialisation les ouvrages de défense contre la mer	Défavorable
M. Cédric VIAL	82 rect.	Majoration de 50 % pour les surfaces artificialisées réservées au logement dans les communes touristiques	Défavorable
Mme de LA PROVÔTÉ	83 rect.	Demande de rapport sur l'estimation des coûts de la renaturation des surfaces artificialisées rendues impropres à l'usage en raison de l'érosion côtière	Défavorable
Article additionnel après Article 10			
M. LONGEOT	164 rect. <i>bis</i>	Fixation d'un objectif de recyclage des friches de 5 % par an jusqu'en 2050	Défavorable
Mme CUKIERMAN	197	Non prise en compte des surfaces permettant d'améliorer le taux de logements sociaux	Défavorable
Article additionnel avant Article 11			
M. GENET	112 rect.	Fixation d'un objectif de recyclage des friches de 5 % par an jusqu'en 2050	Défavorable
Mme PRÉVILLE	147	Conditionner l'effectivité de la renaturation à la restauration des fonctions nourricières et épuratives des sols	Défavorable
Article 11			
M. Étienne BLANC	58 rect. <i>bis</i>	Mise à disposition par l'État des données de consommation d'espaces non cadastrés	Avis du Gouvernement
Mme RACT-MADOUX	54 rect.	Permettre l'utilisation des données d'observation foncière recueillies au niveau départemental	Favorable
Article additionnel après Article 11			
Mme de LA PROVÔTÉ	87 rect.	Détermination par les SCoT de la localisation des friches	Défavorable
Mme de LA PROVÔTÉ	88	Possibilité pour les SCoT d'identifier la localisation des friches et de leur état	Défavorable
M. Patrice JOLY	233	Définition et mise en place par l'État d'un diagnostic de qualité de l'artificialisation	Défavorable
Article 12			
Mme RACT-MADOUX	57 rect.	Instauration du droit de préemption ZAN par délibération plutôt que par modification du document d'urbanisme	Favorable
Mme RACT-MADOUX	56 rect.	Applicabilité du droit de préemption ZAN aux zones contribuant à la préservation de la nature en ville et situées en périphérie des espaces urbanisés	Défavorable
Mme RACT-MADOUX	55 rect.	Élargir le champ du droit de préemption aux zones à fort potentiel de renaturation souffrant d'atteintes existantes ou futures	Défavorable

M. CANÉVET	140 rect. <i>ter</i>	Suppression de la possibilité de refuser l'octroi d'une autorisation d'urbanisme à un projet à impact d'artificialisation significatif	Défavorable
Mme BERTHET	220 rect. <i>bis</i>	Restreindre la possibilité de refuser l'octroi d'une autorisation d'urbanisme à un projet à impact d'artificialisation significatif aux seuls cas où cet impact n'est pas compensé par une renaturation	Favorable
Mme GACQUERRE	182 rect.	Suppression de la possibilité de refuser l'octroi d'une autorisation d'urbanisme à un projet à impact d'artificialisation significatif qui comporterait une part majoritaire de logement locatif social	Défavorable
M. BURGOA	49 rect. <i>bis</i>	Restriction de l'usage du sursis à statuer	Défavorable
M. CANÉVET	142 rect. <i>quater</i>	Restriction de l'usage du sursis à statuer	Défavorable
M. CADEC	45 rect. <i>bis</i>	Suppression de la justification de l'impact du projet refusé au regard des objectifs de lutte contre l'artificialisation	Défavorable
Mme MICOULEAU	73 rect.	Suppression de la justification de l'impact du projet refusé au regard des objectifs de lutte contre l'artificialisation	Défavorable
M. CORBISEZ	210	Suppression de la justification de l'impact du projet refusé au regard des objectifs de lutte contre l'artificialisation	Défavorable
M. CORBISEZ	223	Suppression de la possibilité de surseoir à statuer sur projet à impact d'artificialisation significatif qui comporterait une part majoritaire de logement locatif social	Défavorable
Article 12 bis			
M. BURGOA	50 rect. <i>bis</i>	Imputation sur la période 2011-2021 des projets dont la demande d'autorisation a été déposée avant la loi Climat-résilience	Favorable
M. CANÉVET	143 rect. <i>sexies</i>	Imputation sur la période 2011-2021 des projets dont la demande d'autorisation a été déposée avant la loi Climat-résilience	Favorable
Mme NOËL	128 rect. <i>quinquies</i>	Imputation sur la période 2011-2021 des projets ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet avant la loi Climat-résilience	Favorable
M. Cédric VIAL	90 rect.	Pondération de la consommation d'espace des projets réalisés dans les communes de montagne	Défavorable
M. Cédric VIAL	91 rect.	Décompte de l'artificialisation des sols résultant des projets d'énergie renouvelable pour la première tranche décennale	Défavorable
Article additionnel après Article 12 bis			
Mme NOËL	1 rect. <i>sexies</i>	Imputation sur la période 2011-2021 des projets autorisés et engagés avant la loi Climat-résilience	Défavorable
M. GENET	107 rect. <i>ter</i>	Imputation sur la période 2011-2021 des projets situés au sein de ZAC dont l'acte de réalisation est intervenu avant la loi Climat-résilience	Défavorable
Article 13			
Mme PRÉVILLE	148	Conditionnalité de la prise en compte de la renaturation à la prise d'une mesure de protection de l'artificialisation d'au moins 10 ans	Défavorable

M. MENONVILLE	165 rect. <i>bis</i>	Prise en compte des installations en lien avec la relance du nucléaire comme des surfaces non-artificialisées	Défavorable
M. SIDO	122 rect. <i>bis</i>	Prise en compte des surfaces des communes hyper-rurales comme des surfaces non-artificialisées	Défavorable
M. TABAROT	102 rect. <i>quater</i>	Assouplissement des conditions de restitution des surfaces artificialisées temporairement pour travaux	Favorable
M. SOMON	238 rect.	Comptabilisation des carrières comme des zones renaturées	Défavorable
M. SOMON	239 rect.	Comptabilisation des surfaces d'enfouissement des ordures ménagères comme non-artificialisées à la fin de leur exploitation	Défavorable
Article additionnel après Article 13			
M. WATTEBLED	158 rect. <i>bis</i>	Remise d'un rapport analysant les moyens envisagés pour atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » en 2050 en parallèle des obligations liées à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).	Défavorable
Mme de LA PROVÔTÉ	92 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport relatif au renforcement des outils d'ingénierie publique territoriale nécessaires à la mise en œuvre des objectifs de zéro artificialisation nette des sols	Favorable
Mme PANTEL	244 rect.	Demande de rapport étudiant les moyens en termes d'ingénierie envisagés au profit des collectivités territoriales	Favorable
M. Cédric VIAL	93 rect.	Demande de rapport relatif à l'impact de l'obligation de modification de l'ensemble des documents de planification ou d'urbanisme	Défavorable
Mme PRÉVILLE	150	Demande de rapport relatif à l'impact sur la biodiversité de l'application de l'objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050 et des politiques publiques de rénovation des bâtiments	Défavorable
Mme GACQUERRE	245 rect.	Demande de rapport relatif aux conséquences de la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette pour le secteur du logement, de l'habitat et du logement social	Défavorable

M. Ronan Dantec. – Pourriez-vous nous en dire plus sur l'organisation des travaux en séance publique ?

Mme Valérie Létard, présidente. – Nous pourrions poursuivre nos travaux ce soir, puisque la nuit a été ouverte, et nous les reprendrons jeudi 16 mars, à l'issue de la niche réservée au groupe du RDSE, vers dix-huit heures trente ou dix-neuf heures jusqu'à minuit et demi.

La réunion est close à 14 h 50.

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

Mardi 14 mars 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition de M. Thomas Fatôme, directeur général, et de Mme Julie Pougheon, directrice de l'offre de soins de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam)

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons, cet après-midi, les travaux de notre commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française – notamment en matière d'innovation, puisque la question des pénuries est liée à celle des coûts autant qu'à celle de la disponibilité –, avec l'audition de M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), et de Mme Julie Pougheon, directrice de l'offre de soins de la Cnam.

Comptant plus de 2 500 salariés, la Cnam est chargée de la gestion de la branche maladie comme de la branche accidents du travail et maladies professionnelles. Dans ce cadre, elle a notamment pour fonction de veiller à l'équilibre financier des deux branches et participe, en application du code de la sécurité sociale, au Comité économique des produits de santé, que nous avons déjà auditionné, qui a témoigné de votre présence active en son sein et qui est chargé de l'élaboration de la politique économique et de la fixation des prix des médicaments, lesquels ont un effet sur l'équilibre budgétaire de la Cnam.

Au-delà des questions financières, la Cnam joue un rôle majeur dans l'organisation et la transformation du système de santé. Elle promeut des actions de prévention, d'éducation et d'information de nature à améliorer l'état de santé des assurés, met en œuvre les accords conventionnels – sujet d'actualité – conclus avec les professionnels de santé et développe la maîtrise médicalisée des dépenses. Comme les autres têtes de réseau, elle conclut avec l'État une convention d'objectifs et de gestion déterminant les objectifs pluriannuels de l'assurance maladie. Pour la période allant de 2018 à 2022, la convention invite notamment la Cnam à renforcer la qualité et la pertinence des parcours de soins, en veillant à développer le recours aux médicaments génériques et biosimilaires comme à promouvoir la pertinence des prescriptions.

Aussi la Cnam joue-t-elle un rôle clé dans la régulation des dépenses de médicament comme dans la promotion des bonnes pratiques de prescription. C'est la raison pour laquelle il nous a semblé indispensable de vous entendre, monsieur le directeur général, madame la directrice, dans le cadre de cette commission d'enquête. Alors que le nombre de médicaments connaissant des ruptures ou des tensions d'approvisionnement ne cesse d'augmenter – pour mémoire, à l'été 2018, un premier rapport du Sénat, fait au nom de la mission d'information sur la pénurie de médicaments et de vaccins, signalait environ 700 médicaments en situation de pénurie, contre quasiment 3 000 actuellement, certes avec des fluctuations selon les semaines et les territoires considérés –, nous souhaiterions que vous puissiez présenter, dans un bref propos introductif, votre analyse de la situation actuelle.

Dans quelle mesure et de quelle manière la Cnam cherche-t-elle, dans le cadre de ses missions, à prévenir les difficultés d’approvisionnement en médicaments ? Dispose-t-elle de données précises sur le coût financier des ruptures et leurs implications sanitaires, qui ont également un coût financier, puisqu’elles peuvent se traduire par une moins bonne prise en charge sanitaire, voire des retards de prises en charge ? Comment promeut-elle, auprès des professionnels de santé, la pertinence des prescriptions ?

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié.

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.

Je vous invite à prêter successivement 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. Thomas Fatôme et Mme Julie Pougheon prêtent serment.

M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale de l’assurance maladie. – Je rappellerai rapidement quel est le rôle de l’assurance maladie en matière de politique du médicament, avant d’aborder le sujet de la pénurie et d’évoquer notre action dans ce domaine, ayant trait notamment au bon usage du médicament.

L’assurance maladie joue un rôle central en tant que financeur. En effet, en prenant en compte la ville et l’hôpital, nous finançons près de 90 % des dépenses de médicaments dans notre pays. Cette prise en charge publique a pour rôle primordial de garantir aux patients l’accès aux soins.

À ce titre, la Cnam joue trois rôles.

Tout d’abord, vous l’avez évoqué, nous sommes membres du Comité économique des produits de santé. Nous sommes donc partie prenante de cette instance collégiale originale, à laquelle l’assurance maladie est très attachée et qui assure la négociation des prix avec les industriels.

Ensuite, nous fixons les taux de remboursement, ce qui n’est pas toujours bien su. En réalité, l’assurance maladie ne dispose que de peu de marge de manœuvre, voire n’en dispose pas, puisque ces taux sont fixés dans un corridor réglementaire et sur la base d’évaluations de la Haute Autorité de santé. En quelque sorte, nous avons compétence liée, ce qui est relativement normal.

Enfin – j’y reviendrai –, nous jouons un rôle en matière de bon usage du médicament et des produits de santé, dans le cadre de la mission transversale qui nous est confiée, à savoir assurer l’efficacité du système de soins et jouer un rôle dans le domaine de la pertinence et de la qualité des soins.

Je resserre progressivement la focale. S’agissant du médicament, l’assurance maladie a trois priorités, en lien avec les orientations fixées par le conseil de la Cnam ainsi que par sa convention d’objectifs et de gestion établie dans le cadre des relations avec l’État.

La première est d'assurer aux assurés, dans les meilleures conditions possible, un accès aux médicaments. On pense souvent à l'innovation. Néanmoins, l'actualité récente comme le sujet de votre commission d'enquête en témoignent, il s'agit non pas uniquement d'innovation, mais aussi d'accès à des produits plus matures. Être partie prenante et offrir aux assurés de notre pays les conditions permettant d'avoir un accès à l'ensemble des produits santé dont ils ont besoin est donc la première des priorités.

La deuxième priorité est d'être un acteur de la politique de santé publique en matière de bon usage des produits de santé. Ceux-ci participent de la prise en charge, de la qualité des soins et de la guérison de nos assurés. Cette priorité s'inscrit dans le cadre de référentiels de santé publique que nous ne définissons pas – cela relève notamment de la Haute Autorité de santé et de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) –, mais notre rôle est de les diffuser et d'assurer leur respect. En cela, nous participons à cette politique de santé publique du bon usage du médicament, au service de la santé des patients.

La troisième priorité est celle de la soutenabilité. Il s'agit de s'assurer que les dépenses de médicaments obéissent à une logique d'efficacité et participent plus globalement aux actions que nous menons afin de garantir la soutenabilité de notre modèle d'assurance maladie et de veiller à ce que nous appelons la gestion du risque, à savoir le juste soin au juste coût pour nos patients.

Les pénuries sont un sujet important pour nous, car elles peuvent être synonymes de défaillances dans l'accès aux soins pour les patients ou, à tout le moins, être source de complications et de complexités dans ce parcours de soins.

Sur ce sujet, je ne ferai pas forcément de longs développements, car d'autres acteurs déjà auditionnés sont plus compétents que nous. Néanmoins, je rappelle que les pénuries ne sont pas une question récente ; notre pays y fait face depuis plusieurs années. Cependant, elles ont tendance à s'aggraver ces dernières années, comme le montrent les chiffres partagés de façon transparente par les différentes autorités sanitaires.

Le phénomène des pénuries est également multifactoriel ; ce point est également bien connu et partagé. Il est donc plus complexe d'identifier les solutions, puisque les causes sont liées à la fois à l'organisation de la production des différents laboratoires, à des choix d'investissements, à des chocs ou à des aléas conjoncturels – comme cela a pu être le cas pendant et après la covid-19 –, à des difficultés potentielles d'accès aux matières premières.

Les causes sont donc complexes. Aux yeux de l'assurance maladie, si le sujet de la fixation des prix peut figurer parmi ces facteurs explicatifs, il ne semble pourtant pas être le principal.

Ainsi, les États-Unis, qui connaissent les prix les plus élevés, ne sont pas pour autant à l'abri de pénuries. En France, pour différentes molécules comme l'amoxicilline, qui a fait l'objet de pénuries importantes, les prix pratiqués ne sont pas les plus bas, comparés à ceux des autres pays européens. À ce propos, il est nécessaire de rappeler la prudence s'attachant à ces comparaisons européennes, puisque l'assurance maladie ne connaît pas la réalité des prix nets supportés *in fine* par les différents financeurs des systèmes de santé des pays européens. La transparence sur ces sujets est limitée.

S'agissant de notre responsabilité et des actions que nous pouvons mener, en tant que membre du Comité économique des produits de santé et en tant que principal financeur, nous sommes évidemment partie prenante des travaux ayant trait à la lutte contre les pénuries, portés notamment par les ministres de la santé et de l'industrie, y compris de la feuille de route en cours de consolidation sous leur autorité.

À propos de notre rôle en matière de bon usage du médicament, c'est une politique publique très importante que nous menons. Elle vise à activer l'ensemble des leviers à notre disposition, qu'il s'agisse de l'information ou de l'accompagnement des assurés ou des professionnels de santé, des incitations financières, de la mise sous accord préalable ou encore de la lutte contre les trafics.

Ainsi, en 2022, ont été effectuées près de 7 000 visites de délégués de l'assurance maladie auprès des médecins généralistes sur le bon usage du paracétamol, sujet ô combien important en matière de pénuries ces dernières semaines. Cette action était prête, mais sa réalisation avait été reportée en raison de l'épidémie de covid-19, période pendant laquelle il était compliqué de diffuser un message de modération des prescriptions de paracétamol. De premiers éléments de bilan de cette campagne seront disponibles à la fin du premier trimestre 2023.

Des démarches de ce type sont également mises en œuvre pour d'autres molécules : 15 000 médecins ont ainsi été visités, dans le cadre d'échanges confraternels, par les médecins-conseils et les délégués de l'assurance maladie au sujet de la metformine ; 11 400 visites de médecins généralistes ont été effectuées en 2022 pour les inhibiteurs de la pompe à protons (IPP). Il s'agit donc d'une logique d'information et d'accompagnement individualisé auprès des prescripteurs, visant à assurer un meilleur respect des référentiels.

Autant, s'agissant de certaines molécules, les prix ne sont pas la principale explication des pénuries, autant il est clair que notre pays connaît encore des niveaux de prescriptions notoirement plus élevés que ceux de pays européens comparables pour certaines molécules. C'est ainsi le cas de l'amoxicilline et du paracétamol, qui ont fait l'objet des pénuries les plus importantes ces dernières semaines et dont les niveaux de prescription comme de consommation sont encore plus élevés que ceux de nos voisins, en dépit de nos efforts. Si le nombre de prescriptions inadéquates et la consommation de ces molécules étaient moindres, nous serions moins exposés au risque de pénurie, sans que cela constitue néanmoins une réponse au problème de pénurie.

Cette démarche concerne non seulement les médecins, mais également les patients et les autres professions de santé, comme les pharmaciens, notamment en matière de lutte contre l'antibiorésistance et de bon usage des antibiotiques. Ainsi, nous déployons actuellement des actions de valorisation des tests rapides d'orientation diagnostique (Trod) pour les angines, qui permettent d'impliquer les médecins et les pharmaciens dans la vérification de l'utilité des antibiotiques. Nous avons également déployé un nouveau protocole, fondé sur le dépistage urinaire, afin de mobiliser les pharmaciens et de diminuer la mauvaise utilisation des antibiotiques. Enfin, nous avons engagé avec eux, même s'ils ne sont pas totalement enthousiastes, la dispensation à l'unité des antibiotiques pour éviter leur gaspillage et leur mauvaise utilisation.

Pour citer d'autres professions de santé, nous avons commencé à travailler avec les chirurgiens-dentistes, également prescripteurs d'antibiothérapie, pour essayer de mieux faire respecter les référentiels.

Nous travaillons avec différentes professions de santé, mais nous déployons aussi différents mécanismes d'accompagnement et d'incitation financiers.

L'exemple le plus connu est celui de la rémunération sur objectifs de santé publique (Rosp). Nous tenons à votre disposition des éléments de bilan des différents indicateurs de cette rémunération. Celle-ci comporte un certain nombre d'objectifs en matière d'antibiothérapie, de bon usage des médicaments, de prescription dans le répertoire, de lutte contre l'iatrogénie médicamenteuse, y compris pour les médicaments anxiolytiques ou psychotropes, qui participent également du bon usage du médicament. Les résultats sont différents selon les classes, mais témoignent, dans un certain nombre de situations, du rôle efficace de la Rosp en matière d'évolution des pratiques des médecins.

Toujours dans le domaine de l'accompagnement financier, nous allons un peu plus loin que la Rosp, en pratiquant une véritable logique d'intéressement destinée aux médecins s'agissant du respect des référentiels ou de la pertinence et de l'efficacité des prescriptions. C'est ce que nous avons déployé depuis 2022 au travers de l'intéressement sur la prescription de biosimilaires, dans le cadre de l'avenant n° 9 à la convention nationale organisant les rapports entre les médecins libéraux et l'assurance maladie, signé avec les médecins en juillet 2021. Un bilan de cette première année d'application sera disponible au premier trimestre 2023. Nous avons proposé de poursuivre cette démarche, dans le cadre de la négociation conventionnelle qui n'a pas abouti, pour la juste prescription des IPP, également au moyen d'un intéressement au respect des référentiels avec un partage des gains entre les médecins et l'assurance maladie.

Dans le cadre du bon usage du médicament, je voudrais citer deux évolutions importantes au sujet des outils que nous déployons.

Depuis plusieurs années, nos délégués de l'assurance maladie déposent des profils de prescription papier chez les médecins, ce qui leur permet d'échanger avec eux sur leurs prescriptions et sur les différences avec leurs collègues au niveau départemental et national.

Nous sommes en train de moderniser cette démarche et de la faire évoluer vers la data visualisation – pour utiliser un terme à la mode –, c'est-à-dire de mettre à disposition ces données sous format numérique afin d'avoir un rafraîchissement plus fréquent, plus rapide et plus efficace des données. Ainsi, depuis cette année, nous avons déployé une campagne axée sur l'antibiothérapie sous la forme de data visualisation, ce qui permettra aux médecins, dans les prochains mois et les prochaines années, d'avoir accès à leurs prescriptions à tout moment et de se comparer aux autres de manière pédagogique et efficace. Cet outil était demandé par les médecins, qui l'ont plutôt très bien accueilli.

Nous actionnons d'autres leviers un peu plus mordants, si je puis dire, notamment grâce à des dispositifs d'accord préalable déployés pour certains médicaments ces dernières années, afin de vérifier que leur utilisation respecte bien les indications remboursables. Un système de téléservice permet d'adresser une réponse extrêmement rapide du service médical aux demandes des médecins. Il s'inspire de mécanismes existants dans d'autres pays, soumettant notamment la prescription de médicaments coûteux à un accord de l'assurance maladie.

Cela fait le lien avec la dernière action que nous déployons – il existe donc un continuum information-accompagnement-incitations financières-accord préalable –, à savoir la lutte contre les trafics de médicaments, qui existent malheureusement dans notre pays et qui

peuvent, sans être la principale explication des pénuries, participer à une mauvaise utilisation des produits de santé. Au début de l'année 2022, nous avons signé avec les pharmaciens une nouvelle convention, par laquelle nous avons engagé avec eux un travail de vérification systématique des ordonnances prescrivant des médicaments coûtant plus de 300 euros, mis en œuvre depuis le dernier trimestre de l'année 2022. Il est donc un peu tôt pour partager un bilan. Nous sommes malheureusement confrontés, de plus en plus fréquemment, à des trafics de médicaments, donnant lieu à un certain nombre de procédures pénales, qui ont justifié une action renforcée.

Nous déployons aussi des outils transversaux numériques avec la e-prescription, à savoir l'ordonnance numérique, qui permettra de mieux sécuriser les prescriptions et réduira le risque d'utilisation de fausses ordonnances.

Pour revenir au sujet plus large des pénuries, tout d'abord, je rappelle que le prix n'est pas le principal élément expliquant les difficultés que nous rencontrons. La situation nous semble bien plus compliquée. La France reste un marché attractif pour l'industrie du médicament, avec un accès rapide aux molécules innovantes – nous l'avons montré y compris dans le dernier rapport « Charges et produits ».

Nous ne pouvons pas construire une politique de soutenabilité des dépenses d'assurance maladie sans inclure le médicament, comme d'autres champs, à ces politiques d'efficience, et donc au juste prix, y compris au regard du cycle de vie des produits de santé. Il est donc normal que des médicaments matures subissent des baisses de prix progressives, qui sont à la main du Comité économique des produits de santé. Toutefois, un équilibre doit également être trouvé entre l'accès à l'innovation, avec des coûts très élevés, et l'évolution des prix tout au long du cycle de vie du produit.

Ensuite, je voulais partager avec vous deux éléments. En premier lieu – c'est peut-être une évidence –, la réponse est aussi à construire au niveau européen. Nous sommes un très grand marché d'accès aux produits de santé au niveau européen, et la France reste attachée à ce que sa politique du médicament soit construite au niveau national. Toutefois, nous aurions certainement intérêt à construire des modes de dialogue avec les industriels du médicament, qui sont des multinationales, en prenant appui sur l'effet de taille du continent européen.

Je me souviens des discussions que nous avons eues avec nos homologues allemands, voilà quelques années, au sujet des médicaments contre l'hépatite C. Nous avons essayé d'avoir des approches communes, ce qui est extrêmement compliqué. Cependant, la France et l'Allemagne représentent 140 millions de patients ; ce sont donc des marchés considérables.

En second lieu, un peu dans le même ordre d'idées, la France est un financeur et un acheteur pour près de 30 milliards d'euros de dépenses de produits de santé. Un acheteur avec un tel niveau de volume et de dépenses devrait disposer de garanties supplémentaires s'agissant de la continuité de l'approvisionnement de la part de ses fournisseurs.

Les très grands industriels disposent de garanties de leurs fournisseurs, concernant l'approvisionnement en matières premières ou en pièces dont ils ont besoin. Si cet approvisionnement n'est pas au rendez-vous, des pénalités sont prévues.

Ce sujet ne se résume pas à la mise en place de pénalités à destination des industriels, mais nous devrions avoir davantage de garanties de la part des industriels sur la continuité de l'approvisionnement des médicaments dans notre pays, au regard du marché que nous représentons et des dépenses que nous finançons.

C'est encore une fois un sujet majeur pour l'assurance maladie, qui a été aux côtés des assurés et des personnels de santé, notamment des pharmaciens, au cours de la crise récente, qui a accompagné leur mobilisation, y compris au travers du financement de préparations magistrales pour faire face aux pénuries de médicaments.

Le dialogue avec les industries, auquel nous sommes extrêmement attachés dans le cadre du Comité économique des produits de santé, devrait comporter davantage de garanties sur la continuité de l'approvisionnement par l'industrie du médicament, afin de garantir la fourniture de médicaments à nos assurés.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Premièrement, comment appréhendez-vous les dispositions prises dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale de 2022, qui a notamment retenu comme critère la fixation des prix ?

À votre sens, le prix trop bas des médicaments ne serait pas une des causes de pénurie de médicaments, alors que cela a été beaucoup avancé.

Ma deuxième question a trait à la différence entre, d'un côté, les produits matures, aux prix peu élevés, et, de l'autre, les molécules innovantes, aux prix, pour la plupart, extrêmement élevés. N'existe-t-il pas un déséquilibre très important ? Comment pouvez-vous travailler sur ces deux aspects ?

Ma troisième question concerne les ruptures de stock. Une fois leur existence avérée, les médecins s'adaptent obligatoirement et prévoient des solutions thérapeutiques de substitution, qui peuvent, le cas échéant, être plus onéreuses. Disposez-vous, au niveau de la Cnam, d'une évaluation du coût de ces ruptures de stock ?

Ma quatrième question, déjà posée à l'occasion de précédentes auditions, a trait aux multiples incidences médicales des pénuries. Les patients ont moins observé leur traitement, des traitements de substitution ont pu être prescrits et, parfois, des retards de traitement ont pu se produire. Est-il possible d'estimer le coût de ces incidences médicales ?

Enfin, nous ne pouvons que partager vos propos s'agissant de la construction d'une réponse au niveau européen. Toutefois, celle-ci ne peut en aucun cas constituer une excuse pour ne pas en élaborer une au niveau national. Il ne s'agit pas de s'attendre mutuellement, en quelque sorte. La France peut aussi servir d'exemple à suivre, compte tenu de son histoire et de son expérience. Comment s'articulent ces réponses d'après vous ?

M. Thomas Fatôme. – Au sujet de votre première question, la loi de financement pour 2022 – notamment son article 65, qui doit être lu en lien avec l'accord-cadre qui a évolué peu de temps auparavant et dans le cadre des engagements pris au sein du Conseil stratégique des industries de santé (CSIS) – vise à concilier différents objectifs, à la fois d'attractivité du territoire, de localisation sur le territoire national, de productions de médicaments, avec des objectifs de régulation et de soutenabilité. Il s'agit notamment de faire évoluer les conditions de fixation du prix, afin d'intégrer plus efficacement d'autres critères, en particulier en lien avec une empreinte industrielle. Nous sommes partie prenante de cette politique publique, en

tant que membre du Comité économique des produits de santé, qui a la responsabilité de mettre en musique ce cadre législatif.

Pour éviter toute ambiguïté, même si ce n'est pas notre compétence prioritaire, nous sommes extrêmement conscients de l'importance de cet équilibre entre les différentes composantes de la politique du médicament : souveraineté, attractivité, innovation, régulation... Tous ces objectifs doivent se concilier.

Le Comité économique des produits de santé est un objet précieux, puisqu'il réunit l'ensemble des acteurs de l'État, de l'assurance maladie, des organismes complémentaires, dans leurs différentes composantes, auxquels il revient la difficile mission de réaliser la synthèse de ces objectifs, fondés sur un cadre, proposé par le Gouvernement et voté par le Parlement, qui a fait évoluer les règles du jeu sur ces différents critères.

Il est encore trop tôt pour apprécier les conditions dans lesquelles ces différentes dispositions évoluent. Néanmoins, les sujets d'attractivité et d'investissement en France sont bien identifiés par l'ensemble des membres du Comité économique des produits de santé. Ils sont bien présents dans les différentes négociations menées depuis quelques mois.

Cela fait le lien avec votre deuxième question – si je l'ai bien comprise : comment trouver un équilibre entre une politique de prix pour l'innovation et une politique de prix pour les produits plus matures ? C'est toute la tension qui s'exerce sur la soutenabilité des dépenses de produits de santé. Au sein du Comité économique des produits de santé, nous sommes extrêmement attachés à ce que les innovations disposent de prix – encore une fois, largement fixés par l'accord-cadre et le cadre législatif – qui les valorisent. Nous sommes également préoccupés par le niveau extrêmement élevé des prix parfois demandés par les industriels.

Dans une situation connaissant à la fois des prix faciaux élevés, des prix nets qui ne doivent pas être trop bas pour ne pas avoir trop de remises, une clause de sauvegarde qui ne doit pas être trop élevée pour ne pas devenir insupportable et, en même temps, des prix très élevés sur l'innovation et des prix sur les produits plus matures ne pouvant pas évoluer, la question de la soutenabilité se pose.

En 2022, les dépenses de médicaments de ville ont progressé de 8,5 %, ce qui est considérable. Le lien doit être fait avec des financements de l'assurance maladie, dont la progression implique, si elle est plus rapide que celle de la richesse nationale, de trouver davantage de recettes.

D'autres champs financés par l'assurance maladie connaissent également de très fortes tensions – vous le mesurez parfaitement bien –, qu'il s'agisse de l'hôpital, des soins de ville, de la prise en charge des personnes âgées ou des ressources humaines du système de santé. Par conséquent, la soutenabilité de l'ensemble des dépenses d'assurance maladie est questionnée.

Notre vision est de valoriser la véritable innovation, d'assumer une politique de baisse de prix – qui relève non pas de notre responsabilité première, mais de celle du Comité économique des produits de santé, dans le cadre fixé par le Parlement – qui vise à gérer les prix dans le cadre du cycle de vie du produit. Les prix de produits largement amortis doivent diminuer, de même que nous devons valoriser l'utilisation des biosimilaires et des médicaments génériques.

Vos troisième et quatrième questions ont trait à l'évaluation des effets des ruptures de stock, en termes de coût, en raison du recours à des solutions thérapeutiques de substitution plus coûteuses et des incidences de santé publique. Je crains malheureusement de ne pas avoir de réponse extrêmement étayée à vous fournir.

Dès lors que les pénuries, y compris lors de la crise récente, exposent nos assurés à des risques de défaut de prise en charge, le critère financier n'est pas le premier à entrer en ligne de compte. Pour dire les choses encore plus directement, nous avons financé – il fallait le faire – des préparations magistrales, réalisées par les pharmaciens, à des niveaux de prix nettement plus élevés que celui des médicaments en rupture. Nous ne nous sommes pas demandé s'il fallait le faire ou pas.

J'indique, sous le contrôle de Mme Pougheon, que les prix ne disposaient pas de cadre bien établi. Il s'agissait avant tout de se mobiliser et d'accompagner la mobilisation des professionnels pour répondre aux besoins des patients. Dans ce cadre, la question de la régulation budgétaire n'a pas vocation à se poser pour faire face à des situations d'urgence.

S'agissant des incidences en termes de santé publique, bien que cela fasse partie des trois priorités évoquées précédemment, ce sujet nécessitera des travaux plus approfondis conduits avec nos partenaires – l'ANSM, la Haute Autorité de la santé ou le ministère de la santé. En effet, je n'ai pas eu connaissance de travaux engagés sur ce sujet récemment.

Enfin, sur les enjeux européens, nous sommes pleinement attachés – et nous souhaitons en être un des moteurs, même si plusieurs points ne relèvent pas de l'assurance maladie – au déploiement d'une feuille de route nationale de lutte contre les pénuries et en faveur de l'attractivité de notre pays. C'est bien aux niveaux national et européen que les choses se jouent. Ainsi, pendant la crise de la covid-19, la négociation des vaccins a été menée au niveau européen.

Les pays européens représentent un marché très substantiel. Face aux industries multinationales, nous gagnerions à davantage nous appuyer sur cette dimension européenne et cette taille de marché, afin d'avoir un dialogue plus équilibré et de nous mettre à l'abri de situations de rupture de stock dans les pays européens concernés.

Je n'oppose pas les deux dynamiques, nationale et européenne. Que ce soit pour la liste des médicaments d'intérêt stratégique en termes industriel et sanitaire ou pour la gestion de la prévention des ruptures, la cartographie, le suivi, il est évident que de nombreux points sont à approfondir au niveau national sans « renvoyer le bébé » au niveau européen.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je reviens sur la question des prix bas des médicaments matures. Manifestement, le prix n'est pas toujours proportionnel au service médical rendu. Je pense, par exemple, aux inhibiteurs de la pompe à protons : l'oméprazole a connu sept baisses de prix en une quinzaine d'années. Le service médical rendu se calcule également en euros sonnants et trébuchants pour l'assurance maladie, puisque c'est un certain nombre de pathologies qu'on n'est plus obligé de prendre en charge à l'hôpital.

Vous déclarez que le prix est un facteur, mais qu'il n'est pas déterminant dans les difficultés. Le moratoire sur les baisses de prix qui vient d'être proposé par le Gouvernement prouve bien que ce lien n'est pas complètement inexistant ! Au reste, la question du prix reste un vrai sujet, puisque cela crée des concurrences frontalières. Les habitants de l'Est ou du

Nord de la France le savent bien, qui trouvent certains médicaments de l'autre côté de la frontière, qu'ils ne trouvent pas en France.

Comment cette baisse de prix se décide-t-elle sur un plan qualitatif ? Le bénéfice du service médical rendu sur les dépenses de l'assurance maladie est-il pris en compte dans la baisse de prix ? Est-on attentif au maintien d'un prix suffisamment élevé pour éviter les pénuries ? Je rappelle que les pénuries récentes concernaient des médicaments essentiels !

Vous avez évoqué la question des bonnes pratiques, sur le paracétamol, par exemple, qui est en vente libre. Comment gère-t-on la vente libre, qui est forcément source de pénuries ?

S'agissant du Ceps, comme vous, nous déplorons tous le manque de garanties et l'absence d'anticipation. Comment souhaiteriez-vous voir les choses évoluer ?

Enfin, à combien estimez-vous le coût de substitution en l'état ? Qui dit pénurie, dit coût de substitution, y compris pour la dépense hospitalière, puisque c'est parfois hors appel d'offres que l'on doit s'approvisionner, à un prix qui peut être nettement plus élevé. Cela donne lieu à des arbitrages budgétaires complexes pour l'assurance maladie. Mieux adapter le prix du médicament permettrait peut-être de diminuer ce coût de la substitution.

Mme Laurence Harribey. – Monsieur le directeur général, merci de votre propos très intéressant.

Vous avez parlé de fixation des prix du médicament, à l'intérieur d'un corridor largement déterminé, et évoqué, parmi les priorités, la question de la soutenabilité, avec une logique d'efficience.

Je suis retombée sur le conflit entre la Cnam et Sanofi à propos du Plavix, médicament contre les maladies cardiovasculaires. On presse le citron sur les médicaments matures, au risque de désorganiser toute la branche et toute la filière industrielle, tout en favorisant l'innovation. Or certains labos et certaines industries font les deux. Se pose un problème de transition entre l'innovation et la maturité du médicament.

L'affaire du Plavix me paraît assez révélatrice. Pourriez-vous nous expliquer ce qui s'est passé ? On se rend compte que la Cnam n'a rien négocié pendant longtemps, et que c'est grâce à l'intervention du tribunal qu'elle a pu récupérer une centaine de millions d'euros. J'aimerais comprendre. Manque-t-il des outils ? Y a-t-il trop d'institutions en jeu ? Faut-il clarifier le rôle de chacun ?

Mme Pascale Gruny. – Nous sommes une commission d'enquête, pas une mission d'information. Nous voulons des réponses très précises.

Sur le prix, vous avez affirmé que l'on était mieux placés que les États-Unis et à peu près au niveau de l'Union européenne. Tout ce que nous avons pu lire ou entendre lors des auditions devant la commission des affaires européennes montre que cela n'est pas vrai ! La France est largement en dessous. Les groupes d'entreprises et les petits et moyens laboratoires que nous avons auditionnés nous ont dit que le prix, en France, conduisait à la pénurie. L'un d'entre eux choisit même de vendre ses produits à l'étranger.

La clause de sauvegarde nous pénalise également.

Quid des stocks de médicaments ? Soit on ne fait pas de stocks, soit on n'aide pas les entreprises à en faire...

Que se passe-t-il en France aujourd'hui pour que nous soyons parmi les derniers de la classe sur le sujet de la pénurie des médicaments !

Pouvez-vous revenir sur la hausse de 8,5 % du prix du médicament ? Nous n'avons pas bien compris.

Nous nous interrogeons sur les biosimilaires, les génériques et les négociations avec les laboratoires français du médicament. Pouvez-vous être plus précis ?

M. Thomas Fatôme. – Je vais essayer d'apporter les réponses les plus précises possible.

Je ne dis pas que le prix ne compte en rien dans le débat sur la pénurie. Je dis juste qu'il ne peut pas être la seule et unique explication aux pénuries que nous connaissons.

Les États-Unis sont, de loin, le pays où les prix des médicaments sont les plus élevés. Pourquoi ? Parce que c'est sur les marchés américains que l'industrie fait d'abord sa rentabilité, avant de venir sur les autres marchés, où les prix sont plus bas.

Cependant, les États-Unis connaissent également des pénuries, du fait de problèmes de matières premières, de production, d'industrie, de surconsommations ponctuelles en Chine ou en Inde, dont les conséquences sont planétaires.

On ne peut donc pas dire que c'est parce que la France a des prix plus bas que les autres pays que nous avons un problème massif de pénurie. Le phénomène est multifactoriel.

L'amoxicilline en est un exemple très clair. Son prix en unité commune de dispensation (UCD) est deux fois plus élevé en France qu'en Espagne et au Royaume-Uni, et a augmenté de 9 % en cinq ans dans notre pays. Pourtant, nous connaissons des pénuries ! Les relations ne sont donc pas univoques. Elles sont complexes. Le phénomène n'est pas le même selon les types de molécules, les périodes et les pays. Il n'y a pas une seule vérité.

Le prix fait partie du débat. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé un moratoire et confié à un ensemble de personnalités qualifiées une mission sur la politique du médicament, qui va notamment traiter de l'équilibre entre les enjeux de souveraineté et de soutenabilité.

Le taux de 8,5 % correspond à l'évolution des dépenses de médicaments remboursées par l'assurance maladie sur la ville. Quand la dépense de médicaments progresse à un niveau aussi dynamique, c'est, d'une certaine façon, une bonne nouvelle : cela veut dire que l'accès au traitement est facile, que l'innovation se diffuse, que des médicaments coûteux, auparavant réservés à l'hôpital, arrivent en ville. Mais cela pose un problème de soutenabilité quand l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) s'établit, suivant les années, entre 2 et 4 %.

Mme Pascale Gruny. – Le taux de 8,5 % ne correspond donc pas à l'évolution des prix ?

M. Thomas Fatôme. – Non, c'est celle des dépenses remboursées.

Mme Pascale Gruny. – Ce n'est pas ce vous que aviez dit au départ – ou alors je ne vous ai pas compris...

M. Thomas Fatôme. – Excusez-moi si je n'ai pas été clair. Dans cette progression de 8,5 % des dépenses remboursées en ville, il y a une dynamique de volume, une dynamique de prix et une déformation des médicaments – on va de plus en plus vers des médicaments coûteux, ce qui est une bonne nouvelle.

Je vous ai présenté l'ensemble des leviers d'action que nous mobilisons pour garantir que ces volumes correspondent pleinement à des besoins de santé et à de bonnes prises en charge, conformes au référentiel, mais faire évoluer les prescriptions, dans notre pays comme ailleurs, est un travail extrêmement difficile. La politique de bon usage du médicament, c'est à la fois une régulation des prix et une gestion des volumes.

La gestion des prix se fait selon des règles du jeu qui partent de l'évaluation du médicament – quelle est l'amélioration du service médical rendu ? Quels sont les comparateurs ? C'est sur cette base que le Ceps, dans le cadre d'un Ondam voté par le Parlement, de règles du jeu fixées par le Parlement et le pouvoir réglementaire, d'un accord-cadre qu'il a construit avec l'industrie du médicament, mène une politique de gestion des prix à la hausse ou à la baisse.

Si le prix des IPP a baissé, c'est parce qu'il a été considéré, en lien avec les industriels concernés, que l'amélioration du service médical rendu et les comparateurs existants le permettaient. Chaque année, depuis au moins dix ou quinze ans, le Ceps a pour mandat de faire évoluer les prix pour que le médicament contribue au respect de l'Ondam. Il le fait dans un cadre qui est fixé par les lois de financement successives et l'accord-cadre, donc de manière transparente et, me semble-t-il, relativement efficace. Je répète que ce dispositif fonctionne plutôt bien.

Pour aller plus loin sur la garantie, je pense que la réflexion menée dans le cadre du plan pénurie du Gouvernement, de vos travaux et de ceux d'autres acteurs devrait davantage intégrer la nécessité, dans la mise sur le marché, la fixation des prix et le remboursement, de se doter de dispositifs qui permettent d'assurer la continuité de l'approvisionnement.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoit un dispositif de sanctions si l'industriel n'assure pas la continuité d'approvisionnement et s'il procède à l'importation d'alternatives plus coûteuses. Cela fait partie des dispositifs que nous devons pouvoir utiliser. Nous sommes un acheteur de médicaments pour des volumes extrêmement élevés et, comme tout acheteur, nous devrions avoir davantage de garanties que le fournisseur répond à ses obligations et garantit à nos assurés l'accès aux traitements.

Effectivement, l'assurance maladie est partie prenante à la procédure relative au Plavix. La dernière décision juridictionnelle nous a d'ailleurs donné gain de cause. Des travaux d'expertise sont en cours pour déterminer le préjudice précis dont nous avons été victimes, mais je considère que nous avons été actifs pour faire valoir nos droits.

Mme Laurence Harribey. – Oui, la Cnam s'en est finalement bien sortie, mais je m'interroge : pourquoi avoir attendu sept ans pour lancer la procédure ? Même le premier jugement aboutissait à une prescription. On a ensuite considéré que la Cnam était finalement en droit de demander des dédommagements.

M. Thomas Fatôme. – Nous pourrions vous apporter des éléments précis sur le détail de la procédure. Je répète que nous avons été actifs pour défendre nos droits par rapport à des pratiques en notre défaveur, que la justice a d'ailleurs considérées comme répréhensibles. Nous sommes extrêmement attentifs à tenter les procédures justifiées face à de telles difficultés.

Je l'ai dit, nous n'avons pas, à ce stade, toutes les réponses sur l'évaluation économique ou sanitaire des pénuries. Nous devons continuer à y travailler, même si nous n'aurons pas forcément toutes les informations nécessaires pour réaliser de tels travaux, relativement complexes.

La clause de sauvegarde n'est pas gérée par l'assurance maladie : elle l'est par le pouvoir réglementaire, sur la base d'un dispositif voté par le Parlement. Elle participe d'un équilibre entre trois niveaux de discussion sur la fixation du prix : le niveau du prix facial, le niveau du prix net et le niveau de la clause de sauvegarde.

Quel est l'équilibre entre ces trois leviers pour parvenir à la soutenabilité ? D'après les industriels, taper trop fort sur le prix facial crée un problème de compétitivité par rapport aux autres pays ; taper trop fort sur les remises sur produits fait trop peser la pression sur les industriels les plus innovants ; trop jouer sur la clause de sauvegarde est une forme d'impôt transversal sur l'ensemble de l'industrie, ce qui n'est pas acceptable. La question du bon équilibre entre ces différents outils est compliquée. Elle est reliée aux choix faits par le Parlement, qui décide d'un objectif de dépenses d'assurance maladie chaque année, donc d'une soutenabilité de ces dépenses et de choix de régulation, qui s'appliquent notamment aux médicaments.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Pouvez-vous nous donner une idée de votre budget pour acheter des médicaments ?

Comment décidez-vous des taux de remboursement que vous allez appliquer aux médicaments ? Est-ce vous qui décidez du non-remboursement de médicaments ? Je pense à l'homéopathie, qui a été déremboursée. Avez-vous une part dans ce type de décisions ?

Vous avez estimé que les marchés de médicaments pourraient être favorablement négociés au niveau européen plutôt qu'au niveau national. L'exemple des vaccins contre la covid – absence de transparence, États non souverains dans les commandes – n'incite pas tellement à laisser la main à l'Europe sur la commande de médicaments ! Que pouvez-vous nous dire à ce propos ?

M. Bruno Belin. – Monsieur le directeur, je suis sénateur de la Vienne en CDD et pharmacien d'officine depuis trente-deux ans, dans un territoire qui compte 20 habitants au kilomètre carré.

Je suis très surpris par votre remarque sur l'amoxicilline. Certain que le prix n'a pas augmenté, j'ai fait une recherche sur internet. D'après le premier résultat de cette recherche, depuis le 1^{er} janvier 2010, le prix de vente public du flacon d'amoxicilline 500 buvable est passé de 2,47 à 1,87 euro, soit une diminution de 32,1 %. La question des prix est une vraie question. Notre commission a été constituée pour enquêter sur un problème d'accès à la santé grave, dont le prix des médicaments est bien évidemment l'une des causes. Les choses doivent être donc très claires sur son évolution – on pourrait prendre d'autres exemples que l'amoxicilline.

Il faut que l'on comprenne que c'est un enjeu de territoires, de proximité, qui touche des personnes à faible mobilité. Vous savez très bien que, quand on touche au prix du médicament, on touche au financement de la répartition ! Les répartiteurs ont quasiment une obligation de service public : celle de livrer n'importe quelle officine, quelle que soit la taille de la commande, dans les 72 heures. Or le prix du gazole, les règles de mobilité et tout ce qu'on leur impose rendent la tâche impossible. Cela se fait au détriment des officines les plus rurales, donc des populations les plus isolées.

Le prix du médicament est donc l'une des causes de la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui. Aucun patient ne connaît véritablement le montant des médicaments qu'il consomme.

Quoi qu'il en soit, l'amoxicilline n'a pas augmenté, contrairement à ce que vous dites. Ou alors nous n'avons pas les mêmes références !

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Les questions de mes collègues sont très précises et très pertinentes. Nous avons besoin de réponses pointues, notamment sur les prix.

Pensez-vous que les pénalités que vous avez évoquées soient suffisamment contraignantes ? L'ANSM nous a dit qu'elles étaient, de fait, peu nombreuses.

Il est très important que nous partagions le même état des lieux, mais, pour que notre commission d'enquête ait été utile, il faudrait qu'elle puisse formuler un certain nombre de propositions pour nourrir le débat et pour sortir de cette situation. À cet égard, les réponses policées ne nous satisfont pas.

Je sais bien qu'il n'appartient pas à la Cnam de déterminer qu'elles doivent être les pénalités, mais quel est votre avis à leur sujet ? Pensez-vous qu'elles sont suffisantes ? Quelles réponses alternatives pourraient vous aider en tant que caisse de sécurité sociale ?

J'aimerais avoir un certain nombre de précisions sur le protocole que vous pouvez mettre à disposition des professionnels. Comment s'articule-t-il avec la liberté de prescrire, et comment réagissent les médecins face à ces conseils ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Vous n'avez pas répondu à ma question sur le coût de la substitution – soit, finalement, le coût des pénuries de médicaments – ou de la fabrication alternative, c'est-à-dire de la production en officine ou par des pharmacies centrales ? Je pense aussi aux pénuries hospitalières, pour lesquelles l'appel d'offres tombe, ce qui oblige à commander à un coût nettement plus élevé auprès d'un autre laboratoire.

Je reviens sur le taux de 8,5%. *Quid* de la partie hospitalière ? Quelle est la part de ce taux liée aux médicaments innovants ou aux nouvelles prises en charge ? Quelles sont celles de l'efficacité du soin et de la soutenabilité dans les choix qui sont faits ?

M. Thomas Fatôme. – Le montant des « achats » de médicaments que nous réalisons – le terme d'achat est un peu impropre ; il vise à illustrer la relation entre un fournisseur et des produits – s'élève à 32 milliards d'euros si l'on se fie au montant global brut des dépenses remboursées de médicaments. Compte tenu de ce montant, je considère que l'on peut essayer de poser un certain nombre de garanties...

Sur le remboursement, notre compétence est liée, parce que le taux de remboursement dépend de l'évaluation de l'efficacité du médicament : aux différents niveaux d'évaluation correspond un taux.

Dès lors que la Haute Autorité de santé considère qu'un médicament a un service médical rendu insuffisant, il n'est plus remboursé. De ce point de vue, nous sommes, en réalité, plus un « notaire » : nous tirons les conséquences d'évaluations sanitaires. Cette séparation entre celui qui évalue à celui qui paie est heureuse. C'est l'une des forces de notre système. Il ne faut pas mélanger les casquettes. Notre compétence de fixation du taux est donc, en réalité, directement liée à une appréciation de l'apport médical.

Monsieur le sénateur Belin, j'adresserai très rapidement à la commission d'enquête les éléments sur les prix de l'amoxicilline que j'ai en ma possession. Les prix que j'évoquais sont en UCD, qui traduisent différentes formes d'utilisation du produit. Je ne conteste absolument pas la pertinence de votre exemple, mais les prix moyens hors taxe d'une UCD d'amoxicilline étaient, au dernier trimestre 2022, à 0,17 euro en France et en Allemagne, à 0,08 en Espagne et à 0,10 au Royaume-Uni. Nous pourrions, si vous le souhaitez, poursuivre nos échanges sur le sujet.

L'impact des baisses de prix sur le réseau de distribution est un sujet majeur pour l'assurance maladie. Depuis une dizaine d'années, nous avons, avec les représentants des pharmaciens et en lien avec le ministère, fait évoluer le mode de rémunération des pharmacies d'officine, lequel est moins dépendant des prix du médicament aujourd'hui qu'il y a quinze ans. L'ajout de différents honoraires et les différentes missions de santé publique qui ont été reconnues et valorisées par l'assurance maladie participent à cette forme de désensibilisation partielle du réseau de distribution que constituent les officines par rapport aux baisses du prix du médicament.

Au dernier congrès de l'un des deux syndicats de la pharmacie, une étude a été diffusée sur l'historique de la composition des modes de rémunération des pharmaciens, qui montrait très bien ce phénomène de désensibilisation. Nous n'en sommes pas les auteurs, mais nous pourrions vous l'adresser.

L'assurance maladie est extrêmement attachée au partenariat avec les pharmaciens et, surtout, à la solidité du réseau officinal, pour qu'il puisse assumer ses missions vis-à-vis des assurés. Depuis plus d'une dizaine d'années, nous conduisons une politique publique avec le ministère pour essayer pour que les évolutions de prix pèsent moins sur l'équilibre économique des pharmacies qu'il y a dix ou quinze ans. Les évolutions montrent bien ce phénomène de désensibilisation.

L'assurance maladie n'a pas, à ce jour, mené de travaux qui évaluent l'impact des pénuries sur les dépenses.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Pourtant, comme vous le dites, le phénomène n'est pas tout à fait récent...

M. Thomas Fatôme. – Certes, mais c'est un phénomène relativement complexe. Il faudrait regarder ce que fait le patient, s'il prend ou non un autre produit, s'il y a un retard...

Mme Julie Pougheon, directrice de l'offre de soins à la Cnam. –

L'augmentation des dépenses sur les officines est de 8,7 %. En revanche, les dépenses de rétrocession – l'accès, à l'hôpital, à des médicaments pour la ville – sont en baisse, de 5,8 %.

Nous ne disposons pas du montant des dépenses de médicaments dans la composition du coût des séjours. Ces dépenses sont comprises dans le coût du groupe homogène de séjour (GHS). Il faut remonter à la comptabilité analytique des établissements. Je vous avoue que nous n'avons pas conduit cette étude. Il serait d'ailleurs intéressant que nous travaillions plus régulièrement avec l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) sur ces sujets. Quoi qu'il en soit, nous n'avons pas d'étude récente sur l'évolution du poids du médicament dans le total de la dépense du séjour.

En revanche, nous disposons de données sur la « liste en sus ». Nous pourrions vous les communiquer. La « liste en sus », remboursée indépendamment du coût du séjour aux établissements, concerne les médicaments les plus coûteux ou les moins stables dans la formation du coût du séjour. Ce sont évidemment des dépenses qui évoluent assez rapidement, compte tenu de l'importance de l'innovation.

M. Thomas Fatôme. – Très sincèrement, je ne crois pas que ce soit par les pénalités que l'on gère le système. Il faut un équilibre général qui permette, dans la durée, une relation de confiance et un partenariat avec l'industrie du médicament, et une garantie dans l'accessibilité aux traitements.

Les pénalités font partie de la panoplie ; c'est un outil parmi d'autres.

Je veux dire les choses clairement : le plus important, pour l'assurance maladie, c'est d'essayer de renforcer l'efficacité de nos actions sur le bon usage des produits de santé. Pourquoi a-t-on, en France, neuf millions d'angines par an et seulement un million de Trod ? Pourquoi prescrit-on deux fois plus d'antibiotiques sur les angines que nécessaire ? Parvenir à être plus efficaces et à faire évoluer les pratiques des prescripteurs et des assurés, qui ont encore trop souvent aujourd'hui le réflexe de recourir à un médicament, est, pour moi, dans mon champ de responsabilité, la chose la plus importante. L'assurance maladie, ses 800 délégués et ses 1 200 praticiens-conseils sont extrêmement mobilisés sur ce plan.

Faire évoluer les pratiques et les organisations, faire en sorte que les patients aillent davantage en pharmacie pour effectuer un Trod angine et que les médecins utilisent des Trod est, selon moi, la réponse la plus importante aux pénuries. En effet, c'est moins de consommation de médicaments inutiles, donc un risque de pénurie plus faible.

Cela étant, il faut faire attention quand on fait des comparaisons. Par exemple, les Allemands consomment moins de paracétamol que nous, mais ils consomment beaucoup plus d'aspirine. Néanmoins, si notre pays consommait des antibiotiques au niveau des pays européens, il n'aurait pas connu de pénurie d'amoxicilline.

Nous avons du mal à faire bouger les conditions dans lesquelles les praticiens et les assurés utilisent le médicament. Il y a une très grande hétérogénéité dans le respect des référentiels, mais, dans la plupart des classes thérapeutiques, la consommation est plus élevée que dans d'autres pays.

Le principal sujet, pour nous, est d'être plus efficace sur l'action sur les volumes.

S'agissant du protocole, cela dépend vraiment des types d'opérations. Nous essayons généralement de faire deux choses.

Nous essayons de situer la prescription du professionnel par rapport à celle de ses collègues, ayant la même spécialité, au niveau du département ou encore au niveau national. Prescrit-il beaucoup plus d'antibiotiques, beaucoup plus d'IPP ? Nous standardisons les patientèles. Nous recourons, pour ce faire, à des méthodes scientifiques. Cet exercice donne de la visibilité au professionnel de santé.

Par ailleurs, nous diffusons les référentiels de la Haute Autorité de santé, de l'ANSM... Nous rappelons l'existence de guides de bons usages.

Dans les campagnes sur le paracétamol ou la metformine, on s'appuie sur ce qui fait notre force, en donnant au professionnel de santé de la visibilité sur sa prescription et en le situant par rapport à ses collègues et en diffusant les guides des bonnes pratiques. On essaie de produire des matériels de plus en plus didactiques, des vidéos avec des professionnels de santé, des kits simples à lire. Nous pourrions communiquer à la commission d'enquête différents exemples de ce que nous faisons.

Mme Pascale Gruny. – Avez-vous constaté une augmentation de la consommation d'antibiotiques du fait de la disparition des homéopathes et du moindre accès aux médicaments homéopathiques ? L'un de nos anciens ministres de la santé, Xavier Bertrand, que je connais bien, expliquait aux médecins que, s'ils ne considéraient pas l'homéopathie comme des médicaments, le recours à celle-ci allégeait le poids de son remboursement sur l'assurance maladie...

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – C'est tout le débat sur l'usage des financements de l'assurance maladie. Il est déjà compliqué de rembourser l'intégralité des besoins médicamenteux. On peut peut-être trouver d'autres moyens de financer ce qui est en dehors du champ de l'allopathie. On peut toujours accéder à l'homéopathie, même si elle n'est pas remboursée.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Vous n'avez pas répondu à ma question concernant l'achat des médicaments au niveau européen et l'expérience de la période de la covid et des vaccins périmés, que l'on envoie désormais dans les pays africains.

M. Thomas Fatôme. – Nous n'avons pas fait d'étude scientifique sur un lien de causalité éventuel entre déremboursement de l'homéopathie et évolution de la consommation d'antibiotiques. En tout cas, nous observons que le recours aux antibiotiques reste plus élevé que chez nos voisins européens, mais il l'était déjà quand l'homéopathie était remboursée.

Notre travail est de mobiliser différents leviers pour essayer de diminuer ces prescriptions inutiles. Les niveaux de prescriptions d'antibiotiques restent dans notre pays nettement plus élevés que chez nos voisins, notamment pour les enfants, mais pas seulement.

Si chaque pays européen était allé, en marche dispersée, voir les différents industriels pour négocier ses conditions d'accès au vaccin contre la covid, la France, qui est un grand pays et un grand marché, s'en serait sans doute mieux tirée que l'Autriche ou Malte ! Pour ma part, je pense que la façon dont cela a été géré au niveau européen a plutôt été un succès. Cela a plutôt garanti un accès rapide aux vaccins pour les assurés français et leurs homologues européens, ce qui était quand même l'urgence du moment. Je rappelle que

l'assurance maladie n'a fait que financer ce vaccin ; elle n'a en aucune manière été un acteur des négociations, qui ont été menées au niveau de la Commission européenne.

M. Bruno Belin. – Je veux apporter un témoignage. Bien sûr que la substitution a un coût ! Quand il n'y a plus eu de bétaméthasone ou de prednisolone, qu'est-ce qu'on a fait ? On a pris ce qui restait dans les fonds de tiroir chez les répartiteurs, notamment du Medrol, qui coûte beaucoup plus cher. Quand il n'y a plus eu de Cefpodoxime, de céphalosporine de troisième génération, qu'est-ce qu'on a fait ? On a pris les deuxièmes, puis les premières générations, de l'Alfatil, qui est un princeps, et non un générique, et qui coûte beaucoup plus cher.

Monsieur le directeur, vous dites qu'il faudrait faire plus de Trod angines. Mais depuis quand les Trod angines sont-ils autorisés ? Depuis le 1^{er} juillet 2021 ! Or, en 2021 et 2022, nous avons été sous l'eau. Croyez-vous que nous avons le temps de faire des Trod angine pour savoir si les prescriptions d'Oroken étaient justifiées ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Il y a eu une vie avant les Trod, et les gens n'étaient pas forcément si mal soignés...

M. Thomas Fatôme. – Il est bien clair que c'est d'abord chez les médecins que les Trod se sont déployés ; ils l'ont été beaucoup plus récemment chez les pharmaciens. J'ai simplement voulu dire, en visant les pharmaciens comme les médecins, que le Trod est un outil extrêmement pertinent pour améliorer et diminuer les prescriptions inutiles d'antibiotiques. Je répète que, pour neuf millions d'angines dans notre pays, on réalise seulement un million de Trod.

Monsieur le sénateur, j'ai, à de nombreuses reprises, souligné l'investissement des pharmaciens pendant la crise de la covid, qu'il s'agisse des tests ou de la vaccination. Ils ont été en première ligne, et je crois que nous avons été à leurs côtés pour les accompagner.

Vous ne m'avez pas entendu dire qu'il n'était pas normal que les pharmaciens n'aient pas fait de Trod en janvier 2022, quand on était en pleine vague Omicron et que l'on essayait de se débrouiller avec les autotests. Il n'en reste pas moins que l'utilisation d'antibiothérapie sur les angines est deux fois supérieure à ce qu'elle est chez nos voisins, et que l'on utilise un Trod dans un cas sur neuf. Cela doit quand même nous faire réfléchir sur l'utilisation des tests de dépistage qui sont à notre disposition.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Il est compliqué d'ouvrir le débat maintenant, mais je rappelle que les effets secondaires des angines non traitées ont un coût largement supérieur à celui d'une prise en charge thérapeutique, tout au long de la vie.

Sur ces sujets, tout doit être comparé. Rien n'est simple et tout est complexe, comme vous le dites à juste titre.

Je vous remercie de toutes vos réponses. N'hésitez pas à nous transmettre des éléments complémentaires. Nous vous adresserons rapidement un questionnaire plus détaillé.

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

La réunion est close à 15 h 05.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR « L'UTILISATION DU RÉSEAU
SOCIAL TIKTOK, SON EXPLOITATION DES DONNÉES, SA
STRATÉGIE D'INFLUENCE »**

Lundi 13 mars 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 17 h 05.

**Audition de M. Marc Faddoul, chercheur en intelligence artificielle et
directeur de Al Forensics**

M. Mickaël Vallet, président. – Nous commençons nos travaux par l'audition de Marc Faddoul, chercheur en intelligence artificielle et directeur de l'association Al Forensics.

Vous avez notamment mené des recherches à l'université de Berkeley et au sein de Facebook AI. Vous êtes aussi directeur de Tracking Exposed, une organisation qui étudie l'influence des algorithmes des réseaux sociaux sur nos vies. Vous avez d'abord créé des algorithmes avant de mettre vos connaissances au service de ceux qui travaillent sur leur impact sur la société, notamment sur les plans politique et géopolitique.

Dans ce cadre, vous avez travaillé sur plusieurs réseaux sociaux dont TikTok, c'est pourquoi nous avons choisi de vous entendre aujourd'hui pour entrer directement dans le vif du sujet. Vous pourrez ainsi évoquer les caractéristiques de cet algorithme de TikTok ainsi que la manière dont, éventuellement, ce réseau social favorise certains types de désinformation. Vous aborderez également sans doute la question de la différenciation des contenus proposés par cette application selon les pays, et notamment se poser la question de la censure.

Je rappelle que cette audition est captée et retransmise en direct sur le site du Sénat. Avant de vous laisser la parole pour un exposé liminaire d'une quinzaine de minutes, je vais procéder aux formalités d'usage pour les commissions d'enquête. Je dois ainsi vous rappeler 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 ».

M. Marc Faddoul prête serment.

M. Marc Faddoul, président de Al Forensics. – Je salue l'initiative de votre commission, elle arrive à point nommé.

Souvent, le débat sur les réseaux sociaux et l'influence qu'ils exercent sur le débat public se focalise sur la modération de contenu : on se demande quels *posts* ou vidéos sont retirés ou supprimés, quels utilisateurs sont bloqués ; c'est certes important, et la modération joue un rôle critique dans l'arbitrage des contenus, mais ce rôle est minimal au regard de l'influence des algorithmes de recommandation, qui font que des *posts* et vidéos vont être, ou non, présentés en priorité à des millions d'utilisateurs. La modération du contenu est donc la partie émergée de l'iceberg, quand la promotion et la rétrogradation algorithmiques – qu'on appelle parfois le *shadow banning* - ont un impact bien plus important.

Les algorithmes sont vraiment les gardiens de l'information en ligne. C'est le cas, lorsque Google trie nos résultats de recherche, lorsque YouTube et Netflix personnalisent notre page d'accueil, lorsque Instagram ou Twitter font la « curation » de notre fil d'actualité, ou encore lorsque TikTok choisit les vidéos à nous présenter, avec le fameux *feed* « *ForYou* » qui est l'interface principale de l'application. Le rôle des algorithmes dans la distribution du contenu en ligne n'est pas nouveau, mais il s'est considérablement accru sur TikTok – ce qui a entraîné une prise de conscience de l'importance de l'algorithme et du fait qu'il est au centre de l'expérience utilisateur, tout en étant malheureusement opaque.

L'association Al Forensics a précisément pour mission de lever cette opacité : nous analysons ces systèmes de recommandation, pour s'assurer que les plateformes soient tenues responsables de leurs actions face à leurs utilisateurs, et devant la loi. Ces efforts de transparence ne sont pas faciles à mettre en place, d'abord parce que les données nécessaires à l'analyse ne sont pas disponibles, ou pas facilement.

La nouvelle législation européenne, le *Digital Service Act* (DSA) donne de l'espoir, grâce à des mesures qui vont obliger les plateformes à mettre en place des mécanismes de partage de données avec les chercheurs et la société civile. Il sera possible de réaliser des audits en coopération avec les plateformes, notamment via des *Digital Service Coordinators* (DSC), rôle qui sera sans doute joué par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Nous mettons beaucoup d'espoir dans ces nouvelles procédures, dont les détails restent à déterminer. Cependant, leur cadre apparaît déjà limité et elles ne remplaceront pas le besoin d'auditeurs collectant la donnée de manière indépendante, donc sans attendre l'autorisation des plateformes – ce besoin va rester nécessaire, ne serait-ce que pour garantir l'intégrité des données.

La plupart des critiques et suspicions envers TikTok peuvent concerner toutes les autres plateformes : l'opacité des algorithmes, le design addictif, la collecte intrusive de données personnelles à des fins de publicité ciblée, les biais introduits par les contenus polarisants et sensationnalistes. Les différences entre TikTok et les autres plateformes sont minces en termes de design algorithmique et de collecte de données, hormis la fréquence de collecte des données qui est plus rapide sur TikTok en raison de la courte durée des vidéos, on y reviendra. Toutes ces entreprises ont en commun de placer au premier plan l'objectif de gain financier. On voit parfois de l'intention, là où il n'y a que de la vénalité, qui peut se mêler à de l'incompétence... En réalité, TikTok, comme les autres, cherche à faire de l'argent, et pas de la politique. Les dérives algorithmiques, telles que la promotion disproportionnée de contenu polarisant ou de désinformation, sont avant tout une conséquence du design algorithmique qui cherche à maximiser l'engagement : les contenus les plus provocateurs ayant tendance à générer plus de réactions d'approbation ou de rejet, et donc de commentaires, l'algorithme les met d'autant plus en avant qu'il vise lui-même à maintenir la présence de l'utilisateur sur la plateforme.

TikTok est une entreprise relativement « jeune », et d'après les informations que j'en ai de l'intérieur, elle reste débordée par sa propre croissance et n'investit pas suffisamment dans la modération et la sécurité de ses utilisateurs – son équipe *Trust and Safety* est particulièrement petite –, ceci pour conserver des marges élevées ; elle n'anticiperait donc pas suffisamment les problèmes, les équipes produits pousseraient les nouvelles fonctionnalités avant qu'elles ne soient bien testées et que leurs conséquences ne soient bien évaluées, tandis que la modération serait toujours insuffisante, et toujours faite sous la contrainte.

De fait, la modération coûte cher et provoque toujours plus de polémiques qu'elle n'apporte de revenus ; la qualité de la modération est presque toujours proportionnelle à la force et à l'influence de la pression régulatrice, d'où son importance. Et si la modération laisse encore à désirer aux États-Unis et en Europe, la situation est bien pire en Afrique ou au Moyen-Orient, où les risques de déstabilisations sont pourtant encore plus élevés.

Pour TikTok, comme pour les autres plateformes, l'appât du gain est la cause de de la plupart des maux. TikTok est donc plutôt un mauvais élève, mais pas fondamentalement différent des plateformes américaines. Les critiques que l'on peut adresser plus spécifiquement à TikTok tiennent surtout à l'origine chinoise de l'entreprise, et aux liens que cela suppose nécessairement avec le parti communiste chinois. Des documents ayant fuité en 2020 montrent qu'à un moment donné, les modérateurs de la plateforme avaient pour instruction de censurer certains thèmes politiques sensibles pour le parti communiste chinois, par exemple toute référence aux manifestations de la place Tian'anmen. Le régime de Xi Jinping a démontré à plusieurs reprises qu'il contrôlait l'écosystème technologique d'une main de fer. On se souvient notamment de la disparition durant plusieurs mois de Jack Ma, le fondateur d'AliBaba, qui sortait un peu trop des rangs sur certaines de ses positions. Le fait que TikTok, parce qu'elle est une entreprise chinoise, doive répondre aux demandes d'un gouvernement autoritaire, constitue une distinction importante ; mais les mécanismes de dépendance à la plateforme sont similaires à ceux des plateformes américaines.

C'est pourquoi, je recommande que les exigences de transparence et les réponses en termes de régulation vailent pour toutes les plateformes, plutôt que de viser TikTok en particulier. Depuis son rachat par Elon Musk, par exemple, Twitter montre plus de signes de manipulation algorithmique intentionnelle et de risque d'influence et d'ingérence politique que TikTok.

Je félicite votre commission de prendre au sérieux la question de TikTok, et de notre dépendance technologique. Nous devons défendre notre souveraineté digitale de manière systématique, et en continuant à nous appuyer sur les institutions européennes, où la régulation des technologies a été un réel succès ces dernières années, car l'Union Européenne a été en mesure d'imposer ses standards dans l'industrie à l'échelle mondiale.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Merci pour votre concision. J'ai beaucoup de questions et je ne vous les poserai pas toutes d'emblée, pour laisser de l'espace à chacun des membres de la commission.

Vous dites que le DSA marque une avancée, c'est vrai en particulier avec l'installation de *Digital services Coordinators* (DSC), mais qu'il faut aller plus loin : quelles recommandations feriez-vous pour avancer, sur la question qui nous réunit ?

Savez-vous, ensuite, quelle a été la réponse du président de ByteDance Singapour aux remarques assez « cuisantes » des quatre commissaires européens sur les manques de modération et sur l'opacité de l'algorithme utilisé par TikTok ? Des délais lui ont-ils été fixés pour y remédier ?

Connaissez-vous quels sont les contenus amplifiés ou cachés par les « pousseurs », c'est-à-dire par des opérations humaines volontaires, et quelle est leur part par rapport à l'algorithme dans la promotion de contenus ou la censure ?

Enfin, le Sénat avait voté, contre l'avis du Gouvernement, mon amendement à la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, pour faire de l'hébergeur un éditeur de contenu dès lors qu'il met en place du contenu à partir d'algorithmes et qu'il imprime une ligne éditoriale à sa plateforme : que pensez-vous de cette piste, que l'Assemblée nationale a écartée ?

M. Marc Faddoul. – Le DSA fait référence à la modération de contenus, beaucoup moins aux recommandations algorithmiques, sauf pour demander aux plateformes d'évaluer les risques systémiques pour la société de ces recommandations. Le DSA demande ensuite aux plateformes de mettre en place des interfaces de données, ouvrant un accès aux chercheurs à certaines conditions, mais sans préciser quelles données devront être accessibles, le texte n'est pas clair sur les données qui seront effectivement mises à disposition. Il y a actuellement une discussion au sein de la Commission européenne sur les actes délégués, qui vont préciser l'application de ces articles. Les plateformes ont été invitées à participer à un groupe de travail sur le code de bonnes pratiques contre la désinformation, où seront écrites les règles qui, si elles sont respectées, indiqueront que le DSA est respecté. Ces éléments précis restent à définir et mon association se bat sur plusieurs points, en particulier pour définir ce que nous appelons le *reach*, c'est-à-dire la quantité et la qualité des utilisateurs qui peuvent être touchés par un certain contenu – il faut pouvoir savoir directement quelles personnes sont touchées par des contenus qui procèdent d'une ingérence politique étrangère ou qui désinforment et quelles sont leurs caractéristiques. Ces éléments sont encore flous, ils ne sont pas fixés par le Règlement, et les plateformes se défendent âprement, pour limiter leurs réponses aux demandes de la société civile.

Ne connaissant pas précisément les relations entre la Commission européenne et la direction de TikTok, je préfère ne pas répondre à votre question sur l'échange qu'elles ont eu récemment.

S'agissant du contenu qui est « poussé » par une intervention humaine sur la plateforme, nous savons que cela existe mais nous n'en connaissons pas l'échelle. Une fuite récente d'un document interne de TikTok évoque une proportion de 1 à 2 % de vues faites sur des vidéos manuellement amplifiées – l'entreprise parle de « *hitting* » –, pour mettre en avant des contenus jugés valorisants pour la plateforme et influencer « la culture » de l'algorithme, c'est considérable. Nous n'avons pas de preuve que cela concerne du contenu politique, mais la fonctionnalité existe. Ce qui est inquiétant aussi, c'est qu'un grand nombre d'employés pourraient agir sur ce levier, alors qu'ils peuvent être eux-mêmes influencés de l'extérieur.

La censure est difficile à évaluer de l'extérieur, d'autant plus qu'il faut y intégrer l'incidence de l'algorithme de recommandation : la modération écarte du contenu puis l'algorithme de recommandation en tient compte et il écarte à son tour des contenus similaires. Un effet de second ordre de rétrogradation algorithmique, que l'on appelle *shadow banning*, peut se produire. Cette tendance crée une « zone grise » de contenus qui ne sont pas illégaux mais ont tendance à moins sortir dans les résultats algorithmiques, un phénomène que dénoncent notamment les associations de la communauté LGBT, qui montrent que leurs contenus sont moins recommandés, probablement parce qu'ils emploient des mots similaires à ceux utilisés dans des contenus à caractère sexuel qui sont plus retirés. C'est une forme de censure par similarité.

Enfin, je suis absolument d'accord avec vous sur le fait qu'une plateforme devient un éditeur : l'algorithme de YouTube, par exemple, a plus de pouvoir éditorial sur la circulation d'information que sans doute les grands journaux américains ou français. C'est

d'autant plus vrai sur les questions politiques car les plateformes, en réponse au fait qu'elles promouvraient des informations de faible qualité, amplifient les sources dites d'autorité, c'est-à-dire des journaux et médias reconnus comme crédibles, qui ont eux-mêmes une ligne éditoriale. Même le choix des thèmes qui reçoivent ce traitement d'informations présélectionnées ou préfiltrées constitue une édition. Cette distinction est essentielle puisque les plateformes sont protégées aux États-Unis par la section 230 – le *Communications Decency Act* (CDA) 230 –, qui les exonère de toute responsabilité sur le contenu posté par les utilisateurs sur leur plateforme.

Dans notre étude sur les plateformes pendant l'élection présidentielle française, nous avons comparé les stratégies de TikTok et YouTube. Alors que YouTube mettait en avant beaucoup d'informations dite d'autorité, c'est-à-dire de grands médias reconnus, TikTok promouvait davantage du contenu provenant d'utilisateurs.

M. Mickaël Vallet, président. – Vous dites que d'autres plateformes sont tout aussi intrusives que TikTok, mais qu'on peut lui adresser quand même des reproches spécifiques : lesquels ?

J'ai lu aussi que TikTok était plus addictif parce que les vidéos y défilent plus vite, ce qui multiplie les interactions avec l'utilisateur qui donne plus rapidement des informations sur lui ; qu'est-ce qui fait que cet algorithme est plus puissant et mieux formaté ? Et pourquoi les autres plateformes n'ont-elles pas eu l'idée avant ?

Enfin, pouvez-vous nous en dire plus sur la « cyber-balkanisation » de l'internet : est-ce un fantasme, ou une réalité – et quelles chances a-t-on de mieux connaître, comme vous le proposez, qui subit de fausses informations ?

M. Marc Faddoul. – Effectivement, le design de l'expérience utilisateur de TikTok est centré sur un algorithme de recommandation qui travaille sur un fil d'une seule vidéo à la fois. Sur le premier fil de Facebook, l'algorithme de recommandation proposait cinq ou six *posts* associés à la recherche, ce qui donnait une certaine liberté de choix à l'utilisateur. Le passage de l'écran d'ordinateur au mobile a réduit la quantité de *posts* proposés. Par ailleurs les plateformes ont augmenté la taille des *posts*, ce qui en a diminué le nombre : l'algorithme est devenu de plus en plus « paternaliste » en décidant ce que l'utilisateur va regarder. TikTok va encore plus loin, en ne proposant qu'une seule vidéo à la fois. Ce design a deux conséquences : il diminue la charge cognitive pour l'utilisateur, il n'y a plus qu'à suivre ou à rejeter la proposition, et il fournit à l'algorithme des données d'entraînement bien supérieures à la fois en nombre et en qualité. Chaque vidéo est évaluée toutes les cinq ou dix secondes en la regardant en entier ou en passant à la suivante, constituant une donnée d'entraînement pour savoir si la vidéo correspond à son intérêt ou pas ; là où YouTube collectait une dizaine de points d'entraînement par heure, TikTok en collecte plusieurs centaines, voire un millier de points, par heure, la plateforme peut alors bien mieux cibler les intérêts de l'utilisateur. J'aime bien raconter cet exemple : après avoir téléchargé TikTok pour la première fois, l'algorithme a détecté mon intérêt pour l'algorithme de recommandation en environ d'une demi-heure, ceci parce que j'étais allé voir une vidéo où un créateur de contenu se plaignait d'être moins recommandé, puis les commentaires sur cette vidéo, je regarde une deuxième sur le sujet, ainsi que les commentaires Tout est allé très vite pour que la plateforme détecte cet intérêt de niche par comparaison entre les vidéos. À l'échelle de plusieurs heures de visionnage, l'algorithme est capable dresser un profil d'intérêts et presque psychologique très précis de l'utilisateur.

Nous avons donc comme différences la prééminence de l'algorithme dans l'expérience utilisateur, la quantité de données fournies à la plateforme et également le modèle de viralité.

Alors qu'Instagram et Facebook ont un modèle porté sur le réseau d'amis et les profils qui ont été suivis intentionnellement par l'utilisateur, TikTok le met en relation avec des créateurs de contenus qu'il ne connaît pas et qu'elle lui suggère à partir de ceux qu'elle lui a déjà suggérés et qu'il a suivis, c'est bien plus large et moins intentionnel.

Le dernier élément important est la composante musicale : à la base, TikTok est une plateforme de karaoké et de danse. Beaucoup de vidéos ont une chanson ce qui joue un rôle important dans la viralité, ce qui est lié à l'émotion qui accompagne la musique.

Mme Annick Billon. – On sait que TikTok est utilisé comme intermédiaire pour faire « basculer » les utilisateurs, pour les entraîner vers d'autres sites : savez-vous dans quelle proportion ?

On dit aussi que l'algorithme serait différencié selon les pays, c'est donc qu'il viserait d'autres objectifs : quels sont-ils, et quelles sont les différences ?

J'ai lu en début d'année que TikTok pourrait autoriser la diffusion de contenus pour adultes, cela fait écho aux travaux que nous avons conduits, à la Délégation aux droits des femmes, sur l'industrie de la pornographie – et je suis convaincue que si TikTok s'intéresse à ces contenus, c'est parce qu'il y a énormément d'argent à gagner. Pensez-vous que les tentatives de contrôler l'âge des utilisateurs qui accèdent à ces vidéos puissent aboutir ? À quelle échelle le faire, sachant que l'industrie pornographique est, elle, organisée à l'échelle internationale ?

M. Marc Faddoul. – Il y a un réel débat sur l'importance des bulles cognitives sur internet, des utilisateurs y entreraient sur des plateformes ouvertes, où ils ne feraient que passer pour s'enfermer ensuite dans des réseaux spécialisés. La littérature académique, qui concerne surtout les États-Unis, est assez nuancée sur le sujet : il semble que la fréquentation des réseaux sociaux donne accès à un environnement informationnel plus varié que le fait de suivre un seul média, par exemple une chaîne de télévision elle-même très orientée – et il n'est pas établi que les gens soient plus isolés sur internet que dans la vie réelle. Cependant, les réseaux sociaux ont la capacité d'identifier des utilisateurs vulnérables sur des intérêts particuliers que l'on n'a pas hors ligne. Le phénomène d'enfermement dans des bulles cognitives et la radicalisation se concentrent à la marge de la population, sur certains utilisateurs plus vulnérables. Souvent cette radicalisation se passe en privé : l'utilisateur va être attiré dans la communauté à travers l'algorithme de recommandation, mais ce n'est pas cet algorithme qui va maintenir l'utilisateur dans cette bulle. Ce dernier va faire l'objet de messages directs et ensuite envoyé sur des réseaux cryptés comme Telegram. C'est bien pourquoi l'éducation aux médias est essentielle ; il y a de très bonnes associations qui font ça en France.

S'agissant de la « cyber-balkanisation », en effet l'algorithme est très sensible à la géolocalisation à deux niveaux : au GPS, qui lui fait diffuser du contenu très local, et à la nationalité, une notion qui est en fait difficile à définir sur internet. Nous avons comparé le contenu diffusé aux Russes et aux Ukrainiens depuis un an : suite à la loi russe sur la désinformation qui interdisait notamment l'utilisation du mot « guerre » pour parler de l'Ukraine, TikTok a décidé de modérer de manière grossière et de bannir tout contenu

international pour les utilisateurs russes puisque l'essentiel des critiques vient de l'extérieur et qu'il y a plus d'autocensure en Russie. L'entreprise l'a fait de manière complètement opaque, sans même prévenir de cette nouvelle politique de modération. L'algorithme a donc ses spécificités nationales. Au passage, nous avons vérifié que ce tri était fait non pas en fonction de la seule adresse IP, mais aussi du lieu où le compte a été créé la première fois, démontrant que les plateformes choisissent les critères qui leur conviennent pour définir l'identité digitale des utilisateurs – il serait donc peut-être intéressant de préciser ce point dans la loi. Les règles de modération sont elles aussi adaptées selon les pays. En Thaïlande par exemple, où le crime de lèse-majesté existe toujours, la plateforme censure les contenus critiques envers la royauté. La guerre en Ukraine a porté la balkanisation d'internet à un niveau inédit, mais je crois que le mouvement va continuer, d'autant que de plus en plus de pays vont chercher à réguler ces plateformes, ce qui entraîne une fragmentation des contenus disponibles.

Sur les contenus pour adultes, il ne faut pas oublier que le succès de TikTok s'est construit sur un *soft porn* qui ne s'avoue pas comme tel, en mettant en avant des personnes très jeunes, souvent légèrement vêtues et attractives selon les critères de beauté conventionnels... D'ailleurs, le document interne que je vous ai cité, démontrant la censure de certains contenus politiques, demandait aussi de mettre en avant des gens beaux, et d'écarter ceux qui ne répondaient pas à ces critères ou qui n'avaient pas l'air aisés. Je précise que ce document date de 2019 et que, depuis, TikTok a déclaré que ces règles ne s'appliquaient plus.

Mme Annick Billon. – J'ai entendu dire que l'utilisation de l'application Waze faisait qu'on était encore plus géolocalisé par les plateformes : le confirmez-vous ?

M. Marc Faddoul. – Je n'ai pas connaissance de ce à quoi vous faites référence. Mais dès lors que vous autorisez Waze à accéder en permanence à votre GPS, vous êtes localisé en permanence...

M. Thomas Dossus. – Comment avez-vous suivi le conflit en Ukraine, à partir de l'invasion russe ? Les équipes de TikTok Russie sont-elles basées en Russie ? Comment les choses se passent concrètement ? Y a-t-il des consignes ? Sont-elles élaborées en coopération avec le parti communiste chinois ? Où les équipes qui « poussent » les tendances sont-elles localisées ? Y a-t-il là encore des consignes venant de Chine ?

Comment, ensuite, le législateur peut-il légiférer de manière robuste sur les algorithmes ? Il semble que nous soyons toujours à la course derrière certaines dérives : peut-on les prévenir ? Vous appelez à des algorithmes qui seraient au service du bien commun, plutôt qu'au seul service économique des plateformes : pouvez-vous développer cette vision ?

M. Marc Faddoul. – La décision de modérer le contenu international en Russie a été une conséquence de la loi russe, soit une influence politique directe. Y a-t-il eu des tractations derrière des portes, entre les autorités politiques russes et TikTok ? Je n'en ai pas connaissance. En tout état de cause, je pense que la plateforme TikTok qui est encore en phase de croissance et a beaucoup de regards tournés vers elle, aurait vraiment beaucoup à perdre en cas d'interférence du parti communiste chinois sur les décisions de modération. Nous avons analysé l'affaire de la joueuse de tennis Peng Shuai, nous avons regardé les vidéos diffusées et il n'y a rien de clair qui établisse une censure. Cela dit, si Taïwan venait à être envahi par la Chine, peut-on espérer un comportement impartial de TikTok ? Je ne le

crois pas, son comportement dépend des risques et de ses intérêts, donc aussi de l'importance du sujet pour le pouvoir chinois.

Comment légiférer de manière robuste ? La législation se focalise surtout sur la transparence ; le DSA demande aux plateformes d'évaluer le risque systémique sur la société, en termes d'addiction et de promotion de contenus polarisants : ce n'est pas suffisant pour promouvoir des alternatives. Comment promouvoir une forme de souveraineté algorithmique ? Dans l'idéal, on pourrait obliger une interopérabilité qui permettrait à des tiers de fournir des systèmes de recommandation qui fonctionneraient sur les plateformes, de façon à ce que l'utilisateur puisse choisir un algorithme qui lui convienne, c'est-à-dire un algorithme qui apporte de l'information intéressante sur des sujets choisis et avec la fréquence choisie, et non un algorithme qui cherche uniquement à le maintenir sur telle ou telle plateforme.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Quelles sont les conditions générales d'utilisation (CGU) de TikTok ? Sont-elles aussi peu lisibles et peu accessibles que pour les autres réseaux ?

Comment cette application collecte-t-elle les données ?

M. Marc Faddoul. – Je vous avoue que je n'ai pas lu les CGU de TikTok et je ne dois pas être le seul, c'est une dimension du problème. Le DSA prévoit, je crois, d'obliger à les rendre plus lisibles. L'une des conditions qui est souvent repérée comme problématique est la condition d'âge de 13 ans, mais nous savons que cette condition n'est pas vérifiée ; TikTok évoque une reconnaissance faciale, je crois que c'est une très mauvaise idée.

En acceptant les CGU, on accepte que TikTok collecte nos données comportementales, notamment les données qui décrivent notre interaction avec le contenu. On autorise ainsi la plateforme à dresser un profil psychologique et d'intérêts à notre sujet et à l'utiliser à des fins commerciales, pour faire de la publicité ciblée, ce qui est essentiel dans son modèle économique. Cette façon de faire n'est pas différente des autres plateformes.

Au sujet du modèle économique, je souligne que TikTok est la plateforme où les dons directs aux créateurs de contenus sont les plus importants, ils atteindraient 1,5 milliards de dollars l'an passé, soit plus que toutes les autres plateformes réunies. C'est très attractif pour les créateurs de contenu, sachant que les plateformes sont en concurrence pour les attirer. Aujourd'hui les gains essentiels des influenceurs se font désormais moins sur les revenus publicitaires que par le sponsoring, officiel ou non officiel, et les dons des utilisateurs. Le sponsoring non officiel est d'ailleurs difficile à contrôler et présente le plus de risque pour l'ingérence politique : ce n'est peut-être pas à dire, mais dans une campagne politique aujourd'hui, l'un des leviers efficaces consiste à payer des influenceurs sans le dire...

Mme Laurence Rossignol. – Vous parlez d'un sponsoring officiel et d'un sponsoring non officiel : quelle est la différence ?

M. Marc Faddoul. – Il y a un sponsoring déclaré, affiché comme tel, et un sponsoring qui ne s'affiche pas, dissimulé.

Mme Toine Bourrat. – TikTok est, avec Facebook, l'un des seuls réseaux sociaux à avoir dévoilé une part des secrets de son algorithme, qui repose sur les recommandations. Malgré cette « transparence » qui tient lieu d'affichage publicitaire ou de

tentative de blanchiment de ses activités, nous savons qu'un algorithme reste opaque. Peut-on néanmoins, lorsqu'on n'en n'est pas le concepteur, en cerner tous les « secrets » ? Sommes-nous capables d'en cerner toutes les conséquences ou tous les effets néfastes ?

La lanceuse d'alerte Frances Haugen, lors de son audition devant le Sénat, avait pris l'exemple de Facebook dont l'algorithme avait permis de suggérer des contenus néonazis à des utilisateurs allemands, du fait de l'absence d'entrave légale à l'intérêt commercial de l'outil. Elle notait que le DSA, qui entend responsabiliser les plateformes, pourrait limiter ces externalités négatives. Si je vous ai bien compris, le DSA ne pourra pas inciter les réseaux sociaux à restreindre cet algorithme. Pensez-vous que les mesures de ce nouveau bouclier européen ne seront pas suffisamment efficaces pour éviter ce type de contenu ?

M. Marc Faddoul. – En réalité, même le concepteur de l'algorithme ne peut prédire avec précision le comportement de l'algorithme, ni mesurer l'impact qu'il aura sur la société. La conception de l'algorithme se fait en l'absence de données, c'est une fois mis en place qu'il va évoluer en interaction avec l'utilisateur et la création de données par l'utilisateur, et le résultat ne peut pas être vraiment anticipé. Du reste, pour faire un audit algorithmique, notre objectif n'est pas, par du *Reverse Engineering*, d'atteindre le code source de l'algorithme, mais plus d'observer son comportement. La plateforme sait dire comment l'algorithme a été conçu, pas comment il se comporte précisément, car cela demande un investissement important pour le savoir – et la plateforme se concentre surtout sur le fait de savoir si l'algorithme crée et maintient de l'engagement.

Les contenus problématiques ou racistes sont déjà interdits par les CGU et généralement par la loi. Face à la loi très restrictive que l'Allemagne a mis en place en 2017, la *Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)* qui les a obligées à réagir dans un délai très restreint, les plateformes, pour se protéger, ont eu tendance à sur-modérer les contenus, ce qui est problématique. Cela dit, les contenus racistes restent un problème, ils sont la conséquence de communautés présentes sur les réseaux, dont les contenus sont amplifiés parce qu'ils sont polarisants, et parce que ces communautés sont très actives, car elles veulent se faire entendre et postent donc beaucoup de contenus.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci pour la qualité de vos réponses. La loi pour une République numérique a tenté, dès 2016, de réguler les algorithmes, avec des outils nouveaux – en particulier l'article L. 111-7 du code de la consommation. Or, ces outils sont très difficiles à utiliser dès lors que le régulateur, l'Arcom, n'accède pas à l'algorithme, elle essaye de déduire de l'utilisation des plateformes le fonctionnement des algorithmes. Quelle est donc la capacité des États à contraindre les plateformes, qui sont partout et nulle part, à respecter certaines règles ? Vous évoquez l'interopérabilité, comment la mettre en place ?

M. Marc Faddoul. – Je ne connais pas la législation française sur ce point, mais je sais que le défaut d'application est également l'une des grandes craintes de ceux qui élaborent le DSA, car à quoi bon définir des principes et mettre en place des outils, si l'on ne peut pas les utiliser ?

L'interopérabilité est une possibilité qui semblerait plus facile à imposer, mais ses implications techniques seraient importantes et ouvriraient un très large champ au lobbying pour prétendre qu'elle est impossible. Or, avant son rachat par Elon Musk, Twitter l'avait envisagée et avait entrepris des recherches dans ce sens avec le projet *Blue Sky*, signe que l'interopérabilité est envisageable – le problème, c'est qu'elle n'est pas du tout dans l'intérêt des plateformes, qui veulent garder un algorithme fermé pour maintenir les utilisateurs chez

elles ; on voit d'ailleurs que les navigateurs intégrés vous reconduisent sur la plateforme quand vous en consultez un lien externe...

Mme Laurence Rossignol. – Je ne connais pas bien TikTok et suis plus familière de Twitter et de Facebook. Est-ce que l'on repère sur TikTok autant d'usines à *trolls* et de *bots* que sur les autres plateformes ?

M. Marc Faddoul. – Sans doute. Il y en a sur toutes les plateformes, et il n'y a aucune raison de penser que TikTok soit plus efficace pour lutter contre ce phénomène. Les résultats, en la matière, dépendent directement des investissements dans les équipes de modération et dans les systèmes de détection, il y a toutes les raisons de penser que ces *bots* soient nombreux sur TikTok. Une nouvelle tendance voit arriver des contenus créés par intelligence artificielle, y compris en vidéo, ce qui va faciliter les campagnes de *trolling*. C'est un problème supplémentaire pour lutter contre la désinformation.

M. Thomas Dossus. – Les contenus polarisants sont plus visibles, par exemple ceux de l'extrême-droite pendant la campagne présidentielle : est-ce le fait que les milieux d'extrême-droite maîtriseraient particulièrement bien les réseaux sociaux ou le fait de la plateforme qui met en avant les contenus polarisants ?

M. Marc Faddoul. – Les deux : il y a une bonne maîtrise des codes des réseaux sociaux par certains partis qui ont peut-être moins de scrupules à utiliser de fausses informations ou des informations déformées qui retiennent plus l'attention de l'utilisateur. Notre étude sur l'élection présidentielle française montre qu'Eric Zemmour est représenté de manière disproportionnée dans les recommandations algorithmiques, mais c'est aussi que ce candidat surfait alors sur une vague de sur-représentation médiatique. On a même vu des utilisateurs utiliser le hashtag Zemmour pour des messages qui portaient sur tout autre chose, juste pour bénéficier de sa notoriété.

Je donne ce chiffre au passage : l'estimation basse est de 1 milliard de vidéos à contenu politique vues pendant la campagne présidentielle sur TikTok, on est donc loin de la simple plateforme de divertissement, telle que se présente TikTok pour justifier qu'elle investit peu dans la modération de contenu... TikTok est bien un vecteur de dialogue politique, même si elle s'en défend.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Vous estimez que l'idéal, ce serait d'obtenir la transparence des algorithmes et l'interopérabilité, au moins pour les DSC, ce qui placerait les plateformes davantage au service des utilisateurs. On dit que Douyin serait différente de TikTok, plus culturelle et éducative, moins addictive, avec une limite d'usage de 40 minutes sur la plateforme, une idée qui pourrait être reprise en Europe : est-ce le cas, Douyin traite-t-elle vraiment ses utilisateurs avec plus de respect, ou bien n'est-ce là que du buzz et qu'une forme de propagande ?

Face aux nombreuses critiques, ensuite, TikTok, qui sent le vent du boulet, a annoncé implanter des serveurs en Europe, où elle a choisi de les concentrer en Irlande, et aux États-Unis, par un partenariat avec Oracle, ceci pour montrer que les données ne s'en vont pas en Chine. Pensez-vous que c'est un vrai changement de politique qui apporte une solution, ou bien ce n'est qu'une façon de noyer le poisson, la plateforme ayant toujours la possibilité, depuis la Chine, de faire ce qu'elle veut des données ?

M. Marc Faddoul. – Il y a eu ce « narratif » sur le fait que Douyin serait une réplique de TikTok pour le marché chinois mais avec une librairie de contenus différents, alors qu'en réalité, les deux applications sont développées par les mêmes équipes : les mêmes ingénieurs travaillent sur les algorithmes de TikTok et Douyin. Cela dit, la politique de modération et éditoriale est nécessairement différente sur Douyin, puisque son contenu est apolitique et la censure assumée. Je n'utilise pas Douyin, mais je crois que la présentation que vous en dites n'est qu'un « narratif ». De ce que j'en sais, Douyin est une plateforme de distraction où des influenceurs promeuvent une culture capitaliste et beaucoup de produits. En revanche, il y a une réelle volonté du parti communiste chinois de limiter l'influence des plateformes sur les enfants - il y a une politique de limitation du temps d'écran face à l'addiction aux jeux et aux plateformes – et nous pourrions nous en inspirer.

Sur l'accès aux données, je préfère ne pas m'avancer car il est très difficile de savoir ce qui se passe précisément une fois les données stockées. Même si les données des utilisateurs américains sont stockées aux États-Unis, il y a toujours un *backup* en Chine, notamment à Shanghai, et j'imagine mal une imperméabilité, ne serait-ce que parce que TikTok aura besoin des données d'utilisateurs pour continuer à entraîner son algorithme qui est développé en Chine, elle aura donc besoin de faire des requêtes à ces données ; et même si les données sont anonymisées, elles sont si précises et si spécifiques, qu'il devient possible de retrouver l'identité de l'utilisateur, *via* son profil d'intérêt, de comportement et son adresse IP. En un mot, je vois mal comment TikTok se passerait complètement d'un accès à ces données.

M. Mickaël Vallet, président. – Merci pour toutes ces informations et analyses.

La réunion est close à 17 h 30.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR « L'UTILISATION DU RÉSEAU
SOCIAL TIKTOK, SON EXPLOITATION DES DONNÉES, SA
STRATÉGIE D'INFLUENCE »**

Jeudi 16 mars 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président –

La réunion est ouverte à 11 h 05.

**Audition de M. Benoît Loutrel, membre de l'Autorité de régulation de la
communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement

MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE EN FRANCE

Mardi 14 mars 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Audition de représentants d'associations de maires

Mme Maryse Carrère, présidente. – Avant d'ouvrir l'audition de ce matin, je vous signale le déplacement que nous organisons lundi prochain, en Ille-et-Vilaine, auquel vous êtes invités à participer.

Je vous propose à présent d'ouvrir la table ronde. Nous avons le plaisir d'accueillir : pour l'Association des maires ruraux de France (AMRF), en visioconférence, M. Jean-Paul Carteret, maire de Lavoncourt dans le département de Haute-Saône, qui est vice-président de cette association, ainsi que M. Michel Gros, maire de la Roquebrussanne, dans le Var, qui est membre de son bureau ; pour l'Association des petites villes de France (APVF), M. Daniel Cornalba, qui est membre de son bureau et maire de l'Étang-la-Ville, dans les Yvelines ; et enfin, pour l'association Villes de France, en visioconférence, M. Frédéric Chéreau, maire de Douai, et M. Éric Straumann, maire de Colmar, tous deux membres du conseil d'administration de cette association.

Avait également été conviée à cette table ronde l'association France Urbaine, qui n'a malheureusement pas pu être représentée ce matin, mais qui enverra à la mission d'information une contribution écrite éclairant sa position sur les sujets qui nous intéressent.

Le sujet examiné par notre mission d'information est l'avenir de la commune et du maire. Votre témoignage nous est donc particulièrement précieux, à la fois pour cerner les difficultés auxquelles sont confrontées les catégories de communes et de maires que vous représentez, et pour identifier les solutions qui se dessinent pour garantir aux communes un avenir conforme à ce qu'attendent les élus et nos concitoyens.

M. Daniel Cornalba, membre du bureau de l'Association des petites villes de France. – L'Association des petites villes de France représente les petites villes de 2 500 à 25 000 habitants, qui regroupent un tiers de la population française. Ces communes sont en plein essor depuis la crise sanitaire ; elles attirent grâce à la qualité de vie qu'elles proposent et à leur relative centralité.

Toutes les études montrent, année après année, que les Français continuent à faire confiance à leur maire, ce qui est remarquable dans le climat de défiance à l'égard des institutions que nous connaissons en France et alors que nos concitoyens ont le sentiment de vivre dans un état de crise permanent : crise des gilets jaunes, crise sanitaire, inflation, etc. En tout cas, les maires sont toujours en première ligne en cas de crise et savent répondre présent.

Votre mission concerne l'avenir du maire et de la commune à l'horizon 2030. Il me semble que leur rôle ne doit pas changer. Les communes ont fait la preuve de leur force et de leur utilité. Il importe de préserver cette instance.

Vous nous interrogez sur la place de la commune dans le bloc communal et sur le lien avec les intercommunalités. Nombre de changements sont intervenus ces dernières années, mais je pense que modifier le périmètre des intercommunalités ne les rendra pas plus efficaces. Celles-ci doivent permettre de démultiplier l'efficacité de l'action locale, en intervenant en soutien des politiques communales. Elles sont avant tout utiles lorsqu'une mutualisation est pertinente : en matière d'assainissement, de gestion des déchets, d'organisation des mobilités, de développement économique, etc. Pour le reste, l'intercommunalité doit avoir une compétence d'appui, de manière souple, en lien avec les communes.

Les finances publiques locales sont sous tension : les communes ont été mises à contribution à hauteur de 46 milliards d'euros ces dernières années, à tel point que, selon notre étude, 44 % des maires envisagent de fermer des services publics. L'État a supprimé des dotations, qui sont, je le rappelle, non pas des subventions, mais des compensations d'un pouvoir fiscal retiré aux communes dans les années 1970. Cette évolution est révélatrice d'une vision restrictive de l'autonomie des collectivités, tant de la part des gouvernements successifs que du juge constitutionnel, car le transfert des compétences devrait s'accompagner de la capacité à agir. Les suppressions successives de leviers fiscaux sont une mauvaise nouvelle. Elles mettent en péril notre capacité à répondre aux problèmes que l'on rencontre. L'État privilégie désormais les appels à projets, qui constituent en fait une prime aux grandes communes, qui disposent seules de l'ingénierie nécessaire pour y répondre. Les petites communes en manquent, c'est le maire qui doit remplir les dossiers le week-end ; dès lors, beaucoup renoncent. Par exemple, en Indre-et-Loire, Tours reçoit plus de la moitié de l'enveloppe de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) du département.

Le problème de l'ingénierie est central. Les petites communes sont victimes de la dévitalisation progressive de l'État déconcentré, qui joue de moins en moins son rôle de conseil. L'État se rétracte et tend à se recentrer sur ses missions de contrôle. Il est important de maintenir les sous-préfectures, afin que l'État puisse s'adapter aux réalités locales. Dans les Yvelines, les sous-préfets n'ont pas les mêmes rôles à Saint-Germain-en-Laye, zone urbaine dense, qu'à Rambouillet. Il faut penser ensemble déconcentration et décentralisation.

On observe aussi une « agencification » de l'État, pour donner de la visibilité à certaines politiques publiques. Celle-ci aboutit parfois à des situations ubuesques : à l'occasion de l'aménagement d'une parcelle, une agence m'a déclaré que l'on devait la densifier, mais une autre a considéré qu'il s'agissait d'une aire protégée... Je me suis tourné vers la sous-préfecture qui n'a pas su arbitrer, et nous avons dû mener conjointement une procédure de délivrance de permis de construire et un dossier de protection des aires protégées ! Il serait utile que les préfectures retrouvent leur capacité d'analyse des dossiers et d'arbitrage *in fine*. Les maires ont parfois le sentiment d'être dépossédés de leurs prérogatives, dans la mesure où ils n'ont plus d'interlocuteur de proximité et ne savent pas qui étudie leurs dossiers. Les décisions semblent être prises au niveau national. C'est pourquoi il conviendrait que les élus soient représentés au sein des agences.

M. Jean-Paul Carteret, vice-président de l'Association des maires ruraux de France. – On connaît l'importance des services de proximité dans les communes rurales. On ne pourra jamais se passer du maire. Il faut que les communes conservent le plus de compétences possible.

M. Michel Gros, membre du bureau de l'AMRF. – L'Association des maires ruraux de France représente les communes de moins de 3 500 habitants, qui rassemblent un

tiers de la population et couvrent plus de 80 % du territoire. Depuis 2020, 900 maires ont démissionné : ils ne comprennent plus les politiques menées par l'État, ni l'attitude de ses services. Ils ont le sentiment d'une perte de sens. Les politiques publiques manquent de visibilité, de continuité. Elles changent trop vite et empêchent les maires de construire une politique de long terme. Les maires sont en contact avec les multiples agences de l'État : l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), etc. Leurs interlocuteurs sont nombreux ; ce n'est pas simple à gérer pour les communes rurales dépourvues d'ingénierie.

On constate avec une certaine amertume une marche forcée vers l'intercommunalité depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe. Les maires avaient pourtant su depuis longtemps travailler ensemble et mutualiser les moyens pour être plus efficaces. Résultat, les communes-centres se renforcent au détriment des communes rurales, sauf si le président de l'intercommunalité est maire d'une commune rurale. Mais dans la majorité des cas, le président est le maire de la ville-centre.

La dotation globale de fonctionnement est deux fois plus élevée par habitant dans les communes urbaines (128 euros) que dans les communes rurales (64 euros), alors même que les charges de centralité qui étaient supportées par les villes-centres ont été pour l'essentiel transférées aux intercommunalités. Le cabinet de la Première ministre nous a répondu qu'il n'était pas possible de réformer la DGF, car la formule est trop complexe, la « clé en aurait été perdue »... Ce n'est pas satisfaisant et on comprend que nos collègues soient démotivés.

Si les procédures pour obtenir des subventions de la part des régions ou des départements sont plutôt simples, il en va différemment pour les subventions de l'État : l'octroi des aides est soumis à différents critères, et les taux varient en fonction du bon vouloir du préfet. Je siége à la commission d'élus de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) du Var ; nous avons dû faire modifier les critères d'attribution de la DETR pour la recentrer sur les territoires ruraux : elle pouvait en effet bénéficier, dans certains cas, à des communes de plus de 20 000 habitants, qui ont accès à d'autres sources de financement à la différence des communes rurales. Le résultat de cette complexité des conditions d'attribution est que les projets des communes rurales sont souvent inéligibles aux aides. Les dossiers sont de plus en plus complexes et on manque cruellement d'ingénierie. L'ANCT ne suffit pas. Les maires ont du mal à trouver un interlocuteur et sont souvent renvoyés de bureau en bureau, jusqu'à en être découragés.

De plus, dans le cas des projets financés par la DETR ou la DSIL, les communes doivent avancer les fonds et l'État les rembourse avec un délai de sept ou huit mois – c'est trop –, au prix de nombreuses tracasseries administratives.

Les communes rurales ont été, dans leur grande majorité, de bons élèves s'agissant de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN), mais la loi va s'appliquer uniformément, pénalisant autant les communes qui ont été vertueuses que les autres ; une approche différenciée serait intéressante.

Nous saluons les opérations « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain », mais nous plaidons pour la création d'un nouveau mécanisme, que l'on pourrait appeler « Villages d'avenir », pour soutenir les anciens chefs-lieux de canton ou les communes rurales qui le souhaitent.

Nous souhaitons pérenniser par la loi les zones de revitalisation rurale (ZRR) pour avoir de la visibilité à long terme.

Les territoires ruraux abritent la forêt, l'eau, les terres agricoles, etc. Or ces aménités rurales, ces services rendus pas la nature au profit du plus grand nombre, ne sont pas prises en compte dans le calcul des dotations de l'État. Il est ainsi plus rentable de bétonner une plaine agricole pour installer une zone commerciale que de créer une zone agricole protégée, qui pourtant permet de stocker l'eau, le carbone, tout en protégeant l'environnement. Ces services écosystémiques devraient être reconnus et la notion « d'espace » rural consacrée dans la Constitution.

Enfin, nous ne pouvons que noter, hélas, un changement de comportement de nos administrés, qui se comportent de plus en plus en consommateurs, et moins en citoyens. Cela rend la gestion des communes encore plus difficile.

M. Jean-Paul Carteret. – La dotation de solidarité rurale (DSR) a été orientée vers les bourgs-centres. Plutôt que de vouloir concentrer les services dans certains endroits, mieux vaudrait les répartir de manière équilibrée sur tout le territoire.

On a trop tendance à identifier communautés de communes et bassins de vie. Or il existe plusieurs bassins de vie au sein d'une intercommunalité : un bassin de vie, c'est une unité de vie, le périmètre scolaire d'une école primaire. On ne peut pas demander à tout le monde de vivre au même rythme dans une communauté de communes, car d'un bout à l'autre de son territoire, les gens ne se connaissent pas. Il faudrait faire en sorte que chaque bassin de vie soit doté d'une école primaire, de services de santé, de services publics, etc. Ce serait la mise en œuvre de la proximité. Quand on va chercher ses enfants à l'école, on fait ses courses. Créer des aides pour la relance des commerces, c'est bien, mais on ne peut pas les implanter au milieu de nulle part ! Il en va de même pour les médecins. Il faut garantir la présence de tous ces services dans chaque bassin de vie.

Je plaide aussi pour la présence d'un service public de la petite enfance à proximité de chaque école dans les territoires ruraux. On manque d'assistantes maternelles ; des crèches ou des micro-crèches se développent, mais elles sont parfois éloignées d'un bourg-centre ou d'un village. Lorsqu'un village n'a pas de service de la petite enfance, les jeunes parents ne sont pas incités à venir y vivre, et il est à craindre que l'école, tôt ou tard, ferme. Si l'on concentre les services dans certains bourgs-centres ou certaines « petites villes de demain », les autres communes vont dépérir. Il importe de mailler tout le territoire. La création des zones artisanales a été une erreur, car l'activité s'est concentrée dans ces zones. Mieux aurait valu permettre aux artisans de s'installer dans les villages, afin d'entretenir la mixité sociale. J'ai été directeur d'école dans une commune rurale : la mixité sociale était forte ; mais aujourd'hui elle a disparu.

Nous l'avons constaté lors de la crise sanitaire : dans les communes, le maire est le premier maillon de la chaîne sociale, le premier interlocuteur pour la sécurité. Les maires ruraux sont ainsi souvent référents pour les violences conjugales. Les élus sont à disposition de leur population en permanence, vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Les maisons France Services devraient mailler le territoire encore plus finement, au-delà des centres des communautés de communes. N'oublions pas non plus que le premier maillon du service public, c'est la mairie. On crée une plateforme numérique pour faciliter la délivrance des cartes d'identité et des passeports, mais ce n'est pas une bonne idée. Il faut que la mairie reste le point de référence pour tous ceux qui vivent à proximité. Lors de fusions réalisées en

application de la loi Marcellin de 1971, chaque hameau avait, dans un premier temps, conservé son maire délégué, mais ces mairies ont depuis fermé, et il ne faut pas s'étonner que certains n'aillent plus voter, car ils vivent maintenant trop loin de la mairie centrale. La ruralité mérite davantage de respect !

Les communes rurales contribuent à l'économie locale. Or 65 % seulement des crédits de l'enveloppe de la DETR reviennent aux communes rurales. On fait pourtant travailler les artisans locaux. Les communautés de communes consomment 23 % de la dotation ; elles ont des frais de fonctionnement plus élevés. Les communes rurales, elles, s'appuient sur des bénévoles dévoués.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Pourriez-vous nous donner des exemples concrets ? Par exemple, pourriez-vous nous préciser quelles compétences devraient rester aux communes au sein des intercommunalités ?

Nous nous intéressons aussi aux conditions d'exercice du mandat de maire. Quels sujets méritent selon vous d'être évoqués ? Que proposez-vous s'agissant des secrétaires de mairie ou du statut de l' élu ?

J'attire également votre attention sur le fait que la réflexion que nous avons engagée est une réflexion prospective : que doivent être, demain, la commune et le maire ?

Vous nous avez décrit les difficultés rencontrées par les maires. Nous partageons le constat et nous avons souvent eu l'occasion de défendre vos positions dans l'hémicycle, notamment sur l'agencification ou sur la répartition de la DETR, qui devrait revenir en totalité aux communes rurales, comme nous l'avons précisé dans un projet de loi de finances récent, etc.

Nos questions s'adressent aussi aux élus de communes plus importantes : quelle est la place du maire dans une ville-centre ? Quelle est l'articulation entre les communes et les intercommunalités ? Nous ne voulons pas opposer les deux, mais identifier les compétences de proximité, qui doivent relever de la commune, et celles, plus stratégiques, qui doivent relever de l'intercommunalité.

M. Daniel Cornalba. – Je me retrouve dans de nombreux discours. De nombreuses communes membres de l'APVF sont attachées à l'Agenda rural, que nous devons construire ensemble.

L'évolution du bloc communal s'est faite à marche forcée. Je suis maire depuis 2020, mais selon mes collègues, c'était autrefois différent ; ils déplorent le carcan actuel. Mais à partir du moment où l'intercommunalité existe, elle doit être utile.

Une chose peut nous réunir : l'intercommunalité n'a de sens que s'il existe un projet de territoire, qu'il faudrait rendre impératif. Parfois, dans les intercommunalités XXL, tous les maires ne se connaissent pas. L'année suivant les élections, il faudrait qu'ils se rencontrent pour déterminer les projets à faire ensemble, quels que soient les programmes sur lesquels ils ont été élus. Certes, il faut également un équilibre entre la commune-centre et les petites communes.

L'intercommunalité peut aussi avoir une plus-value pour la recherche de financements, notamment européens. Souvent, une petite commune a l'impression de se

trouver devant une montagne et n'ose pas y prétendre. L'intercommunalité peut mutualiser l'ingénierie pour préparer les des dossiers à déposer.

Auparavant, dans les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), nous étions obligés de faire remonter certains projets au niveau de l'intercommunalité. Nous nous sommes aperçus que nous avons, au sein de différentes communes, des projets similaires sur la rénovation thermique ou les sites scolaires qui, mis ensemble, pouvaient avoir le poids suffisant pour intéresser les financeurs.

La commune, c'est le guichet de base des citoyens, qui les réoriente ensuite. Parfois, les citoyens ont l'impression que la mairie est responsable de tout, ou presque. Les gens se rendent facilement en mairie : on l'a vu pour la crise covid, pour l'accueil des réfugiés ukrainiens : le lendemain de l'agression russe, des gens y déposaient des sacs de nourriture. Aller à la mairie est un réflexe de base ; ne l'oublions pas.

À l'échelle d'une intercommunalité, on pense à l'aménagement du territoire avec notamment le plan vélo, l'assainissement, mais certaines problématiques d'urbanisme relèvent des communes. Il y a des équilibres à préserver : patrimoine, aménagement, sensibilité de la population : le maire, qui est « à portée de baffes », est celui qui est le plus à l'écoute des citoyens. Cela permet une plus grande finesse dans les aménagements urbanistiques. Dans une agglomération, si tous les projets sont remontés à l'intercommunalité, cela pose problème.

N'oublions pas les ressources humaines. Les représentants de l'AMRF ont évoqué l'attractivité des emplois territoriaux. Si l'on veut une montée en compétences de l'ingénierie, il faut rémunérer celles-ci. Les petites communes ne peuvent accorder cette revalorisation salariale, et doivent être accompagnées. Un décrochage s'est réalisé progressivement. Des métiers valorisants sont devenus de moins en moins attractifs, et les personnes compétentes ont fui vers d'autres secteurs. Nous ne pouvons que le regretter, mais il nous revient d'y répondre.

M. Jean-Paul Carteret. – Que pouvons-nous mieux gérer en proximité ? J'évoquerai quelques exemples. Il nous faut rester cohérents par rapport au périmètre de scolarisation des enfants : le ministre veut « faire école ensemble » lorsqu'il y a quatre ou cinq écoles sur une communauté de communes, mais ce n'est pas possible. On ne peut pas avoir le même projet, tout dépend du bassin de vie. Nous sommes capables de monter des projets communs avec des syndicats. Il faut autoriser les communes à travailler ensemble, sur un même bassin de vie, quitte à appeler cela autrement, comme des conventions de partenariat.

Dans ma communauté de communes, en application de la loi NOTRe, plus une commune est grande, plus elle a de représentants. Trois communes ont ainsi 26 représentants sur 60 ; il faut 27 autres communes pour contrebalancer leur pouvoir. Il faut revenir à un système plus équilibré, car cela ne marche pas.

La communauté de communes est utile pour certaines compétences. Cependant, chez nous, trois grosses communes ont plaidé pour le transfert de compétence de la voirie : désormais, les travaux ont lieu en fin d'année et non plus en début d'année, car les chantiers sont plus gros, et les entreprises qui remportent le marché ne sont même plus de la commune. On a enlevé des compétences aux communes, et donc des capacités d'initiative. La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) est passée aux intercommunalités. Les rivières ne sont plus entretenues, alors qu'auparavant chaque commune le faisait. Certains ponts sont envahis d'arbres, car personne n'ose s'en occuper.

M. Michel Gros. – Je serai direct, voire provocateur : il faut arrêter le double discours. Soit les communes sont inutiles, et il faut les supprimer, soit elles sont utiles et il faut leur donner des moyens. Depuis 2008, on assiste à un discours formaté, qui dépasse les élus et qui diffère des actes. Soit nous sommes des gens irresponsables dilapidant l'argent public, soit nous savons aménager le territoire et il faut nous donner de l'argent. Ce double discours est difficile à accepter pour les communes rurales. Le Gouvernement nous dit qu'il a besoin de nous, mais la technostructure nous fait sentir que ce n'est pas bien de parler à 25 communes, car c'est plus compliqué que de ne s'adresser qu'à une seule. J'en veux pour preuve, mais d'autres exemples pourraient être tirés des gouvernements précédents, les récents propos de la Première ministre aux intercommunalités sur le zéro artificialisation nette (ZAN), alors que ce sujet concerne les communes. Nous, communes rurales, sommes vertueuses pour l'aménagement du territoire.

Nous n'acceptons plus ce double discours : dire que nous sommes utiles, sans nous donner les moyens ou en transférant à marche forcée nos compétences vers l'intercommunalité.

Nous voulons bien un transfert de compétences – nous n'avons pas attendu l'État pour nous rassembler, mais derrière il y avait un véritable projet. Or désormais, cela vient d'en haut et descend sans analyse fine. Laissez-nous travailler, et jugez-nous sur les résultats et non par anticipation : dans les territoires ruraux, nous avons des communes qui savent faire.

Il faut aussi revoir le statut de l'élu : comment avoir des territoires ruraux dynamiques, avec des jeunes voulant s'investir dans un mandat local, quand l'employeur rechigne à la mise à disposition, lorsque le statut est précaire, que l'élu est responsable de tout sans couverture, ou lorsque les indemnités des élus sont ridicules ? Une vice-présidente de l'AMRF a dû se mettre en arrêt maladie pour continuer à mener son mandat. C'est plus compliqué dans une commune rurale que dans une grosse commune. Il en est de même pour l'ingénierie : souvent, c'est le maire qui s'y colle.

Quand nos administrés s'interrogent, le premier réflexe est d'aller à la mairie. Mais lorsqu'on interroge le maire sur les poubelles qui débordent ou la réparation d'un réseau d'eau, que répond-il ? Cela ne dépend pas de moi, mais de l'intercommunalité... Cela le décrédibilise.

Les taux de participation aux élections municipales ont chuté : on ne voit plus la pertinence des maires dans les communes rurales.

M. Frédéric Chéreau, maire de Douai, membre du conseil d'administration de Villes de France. – Merci de l'attention que vous portez aux communes. Nous savons que vous nous défendez au quotidien, et que plusieurs d'entre vous étiez maires. Villes de France rassemble les communes entre 10 000 et 100 000 habitants, qui sont souvent communes-centres d'intercommunalités. Nous sommes sur une strate différente de celle des communes rurales, mais nous avons de nombreux sujets communs.

Les principales différences entre les communes rurales et nous reposent sur deux points : le ratio entre le nombre d'élus et la population, et le ratio entre le nombre d'agents et la population. Les communes rurales sont très bien loties pour le nombre d'élus par habitant : elles ont environ une quinzaine d'élus pour 1 000 habitants. À l'inverse, elles sont moins bien dotées en agents. Les élus jouent parfois aussi le rôle de directeur, de chef de service voire d'ouvrier... Dans les communes plus importantes, nous avons à l'inverse un élu pour

1 000 habitants, mais nous avons davantage d'agents : une directrice du budget, un responsable d'ingénierie pour répondre aux appels à projets par exemple.

Les communes attendent trois choses : visibilité ou temps long, autonomie et souplesse.

Nous avons manqué de visibilité durant les années précédentes. Lors de la crise sanitaire, il a fallu tout inventer, seuls, pour continuer à travailler sans les administrations étatiques qui avaient fermé. Ceux qui étaient en première ligne devaient inventer les solutions...

Actuellement la crise inflationniste et la pénurie de matériaux sont compliquées à gérer. Nous travaillons sur des projets à long terme, durant parfois deux ou trois mandats. Pour la mise en place d'un nouveau service, que ce soit en investissement ou en fonctionnement, avons besoin de stabilité du cadre juridique et de visibilité pour nos ressources. Toute perturbation est difficile à gérer.

Nous avons besoin d'être autonomes vis-à-vis de l'État et dans nos choix d'organisation, localement, à l'échelle du bloc communal. Nous avons parfois le sentiment, à mesure que l'État se déprend de ses capacités d'ingénierie, qu'il devient plus tatillon, recroquevillé sur sa capacité ou plutôt son incapacité à contrôler. Il existe une sorte de présomption d'amateurisme de certains grands services centraux de l'État vis-à-vis des maires : le projet serait électoraliste, trop cher, mal ficelé, car le maire n'est pas sorti des bonnes écoles... Il vaudrait mieux qu'une agence de l'État ou un service ministériel vienne y mettre bon ordre. Or souvent, ce n'est pas le cas...

Nous ne voulons pas être dans une position d'exécutant de l'État. Nous avons travaillé avec le sous-préfet de mon arrondissement sur les établissements recevant du public. Je me suis retrouvé l'exécutant d'un projet piloté par l'État. Le sous-préfet n'a plus de moyens : il demande aux maires de faire et de rendre des comptes. Si l'État veut exercer une compétence, qu'il le fasse lui-même et ne demande pas à nos ingénieries territoriales de le faire à sa place.

Je suis d'accord avec notre collègue, il faut nous laisser gérer nos territoires comme nous le voulons. Les relations avec l'office de tourisme intercommunal sont compliquées pour gérer les visites du beffroi de l'hôtel de ville de Douai. De nombreuses procédures ont ainsi été transformées, sans gagner grand-chose en efficacité.

Il en est ainsi de la compétence habitat, qui relève de l'intercommunalité. Mais ce sont les mairies qui ont la connaissance fine des bailleurs. Je voudrais mettre en place le permis de louer dans ma commune ; je suis le seul à le demander, parmi les 36 communes de l'intercommunalité, mais je suis d'accord pour prendre en charge toute l'ingénierie et recruter le personnel nécessaire. Cela fait trois ans que j'attends l'autorisation... Nous avons besoin de cette souplesse.

Certaines compétences doivent toujours relever de la commune, car l'intercommunalité n'est pas le bon niveau. Il n'est pas simple de confier à l'intercommunalité les sujets nécessitant une connaissance fine des habitants : la petite enfance, le scolaire, le social, parfois la politique de la ville. L'intercommunalité est une structure d'ingénierie : elle peut très bien agir sur l'économie, mais cela n'a pas de sens pour des sujets de proximité.

L'État a toujours l'impression que le bloc communal est un tout, et que parler à l'intercommunalité permet de parler à toutes les communes. Or c'est une structure propre, avec son projet politique propre. La commune est autre. On peut comprendre cette confusion de la part de l'habitant, qui se tourne vers le maire sans tenir compte de l'intercommunalité. Ce n'est pas à lui de gérer notre propre complexité.

L'intercommunalité a été construite de manière bizarre, mi-chèvre mi-chou. Nous n'avons pas supprimé des communes comme en Allemagne ou en Belgique, mais créé une strate supplémentaire sans en supprimer. Nous ne voulons pas supprimer les communes. Actuellement, les intercommunalités existent et gèrent des projets politiques et non plus techniques comme les syndicats. Elles n'ont aucun compte à rendre aux citoyens, mais uniquement aux maires. Le projet intercommunal n'est pas présenté par les maires.

Contrairement au citoyen, on peut exiger de l'État qu'il comprenne que maires et intercommunalités ne sont pas la même chose, et qu'il doit parler aux maires sur les compétences communales.

Nous avons besoin de souplesse, car nous travaillons sur le temps long. Les sujets sont complexes. Le maire, ensamblier, a besoin que l'État lui facilite la vie. Les appels à projets sont très compliqués, et nous bousculent lorsque nous mettons en place, sur le temps long, toutes nos politiques. Souvent, pour obtenir un appel à projets, il faut sortir quelque chose de neuf de son chapeau, en réalité juste pour avoir quelques sous pour financer du temps long.

Nous avons besoin d'avoir un État ensamblier qui regarde les choses de manière croisée, comme nous : nous gérons des écosystèmes locaux. Souvent, c'est pour cela que les maires apprécient le préfet et le sous-préfet, qui représentent un État à une seule tête, capable de répondre sur plusieurs thématiques. Sinon, il est difficile d'avoir affaire avec plusieurs agences de l'État ou avec des directions régionales de l'État qui parfois en se parlent pas, ou à un architecte des bâtiments de France (ABF) local qui ne dit pas la même chose que l'ABF qui est au-dessus ou que les pompiers lorsqu'il s'agit de sécuriser un bâtiment...

Autre exemple, le sous-préfet nous demande, dans le cadre d'un PLU, de construire de toute urgence des logements pour répondre à la demande d'une entreprise qui s'installe dans le Douaisis, et de l'autre, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) estime qu'il ne faut pas sortir immédiatement tous les logements, car beaucoup sont prévus sur des friches et qu'il faut les échelonner... Le préfet doit arbitrer. Parfois, la loi n'est pas totalement claire, et il reste une marge d'interprétation. Que l'État utilise cette marge pour simplifier, et qu'il nous couvre.

D'autres choses fonctionnent moins bien, comme les multiples schémas qu'on nous demande de réaliser pendant des heures, sans trop de résultat. Par exemple la convention de sécurité intégrée, qui ne nous a pas permis d'avoir un policier de plus, et pour laquelle je vais devoir encore attendre six mois pour obtenir une réponse sur les caméras mobiles que je souhaite installer à Douai...

J'ai fait des pieds et des mains pour intégrer le contrat de relance et de transition écologique (CRTE), mais je n'ai pas eu le droit de le signer, puisqu'il relève de l'agglomération. Agglomération et ville ont deux agendas différents. Je ne suis pas vice-président de l'agglomération alors que je suis maire de la ville centre. Dans le Douaisis, les communes périphériques ont le pouvoir dans l'agglomération. C'est d'ailleurs une réponse à

mon collègue qui reprochait aux communes centres d'imposer leurs vues dans les intercommunalités. Les deux cas de figure existent.

Autre exemple de ce qui ne marche pas très, les contrats de ville : on saupoudre, il n'y a pas de cohérence, et chaque année nous y passons des heures en mobilisant énormément d'ingénierie, pour financer une vingtaine de projets. De la même manière, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) nous demande de multiplier les études pour, *in fine*, sortir ce que les maires savaient dès le début et obtenir des financements. Mais on va mesurer à chaque fois si on sait bien les utiliser, en raison d'un soupçon permanent.

En revanche, ce qui fonctionne, c'est quand l'État nous soutient de façon souple sur des projets de long terme où la stratégie est vraiment définie par le territoire. Ainsi, les programmes de réussite éducative fonctionnent très bien, de même que la cité éducative, même si ce projet ne durera que trois ans. C'est une vraie initiative des maires.

Le programme Action cœur de ville fonctionne également bien. Villes de France est un partenaire évident de l'État pour ce programme, qui est porté par un préfet connaissant bien les maires. Chaque maire peut inventer son projet. Le Président de la République s'interroge beaucoup sur le dispositif, qui ne serait pas bien contrôlé par l'État. Mais vu des maires, c'est un bon dispositif.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La formule de « présomption d'amateurisme » fait recette auprès de nos collègues...

M. Éric Straumann maire de Colmar, membre du conseil d'administration de Villes de France. – Je suis le maire de Colmar, ville de 70 000 habitants, et je préside l'agglomération de 110 000 habitants. Les Français sont très attachés, historiquement, à la figure du maire. J'ai été président de conseil départemental et parlementaire. Il faut maintenir et défendre l'image et la fonction de maire, même si avec la montée des réseaux sociaux, il devient plus difficile de faire passer des messages, avec certains contradicteurs qui ne participent pas de la même façon au débat public.

Pour que le maire subsiste, il faut que la commune puisse conserver certaines compétences, comme les écoles, le périscolaire, l'urbanisme – sinon le compte à rebours de la fin de la commune et du maire va démarrer –, la culture, le sport. Il y a suffisamment à faire dans les intercommunalités.

Avec les départements et les régions, je pense sincèrement qu'il y a une strate en trop. C'est la course pour couper le ruban entre les différents financeurs. On ne comprend plus qui fait quoi. Un big bang institutionnel se prépare : il faut réduire d'une strate.

Les espaces France Services, mis en place après la crise des Gilets jaunes, fonctionnent bien. Au départ réservés pour les communes rurales, ils fonctionnent aussi en zone urbaine, notamment dans les quartiers de reconquête républicaine où les habitants peuvent avoir des problèmes pour accéder à internet, que ce soit pour des raisons intellectuelles, financières ou pratiques. Et j'approuve ce qui a été dit précédemment.

Mme Anne Chain-Larché. – Pouvez-vous nous en dire plus sur la compétence eau et assainissement, et sur le report éventuel du transfert de cette compétence aux communautés de communes, actuellement facultatif ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Vous avez évoqué l’attractivité de la fonction publique territoriale et des ressources humaines. Quelle articulation des ressources humaines instaurer entre le niveau communal et intercommunal ? Certaines intercommunalités ont fait le choix de mutualisations intégrées se traduisant par l’absorption des services de la ville centre avec l’intercommunalité, ce qui crée des difficultés d’appropriation des agents intercommunaux et de liaison entre les personnels des communes membres de l’intercommunalité avec leurs collègues de la ville centre. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point, et avez-vous des suggestions ?

Mme Cécile Cukierman. – Merci pour vos interventions fondées sur la réalité quotidienne. Vous avez évoqué l’enjeu pour l’échelon communal de conserver suffisamment de compétences pour que le pouvoir du maire soit reconnu et que son rôle ne se réduise pas à seulement accueillir les habitants venant toquer à la mairie, sans pouvoir répondre à leurs demandes. Vous avez également souligné que la compétence des maires en matière d’urbanisme tend à se réduire, notamment à cause de la multiplication des PLU intercommunaux (PLUi). Mme Chain-Larché a évoqué également la compétence eau et assainissement.

Certaines compétences transférées viennent-elles à manquer aux communes ? Il ne s’agit pas, pour elles, de faire une collection Panini de compétences, mais d’être en mesure de remplir véritablement les missions qui sont les leurs, afin de conserver leur légitimité auprès des citoyens.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Les équipes administratives dans les communes peuvent rencontrer de vraies difficultés. L’absence d’interlocuteur en matière de finances publiques pose problème. Les maisons France Services n’y répondent pas. Le conseiller fiscal peut avoir parfois une centaine d’interlocuteurs pour les budgets. Cela rend l’exercice du métier de secrétaire de mairie encore plus complexe et moins attractif, eu égard aux difficultés rencontrées.

M. Éric Straumann. – En Alsace, nous n’avons aucun problème pour la gestion de l’eau et de l’assainissement. Dans le Bas-Rhin, nous avons un syndicat unique pour l’ensemble des communes, et presque toutes y ont adhéré. Cela peut être différent dans les autres régions françaises.

Je suis convaincu que le PLUi réduit considérablement les pouvoirs du maire. C’est un compte à rebours pour la disparition de la commune, selon mon avis personnel. Nous voulons conserver la compétence urbanisme.

Dans les petites communes, il est difficile de recruter des secrétaires de mairie, qui deviennent une denrée rare ; les maires font monter les enchères et se piquent les secrétaires de mairie. Il faudrait créer un diplôme, une formation structurée dans les universités ou des écoles. Auparavant, il existait des écoles pratiques d’administration.

M. Michel Gros. – Depuis que la compétence eau et assainissement a été transférée de façon obligatoire à la communauté d’agglomération, nous faisons double travail : les besoins émanent de la commune, nous devons rechercher l’entreprise qui exécutera les travaux, préparer la paperasse administrative, et ensuite la transmettre à l’intercommunalité qui valide ou non le dossier, par un vote du conseil communautaire. Cette lourdeur administrative entraîne aussi une moindre réactivité. Le transfert de compétence n’est donc pas exemplaire. Dans les communes rurales, où l’on fait très attention à l’eau, c’est

un sujet très sensible. L'État a suffisamment de contrôle sur les stations d'épuration et les rendements des réseaux d'eau pour ne pas contraindre à la mutualisation intercommunale.

Depuis la fusion en 2017, le coût des ressources humaines au niveau de l'intercommunalité ne cesse de croître. Alors qu'il n'y a pas forcément de transfert de personnel vers l'agglomération. Hormis pour les crèches, le personnel est toujours resté à la commune : pour le PLUi et l'eau, c'est nous qui le faisons. Nous n'avons pas réalisé d'économies d'échelle. Comme le dit notre président national de l'AMRF, depuis les années qu'il connaît les échelles, il n'en a jamais vu faire des économies ...

Nous sommes opposés au PLUi : le PLU doit rester aux mains du maire et du conseil municipal afin d'être en phase avec les attentes de la population. Certaines communes veulent se développer, il faut leur laisser la liberté de le faire. L'État est là pour encadrer les éventuelles dérives.

Les aides techniques de l'État disparaissent. Le conseiller fiscal nous est vendu comme la panacée. On a rationalisé, c'est-à-dire fermé, les trésoreries, et nous avons été contraints de passer au référentiel M57. L'État, qui se sentait peut-être coupable, a voulu nous aider avec le conseiller fiscal. Dans mon bassin de vie, celui-ci est très efficace et apporte de précieux conseils à ma directrice générale des services.

M. Frédéric Chéreau. – L'eau et l'assainissement sont gérés par mon intercommunalité de façon plutôt satisfaisante. La plupart des intercommunalités sont couvertes par le syndicat interdépartemental. L'intercommunalité gère pour la moitié des communes.

Une difficulté que soulève l'intercommunalisation de la compétence voirie est la gestion du calendrier des chantiers.. Pour une meilleure acceptabilité de la population, il faut vraiment gérer le phasage des interventions pour un enchaînement le plus efficace possible. Or plus il y a d'intervenants, plus il y a de problèmes ; quand je suis prêt à lancer des appels d'offres, l'agglomération n'est parfois pas prête de son côté...

Souvent, le périmètre pour gérer les inondations est plus large que celui de l'agglomération. Dans le Nord, le territoire est plat avec des cours d'eau reliés entre eux, voire anthropisés depuis le Moyen-âge. Nous devrions créer un établissement public territorial de bassin sur quatre ou cinq agglomérations. L'État devrait prendre la main, car cela devient complexe à gérer.

Oui pour conserver le pouvoir de l'ingénierie dans les communes. L'ingénierie et le projet stratégique du territoire doivent appartenir aux communes, élues sur la base d'un projet politique. Les agglomérations doivent se concentrer sur des compétences techniques, au choix des maires et communes qui les composent.

Nous avons besoin de garder la main sur l'urbanisme. Le passage au PLUi est vécu comme une perte de substance. Dans l'agglomération de Lille, qui comprend plus de cent communes, les maires ne se connaissent plus par leur prénom, alors que dans la nôtre, nous ne sommes que 36. Le PLU reste l'outil stratégique numéro un des maires. S'il y a un PLUi, Ville de France défend qu'au moins la modification à petite échelle pour une ou deux communes, soit facilitée, sans une procédure trop complexe multipliant les consultations de tout le monde.

Les maires ne doivent pas uniquement gérer le quotidien, mais piloter une stratégie, sinon c'est la mort de la commune.

Nous avons de fortes attentes en matière d'ingénierie pour gérer des projets. Nous avons besoin du soutien de l'État en la matière, et pas seulement besoin de financements pour investir. L'État semble toujours dire que l'argent utilisé en fonctionnement est du gaspillage, or pour porter un projet et préparer l'avenir, il faut bien des dépenses de fonctionnement notamment en personnel, par exemple pour développer de nouvelles sources d'énergie locales, transformer un centre-ville, créer une petite centrale intégrée dans un projet éducatif de territoire, en lien avec le projet alimentaire de territoire. Je souhaite créer un grand pôle petite enfance alliant crèche, maternelle et école élémentaire. L'État doit nous aider à financer pendant deux ans un contrat de projet, car il faut une personne qui se consacre à 100 % à ce type de dossiers.

M. Jean Sol. – Merci pour votre éclairage sur ce que vous vivez au quotidien. Je souhaite revenir sur le statut de l'élu et les difficultés quotidiennes des maires et des secrétaires de mairie, dont il faut parfois s'accommoder, faute d'avoir un directeur de services diplômé et compétent.

M. Michel Gros. – Plus nous arriverons vers 2026, plus nous aurons des personnes qui voudront s'occuper des mairies. Mais en réalité, le maire est responsable de tout, et il est en permanence sur le fil. Au moindre souci, cela lui retombe dessus juridiquement. Il a aussi des budgets à gérer.

Si nous ne sommes pas entourés d'experts, c'est difficile. Le soutien de l'État, à travers un appui en ingénierie ou par le biais d'un conseiller fiscal, est crucial pour entretenir les vocations pour la fonction de maire dans le monde rural.

Les maires ont le sentiment d'une perte de sens. Ils s'interrogent sur leur engagement, hésitent parfois à poursuivre. Ils ne comptent pas leurs heures. Mais nos concitoyens se comportent de plus en plus comme des consommateurs et ne voient pas le travail nécessaire pour faire avancer les dossiers. Il est donc plus que jamais nécessaire que l'État soutienne les communes rurales. N'oublions pas que ce qui fait la spécificité de la France, c'est son tissu de communes : songez à leur rôle pendant la crise des gilets jaunes pour faire remonter les cahiers de doléances. Les maires sont en phase avec leur population.

En conclusion, si j'avais un mot à dire à l'État, je lui dirais : « Écoutez-nous ! Aidez-nous ! Faites-nous confiance ! » Il est important de travailler ensemble. Or on a trop souvent l'impression d'être victimes de barrières. Les contrôles de l'État sont draconiens, excessivement et inutilement pointilleux.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Je vous remercie. Nous avons tous été maires et nous souscrivons à ce que vous avez dit. Le Sénat se préoccupe de la vie des communes : ainsi cette semaine, nous examinons en séance publique cinq propositions de loi qui concernent les collectivités territoriales. Nous sommes à vos côtés. La commune est une strate essentielle dans l'organisation de notre pays, pour son avenir et le lien social dans nos territoires.

La réunion est close à 10 h 15.

**MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE
FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES
DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »**

Mardi 14 mars 2023

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Audition de MM. Éric Bergé, chef de projet « Industrie lourde » de The Shift Project, Jean-Philippe Hermine, coordinateur de l'initiative « Mobilité en Transition » de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), et de Mmes Diane Strauss, directrice du bureau France, et Fanny Pointet, responsable du transport maritime de Transport & Environment (T&E) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 19 h 20.

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

Mardi 28 février 2023

- Présidence de M. Alain Cadec, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition des agences de l'eau

M. Alain Cadec, vice-président. – Mesdames et messieurs, mes chers collègues, je vous remercie d'avoir accepté de participer à notre mission d'information. Toutes les agences de l'eau sont représentées dans notre table ronde. Elles constituent le bras armé de notre politique de l'eau depuis au moins un demi-siècle. Nous ouvrons la première audition publique de notre mission d'information sénatoriale, qui a tenu sa réunion constitutive le 8 février. Cette mission d'information a été lancée à la demande du groupe socialiste, représenté aujourd'hui par Hervé Gillé. C'est une excellente initiative.

Rémy Pointereau, président de notre mission d'information n'a pas pu être présent. Il m'a donc confié la tâche de présider cette réunion. En amont de notre réunion, nous avons transmis aux représentants des agences de l'eau un questionnaire. Après mes propos introductifs et ceux du rapporteur Hervé Gillé, les responsables de chaque agence seront amenés à présenter les principales problématiques de leurs bassins hydrographiques et les priorités d'action définies dans leurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Puis, nous en viendrons aux questions du rapporteur et des sénatrices et sénateurs membres de notre mission d'information, qui nous permettront de débattre. Les représentants des agences de l'eau pourront présenter des propositions d'amélioration pour notre système de gestion de l'eau – modifications réglementaires ou législatives. Dans le contexte hydrographique actuel, je ne doute pas qu'ils formuleront des propositions.

Au nom de notre mission d'information, je remercie de nouveau les directrices et les directeurs des agences de l'eau d'avoir répondu à notre invitation, en venant en personne ou en déléguant leurs proches collaborateurs. Nous avons aussi convié les présidents de comité de bassin qui pouvaient se rendre disponibles. En effet, la politique de l'eau ne peut être appréhendée correctement en se réduisant à des enjeux techniques. Les élus ont aussi évidemment leur mot à dire, d'autant plus que la gestion de l'eau fait irruption sur le devant de la scène médiatique. Des restrictions sont attendues dans les mois ou années qui viennent.

Cette mission d'information a pour objet de mettre en lumière les objectifs et les instruments de notre politique publique de l'eau. Ces objectifs sont multiples : garantir un bon état des masses d'eau en luttant contre les différentes formes de pollution ; protéger les écosystèmes aquatiques et restaurer leurs fonctionnalités ; assurer un approvisionnement en eau suffisant pour toutes et tous et pour toutes les activités qui en ont besoin : ménages, abreuvement du bétail, irrigation, production d'énergie ...

En France, pays tempéré et bien arrosé, nous pouvons légitimement penser que ces objectifs peuvent être atteints avec un simple effort collectif. Nous pouvons encore considérer que la gestion de crise reste localisée et temporaire. Or le contexte se modifie. Le

changement climatique nous conduit à réinterroger nos politiques de l'eau de manière assez radicale. La crise hydrique n'est plus si localisée ou si temporaire qu'autrefois.

En 2022, une sécheresse estivale record a affecté notre pays. Elle continue d'ailleurs cet hiver. Tous les départements ont connu des restrictions. Les crises de l'eau ne sont désormais plus l'apanage des départements méditerranéens. Désormais, nous connaissons aussi une sécheresse hivernale et nos nappes phréatiques se situent à des niveaux historiquement bas.

À l'issue des Assises de l'eau, nous avons visé une baisse de 10 % de notre consommation d'eau à l'horizon 2025 et de 25 % à l'horizon 2040. Il nous reste à trouver les moyens qui nous permettront d'atteindre ces objectifs.

Devons-nous davantage hiérarchiser les priorités dans les politiques publiques ? Pourrions-nous toujours accéder à l'eau à des prix raisonnables ? Devons-nous massivement investir dans la gestion de l'eau et, par conséquent, payer l'eau plus chère ? Qui devra payer ce surcoût, en sachant que le prix de l'eau varie selon les territoires ? Selon quelles modalités devons-nous organiser l'intervention publique, qui repose beaucoup sur les collectivités territoriales ? Qu'en est-il des objectifs de qualité ? Devons-nous accélérer nos interventions pour nous approcher des objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE) à atteindre d'ici 2027 ? Pouvons-nous poursuivre simultanément les objectifs quantitatifs et qualitatifs de la DCE ?

En définitive, l'objet de notre mission est vaste. Si les retraites accaparent l'attention des médias pour les jours et semaines à venir, les questions de l'immigration et de l'eau suivront. Cette dernière devient stratégique dans le contexte de sécheresse que nous connaissons. Les quelques gouttes de pluie de ce week-end ne changeront pas la donne face à la sécheresse que nous subissons.

Je précise que j'ai été membre de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne durant une dizaine d'années. J'ai été président de la Commission locale de l'eau (CLE) de la Baie de Saint-Brieuc, qui connaît bien les problématiques liées aux nitrates et aux pesticides.

Je cède la parole au rapporteur, qui précisera les objectifs de notre table ronde.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous venez de présenter le cheminement de nos travaux. Tout d'abord, je remercie nos collègues, les présidents de comité de bassin et les directeurs d'agences de l'eau pour leur présence. Nous tenons compte des travaux menés récemment par la délégation sénatoriale à la Prospective sur la thématique de la gestion de l'eau.

En France, pendant longtemps, nous avons considéré que la disponibilité de l'eau coulait de source et que nous avons mis en place un outillage et un modèle technico-administratif suffisamment étoffé pour répondre en permanence à nos besoins. Or, il est temps de nous interroger et de dégager ensemble des pistes concrètes pour améliorer la gestion de notre eau.

Le mètre cube d'eau reste peu cher, facturé en moyenne à 4,3 euros. La bataille de l'assainissement est en grande partie gagnée, avec la réhabilitation ou la rénovation de nos réseaux d'alimentation en eau, ou encore avec la dynamique de réduction de la pollution industrielle. Des retenues d'eau ont été aménagées de longue date pour produire de

l'hydroélectricité. Elles permettent de contribuer au soutien d'étiage et de sécuriser les apports d'eau, notamment en période sèche. Nous reviendrons dans nos débats sur la question de l'évolution des concessions hydroélectriques.

Néanmoins, ce système reste fragile. Les tensions connues dans certains villages, notamment dans le Var, couplées aux carences de notre système, ont conduit à des ruptures de l'approvisionnement en eau potable et au déploiement de citernes. De plus, les problèmes anciens de pollution ne sont pas réglés. Des études portant sur les eaux de surface posent question, notamment sur la pollution par les résidus de médicaments. L'enjeu de la pollution plastique monte en puissance. Par ailleurs, nos grands réservoirs et nos nappes ne se remplissent pas suffisamment et trop lentement. Enfin, les filières industrielles et agricoles devront adapter leurs processus de manière intelligente pour répondre à la demande et pour faire face à la concurrence, tout en faisant face aux enjeux climatiques. La crise de l'eau accélère notamment les transitions agricoles.

Les agences de l'eau et les comités de bassin jouent un rôle essentiel dans la politique de l'eau. Elles détiennent une expertise importante et une connaissance fine de la situation des masses d'eau. Les agences prélèvent des redevances sur les différents usagers de l'eau et soutiennent la mise en œuvre des projets locaux de gestion de la ressource.

Les réalités des bassins hydrographiques varient, mais les changements observés concernent tout l'hexagone. L'ensemble du territoire national est donc impacté. C'est pourquoi nous avons souhaité entendre les représentants des agences et des comités de bassin pour échanger nos points de vue et enrichir notre réflexion, en ce début de mission d'information. *In fine*, nous aurons peut-être l'occasion de nous retrouver pour échanger de nouveau sur certains constats.

Comment ont évolué les soutiens à l'amélioration du petit cycle de l'eau ? Les porteurs de projets, touchant l'eau potable ou l'assainissement, se heurtent-ils aujourd'hui à des impasses de financement ? Les redevances permettent-elles d'appliquer correctement le principe préleveur-payeur et le principe pollueur-payeur ? Devons-nous faire évoluer le financement de l'eau en France ? Quelle stratégie est menée en matière de redevances ? Devons-nous mettre en œuvre une solidarité financière interbassin ? Le renouvellement des concessions hydroélectriques fait-il courir un risque pour le soutien d'étiage ? Comment les agences sont-elles amenées à participer au financement du soutien d'étiage en termes d'investissements et de fonctionnement notamment pour l'indemnisation des énergéticiens pour les pertes de recettes liées à des lâchers d'eau estivaux ? Cette question est brûlante d'actualité. Comment les agences interviennent-elles pour soutenir la mise en œuvre des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) ? Comment les agences et les comités de bassin accompagnent-ils la transformation des pratiques de l'agriculture et à quelles conditions les retenues de substitution constituent-elles une solution pertinente ? Comment améliorer l'acceptabilité des projets ? Faut-il encourager la réutilisation des eaux usées traitées (REUT), pratique très peu répandue aujourd'hui ? Cette question monte en puissance dans d'autres pays. Plus globalement, comment augmenter notre résilience face aux crises de l'eau ? Enfin, la gouvernance de l'eau vous paraît-elle adaptée à la situation ? Associe-t-elle correctement les usagers, les élus et plus largement toutes les parties prenantes de la politique de l'eau ?

Naturellement, d'autres questions surgiront au cours de nos échanges. Pour commencer, nous vous invitons à décrire les principales problématiques rencontrées sur vos bassins hydrographiques et les grands axes des SDAGE dont vous gérez la mise en œuvre.

M. André Flajolet, président du Comité de bassin de l'Agence de l'eau Artois-Picardie. – Le pilotage de la gestion de l'eau en France a la chance de compter sur des outils performants, à savoir les agences de l'eau, les comités de bassins et les préfets coordonnateurs de bassin. Ce pilotage s'inscrit dans le cadre défini par la DCE et les autres directives européennes et de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur comme député.

Néanmoins, ces outils ne sont pas entièrement opérationnels. Même si les SDAGE existent, ils ne sont pas nécessairement déclinés territorialement dans des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Des SAGE ont été produits dans l'ensemble du bassin Artois-Picardie, mais si certains d'entre eux fonctionnent parfaitement, d'autres pourraient recevoir une note de 2/10 ou de 3/10.

Or, face au manque d'eau actuel qui constitue une agression contre le cœur même de notre patrimoine, le principe de la gestion volumétrique de l'eau apparaît fondamental. Ce principe intègre la question de la restriction de l'accès à l'eau, qui se pose notamment dans le monde agricole.

De nombreux élus pourraient être interpellés sur leur manière de gérer l'eau ou sur leur façon de gérer la question de l'imperméabilisation des sols urbains.

Une question se pose sur l'accès aux outils de bonne gestion de l'eau. Dans mon territoire, des agriculteurs très performants utilisent encore des méthodes d'irrigation archaïques. Ce point est problématique.

Je pense sincèrement que les outils de gouvernance doivent être améliorés et que les outils de financement doivent être respectés ; ces derniers ne l'ont pas toujours été et ils ne l'ont pas souvent été.

Vous indiquiez, monsieur le rapporteur, que les agences de l'eau représentaient le bras armé de la politique de l'eau. Néanmoins, compte tenu de l'augmentation des missions qui leur sont confiées, notamment en matière de biodiversité, et au regard de la diminution des moyens humains et financiers qui leur sont accordés, je pourrais presque oser dire qu'elles deviennent en réalité le bras désarmé de la politique de l'eau.

M. Alain Cadec, vice-président. – Pourquoi avez-vous attribué des notes aux SAGE ? Les SAGE mal notés sont-ils inaboutis ou incomplets ?

M. André Flajolet. – Les membres de certains SAGE n'ont pas nécessairement pris à bras le corps les exigences de leurs missions. De plus, un certain nombre de territoires ont préféré ignorer les problèmes à venir. Enfin, les SAGE inopérants sont associés au choix du temps court de l'immédiateté, préféré au temps long de la gestion patrimoniale de la ressource.

M. Alain Cadec, vice-président. – Les SAGE sont pourtant associés à des cahiers des charges.

M. André Flajolet. – Certes, mais les préfets, sous-préfets et les autres parties prenantes des SAGE doivent respecter ou faire respecter ces cahiers des charges.

M. Thierry Vatin, directeur général de l'Agence de l'eau Artois-Picardie. – Ce premier tour de table ne permettra pas de répondre à la longue liste de questions que vous

nous avez posées. Je pourrais revenir sur la réflexion relative à la réforme des redevances, pilotée par mon agence. Les agences de l'eau mutualisent leurs réflexions et leurs travaux.

La question de l'eau du bassin Artois-Picardie est vaste. Notre petit bassin industriel a subi de très fortes pressions et continue d'en subir. Ces pressions provenaient historiquement de l'industrie, des mines et de la guerre.

Actuellement, le modèle économique industriel de l'agriculture de notre bassin constitue notre bête noire. En effet, cette agriculture génère des pressions extrêmes sur l'eau. Au cours de ces dernières années, la présence dans l'eau de produits phytosanitaires et de nitrates a été multipliée par deux ou par trois. Celle des substances cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques (CMR) a été multipliée par dix.

Au-delà de cette question qualitative, les prélèvements en eau du domaine agricole ont doublé en dix ans. L'agriculture prélève aujourd'hui 78 millions de mètres cubes d'eau en période estivale, contre 36 millions il y a dix ans. Elle prélève 40 % de l'eau en été, soit autant que les ménages, dans un bassin de 5 millions d'habitants pourtant très dense, où 75 % de la population est urbaine. L'industrie, pour sa part effectue environ 20 % des prélèvements estivaux.

Nous devons donc répondre à d'immenses enjeux. Seules 22 % de nos masses d'eau de surfaces se trouvent en bon état écologique, contre 44 % au niveau national et européen. Sur vingt ans, nous avons réalisé d'énormes progrès, en gagnant près d'une masse d'eau en bon état écologique chaque année. Nous comptons 18 masses d'eau sur 80 en bon état écologique et notre SDAGE en vise 50 d'ici à 2027. Nous devons donc accélérer l'amélioration de la qualité de l'eau, alors même que les pressions environnementales s'accroissent. Nous avançons donc devant une cible qui recule et il nous faut tripler notre rythme de progression.

Parallèlement, une question nouvelle d'ordre quantitatif se pose dans notre bassin. Depuis cinq ans, nous constatons que les effets du changement climatique se font directement sentir sur le nord de l'hexagone, sans phase préalable de progression géographique. Ainsi, les sols de notre bassin ont été les plus secs de France lors de la sécheresse de l'été 2022.

De plus, depuis cinq ans, des indicateurs montrent clairement que nos nappes phréatiques ne se rechargent plus suffisamment, alors même que l'essentiel de nos ressources en eau y sont captées. Or notre bassin est un pays plat qui ne compte pas de glaciers, de neige ou de cours d'eau torrentiels. Ainsi, le niveau de nos nappes phréatiques était dramatique durant l'été 2022. Nous l'avons évoqué hier avec notre ministre de tutelle et avec les préfets.

Nous risquons donc de rencontrer de grandes difficultés, avec une baisse du niveau de nos nappes phréatiques qui devrait atteindre 20 % à l'horizon 2040 ou 2050, tandis que les demandes en eau ne cessent d'augmenter, notamment celles du monde agricole.

Nous faisons ainsi face à un effet de ciseau et nous devons le traiter sérieusement, autrement que par la politique de petits pas que nous menons. Nous devons accélérer le nécessaire effort de sobriété de nos consommations en eau. L'importance de cet effort peut être difficilement appréhendée. Cette sobriété demande un changement radical de notre modèle agricole, voire de notre modèle économique général. Pour autant, les ménages de notre bassin ne sont pas les plus gourmands. Ils consomment moins d'eau que les ménages des autres bassins.

Je porte devant les parlementaires une constatation que je partage régulièrement autour de moi : nous ne ressentons pas les effets du Grenelle de l'environnement voté pourtant il y a 15 ans. Dans le cadre du Grenelle, nous avons investi 50 millions d'euros dans notre bassin pour réaliser des efforts de prévention destinés à améliorer la qualité de l'eau au niveau de captages prioritaires. Mais que pouvons-nous faire lorsque des cultures de pommes de terre rapportent 2 000 à 4 000 euros à l'hectare ?

Une autre question majeure se rapporte à la gestion intégrée des eaux pluviales dans les zones urbaines. Il importe de désimperméabiliser les sols des zones d'activité. L'eau pluviale n'est plus retenue, ni en ville ni dans la campagne. Elle ruisselle sans recharger nos nappes phréatiques.

De plus, nos réseaux d'assainissement sont principalement unitaires. Nous devons donc réaliser de nombreux investissements pour séparer les eaux usées de l'évacuation des eaux pluviales. Le traitement de cette question ne revient pas aux agences de l'eau, mais bien aux collectivités, qui doivent s'inscrire dans une gestion patrimoniale de leurs réseaux.

Pour le moment, les efforts des collectivités en la matière s'avèrent insuffisants. Pourtant, le dispositif des « aquaprêts », déployé à l'issue des Assises de l'eau, met à disposition des collectivités 2 milliards d'euros en prêts à taux très faibles et à maturité longue. J'étais directeur de l'eau et de la biodiversité au ministère de la Transition écologique lors de l'élaboration de ce dispositif. En pratique, ces prêts sont malheureusement très peu mobilisés.

M. Alain Cadec, vice-président. – Globalement, les réseaux d'eau ne sont pas en bon état ?

M. Thierry Vatin. – De nombreux investissements restent à réaliser sur nos réseaux. Ils relèvent des collectivités et non des agences de l'eau. Dans notre bassin, 70 % de notre réseau d'eau potable présente des fuites significatives. Enfin, il faut souligner que les moyens financiers de notre bassin sont insuffisants. Nous manquons d'un budget annuel de 50 millions d'euros et nous avons perdu 50 équivalents temps plein (ETP) en dix ans.

M. Laurent Roy, directeur général de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse. – La DCE demande aux États membres de l'Union européenne d'atteindre un bon état des eaux à l'horizon 2027. Le bon état des eaux comprend la qualité de l'eau, la quantité d'eau et la préservation des milieux. 48 % des masses d'eau de surface de notre bassin se trouvent en bon état écologique. Ce ratio atteint 89 % dans le bassin de Corse, dont la géographie est particulière. Il nous reste donc beaucoup à faire.

Pour autant, nous avons considérablement amélioré la qualité de l'eau. Depuis l'instauration des agences de l'eau, il y a plus de cinquante ans, des progrès conséquents ont été réalisés au niveau de l'assainissement. Les grandes villes et agglomérations disposent généralement de systèmes d'assainissement et de stations d'épuration performants et fonctionnels.

Les principales pollutions industrielles ont été éliminées et nous pouvons le percevoir. Dans les cours d'eau de notre bassin, le taux de pollution des grands polluants classiques – pollutions organiques, azote, phosphore, pollutions métalliques – a été divisé par un facteur compris entre deux et cinq selon les catégories de polluants. Nous polluons donc

beaucoup moins les rivières qu'autrefois. Nous devons le rappeler à nos concitoyens, car le sentiment général dans l'opinion peut laisser croire que les eaux sont toujours plus polluées.

M. Alain Cadec, vice-président. – La plupart des villes, hormis leurs hypercentres, disposent de réseaux d'assainissement séparatifs.

M. Laurent Roy. – En réalité, les nouveaux quartiers disposent de réseaux d'assainissement séparatifs, mais la plupart des centres urbains disposent de réseaux unitaires. En matière de qualité, nous avons réalisé de grands progrès, mais nous devons encore régler la question de la pollution des eaux lors des épisodes de forte pluie. L'eau de pluie versée dans le réseau unitaire se mêle aux eaux usées alors que nous devrions séparer ces flux, notamment en désimperméabilisant les sols urbains.

De plus, nous devons résoudre la question des pollutions diffuses, qui regroupent des milliers de substances chimiques, comprenant notamment des pesticides. Le ratio entre la teneur en pesticides de nos cours d'eau et les valeurs guides environnementales (VGE) a été divisé par deux en vingt ans. Les substances qui y sont déversées sont moins toxiques, mais leur volume reste stable.

De nombreuses autres substances chimiques provenant de la vie quotidienne, par exemple issus de la cosmétique, rejoignent nos cours d'eau. Nous constatons aussi la présence de substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS), qui font l'actualité dans notre bassin et qui proviennent des revêtements des poêles ou des skis. Nos eaux contiennent également des substances médicamenteuses issues des médecines humaine et vétérinaire. Ces substances sont généralement peu ou pas retenues par nos systèmes d'assainissement et elles se déversent dans les milieux naturels, y entraînant des conséquences biologiques.

En somme, nous avons réalisé d'important progrès en matière de qualité de l'eau, bien qu'il reste à traiter la question des eaux par temps de pluie et des substances chimiques diffuses.

Pour ce qui est de la quantité d'eau, seconde composante du bon état des eaux, nous avons également réalisé de réels progrès. Dans notre bassin, nous avons construit en 2014 le premier plan de bassin d'adaptation au changement climatique (PACC) de France, que nous révisons actuellement. Dans le cadre de notre PACC, nous avons créé l'outil du plan de gestion de la ressource en eau (PGRE), qui a initié le mouvement des PTGE au niveau national. Un PTGE est négocié avec toutes les parties prenantes de la gestion de l'eau d'un sous-bassin. Lorsque les besoins en eau se révèlent supérieurs à la ressource disponible, le PTGE intègre un plan d'action destiné à concilier les différents usages de l'eau. Nous n'avons pas enregistré un seul contentieux administratif sur les 65 PGRE établis dans notre bassin. Ces PGRE ont permis de réaliser une économie d'eau de 340 millions de mètres cubes, *via* le subventionnement de près de 70 projets de retenues de substitution, de tiers stockage et de transfert d'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous mettez en exergue la réussite des PTGE. Avez-vous rencontré les difficultés attribuées aux PTGE : lenteur, difficulté à entrer dans une approche conclusive ?

M. Laurent Roy. – La dynamique des PGRE a été lancée en 2014, soit il y a presque neuf ans. De plus, nous bénéficions d'une antériorité, compte tenu des fortes et anciennes tensions sur la ressource en eau qui pèsent sur le bassin méditerranéen. Ce bassin

bénéficie d'une culture de la gestion collective de l'eau particulièrement ancrée, pratiquée depuis l'antiquité.

De plus, nous ne constatons pas de refus de principe de l'irrigation de la part des associations, car nous savons bien que les cultures ne poussent pas sans arrosage en zone méditerranéenne. Il existe une culture du dialogue autour des projets, probablement plus avancée que dans d'autres régions. Pour la première fois, le SDAGE Rhône-Méditerranée de 2022-2027 a été voté à l'unanimité. La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et France nature et environnement (FNE) se sont donc mis d'accord sur un document commun qui s'intéresse à l'irrigation, au stockage d'eau et à la pression du changement climatique.

Néanmoins, malgré nos grands progrès, nous sommes rattrapés par la vitesse du changement climatique en matière de gestion quantitative de l'eau.

M. Alain Cadec, vice-président. – Vous rapprochez-vous des objectifs de la DCE, dont l'atteinte est attendue pour 2027 ?

M. Laurent Roy. – Malgré nos efforts, nous stagnons par rapport aux objectifs de la DCE. Nous conservons un ratio de 48 % de masses d'eau de surface en bon état écologique, alors que le nouveau SDAGE demande de le porter à 67 % d'ici à 2027. Nous déployons un plan d'action pour atteindre cet objectif qui s'avère ambitieux et qui demande de dégager d'importants moyens financiers.

Nous avançons rapidement grâce à nos efforts, mais nous avançons sur un tapis roulant qui recule. Par conséquent nous stagnons. Les effets du changement climatique mettent considérablement en tension la question de l'accès à la ressource en eau, mais d'autres facteurs s'ajoutent, comme l'augmentation de la population. Dans notre bassin, s'ajoute la question de l'importante population touristique liée tant au tourisme estival qu'au tourisme hivernal. Nous avons ainsi des débats sur la neige de culture.

Par ailleurs, je ne souhaite pas passer sous silence un troisième grand défi qui concerne les milieux naturels et qui renvoie à la restauration des cours d'eau, des zones humides et des milieux marins. Je rappelle d'ailleurs que les agences de l'eau se réfèrent tant à la DCE qu'à la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), associée à des objectifs de bon état écologique du milieu marin.

M. Alain Cadec, vice-président. – Où vous situez-vous dans l'opération d'inventaire des zones humides ?

M. Laurent Roy. – Nous avons relevé l'existence de nombreuses méthodes d'inventaire des zones humides. Nous essayons de bâtir une stratégie d'homogénéisation de ces méthodes.

Enfin, au-delà de la question du bon état des eaux, figure parmi les priorités d'intervention des agences de l'eau la question de la solidarité des territoires urbains et ruraux. Les territoires ruraux sont souvent réputés comme étant abandonnés et les agences de l'eau représentent un outil puissant de transferts financiers dirigés depuis les territoires urbains vers les territoires ruraux.

En effet, l'essentiel des redevances de l'eau est payé dans les territoires urbains, à travers les factures d'eau domestiques. Or, nos subventions sont souvent fléchées dans le

domaine du petit cycle de l'eau potable et de l'assainissement vers des territoires ruraux et en particulier des zones de revitalisation rurales. Ces subventions concernant le renouvellement de canalisations, la modernisation de stations d'épuration, ou encore la sécurisation de l'eau potable.

M. Guillaume Choisy, directeur général de l'Agence de l'eau Adour-Garonne. – Comme André Flajolet, je pense que l'organisation de la gestion de l'eau par bassins hydrographiques constitue un bel outil. Cette organisation est reconnue tant en France qu'à l'international.

L'Agence Adour-Garonne coordonne les politiques internationales des agences de l'eau. Pour rappel, la loi Oudin-Santini de 2005 autorise les agences de l'eau à consacrer jusqu'à 1 % de leurs recettes à des actions de solidarité internationale.

L'organisation de la gestion de l'eau par bassins, que nous avons été les premiers à mettre en œuvre, a été reprise par 77 pays d'Europe, d'Amérique latine, d'Asie, ou encore d'Afrique, avec des modes d'organisation parfois différents. En particulier, les bassins transfrontaliers, que nous retrouvons par exemple au Sénégal, demandent une organisation plus complexe et peuvent constituer un facteur de paix.

Cette forme d'organisation nous permet de progresser, sans toutefois nous permettre d'atteindre un ratio de 100 % de masses d'eau en bon état écologique. Notre SDAGE vise 70 % de masses d'eau en bon état écologique en 2027.

Pour autant, nous ambitionnons de supprimer l'intégralité des rejets industriels et des rejets d'assainissement. Dans ce cadre, nous comptons mettre aux normes environ 500 stations d'épuration situées essentiellement en milieu rural, pour limiter les rejets polluants dans les milieux.

Cette opération aura un coût relativement important. Elle pourra être réalisée grâce au principe de la solidarité des territoires urbains et ruraux, porté par notre système d'agences de l'eau. Ainsi, à Toulouse, pour 100 euros prélevés, 13 euros sont dépensés pour la collectivité, tandis que dans les territoires les plus ruraux, situés en Dordogne ou encore dans le Cantal, pour 100 euros prélevés, 200 euros sont dépensés localement.

Sans ce système de solidarité et sans cette forme de gouvernance, nous ne pourrions pas maintenir un prix de l'eau moyen de 4,3 euros par mètre cube, eau et assainissement compris, un prix relativement bas par rapport à celui d'autres pays européens.

Par ailleurs, nous avons diminué les prélèvements d'environ un tiers sur les vingt dernières années, y compris dans l'irrigation agricole. En 2003, une année de canicule particulièrement sèche dans le Sud-Ouest, nous avons prélevé 2,7 milliards de mètres cubes d'eau. En 2019, une année également très sèche, nous n'en avons prélevé que 1,9 milliard. La diminution de nos prélèvements a été obtenue grâce à la police de l'eau sur l'irrigation agricole, mais aussi grâce à des améliorations de performances.

Pour limiter les fuites d'eau, les collectivités doivent aussi œuvrer au renouvellement des réseaux, dont la durée de vie dépasse les 100 ans. Or 13 milliards d'euros seraient nécessaires pour financer 1 % de ce renouvellement dans l'ensemble de la France. Il importe donc d'amortir le financement de ce renouvellement, notamment *via* l'intéressant dispositif d'aquaprêts instauré après les Assises de l'eau.

Pour réduire les fuites d'eau, il existe aussi une solution moins chère à mettre en œuvre et efficace, qui consiste à améliorer la performance de la gestion des débits. En effet, les débits trop forts accentuent les fuites, notamment en montagne, ou dans les zones au relief accidenté. Avec ce procédé, nous avons pu diminuer de 7 % les fuites à Toulouse et de 20 % dans les hauts plateaux de Corrèze.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La faiblesse de la mobilisation du dispositif des aquapôts traduit-elle un manque d'ambition politique ou une crainte financière ?

M. Guillaume Choisy. – En prenant la carte des ruptures d'eau potable de cet été dans le bassin Adour-Garonne, nous constatons que près de 90 % des 250 collectivités concernées ont souhaité conserver la gestion de l'eau au niveau communal, plutôt que de transférer la compétence comme le prévoit la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). À l'heure actuelle et depuis la mi-2022, 17 collectivités sont encore en rupture d'approvisionnement en eau. Neuf d'entre elles réalisent du « citernage » et huit distribuent des bouteilles d'eau.

La gouvernance de ces collectivités explique peut-être directement les difficultés rencontrées. En effet, les collectivités peuvent avoir du mal à amortir seules leurs prêts et à construire des modèles économiques pérennes. Cette hypothèse animera sans doute des débats.

Quoi qu'il en soit, les aquapôts peinent à être mobilisés par des collectivités qui doivent investir des sommes importantes pour sécuriser la qualité et la quantité de leurs eaux. Or, ils permettraient notamment de limiter l'impact de leurs investissements sur le prix de l'eau.

Pour en venir aux évolutions que nous envisageons, il faut préciser que les agences de l'eau s'inscrivent sur le temps long. Nous articulons des actions de long terme s'inscrivant dans le cadre du PACC avec des actions aux effets plus immédiats, en lien avec le régalien — c'est-à-dire l'État et les préfets et avec les objectifs de notre SDAGE.

En particulier, nous veillons à sécuriser les captages en termes de qualité. Cette mission est d'autant plus importante que 60 % de la population de notre bassin est alimentée en eau par des rivières.

Avec la réduction de la quantité d'eau, plus les débits décroissent et plus la qualité de l'eau des rivières se dégrade : concentration des micropolluants, augmentation de la température ... Nous avons pu voir dans notre colloque de Bordeaux « *Micropolluants dans l'eau, un enjeu pour le vivant* » que nous retrouvons plus d'un million de molécules différentes dans nos rivières. Ces molécules interagissent davantage entre elles lorsque la température de l'eau est chaude et la présence de ces micropolluants a sans cesse augmenté.

Ainsi, le pouvoir régalien doit parvenir à faire face à ces enjeux et les agences de l'eau doivent travailler avec les préfets. La répartition des compétences des différents acteurs de la gestion de l'eau doit être claire et ces acteurs doivent avancer dans une dynamique commune.

Nous tentons d'articuler nos actions avec les préfets et les collectivités dans le cadre d'une organisation structurée par sous-bassins. Dans cette organisation, les collectivités

locales, regroupées autour des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), ont pour interlocuteurs les préfets de chaque sous-bassin.

Par ailleurs, nous identifions la nécessité de renaturer les villes et de faire évoluer nos modèles agricoles. En particulier, il faut noter que le monde agricole intervient fortement dans la gestion durable de l'eau. Nous avons perdu énormément d'éleveurs en Aveyron, en Lozère, au Cantal, en Ariège, ou encore dans les Pyrénées. Depuis lors, nous constatons que les pâtures de montagne cèdent leur place à des friches davantage consommatrices d'eau et non productives. Cette transformation empêche l'eau de redescendre vers les plaines en été. Il apparaît donc que nos plus importantes unités de stockage d'eau se trouvent probablement dans la nature et que nous avons besoin de nos agriculteurs pour les préserver.

Dans les zones céréalières, des efforts doivent être réalisés pour mettre en adéquation le développement économique et la sécurisation de la qualité de l'eau, notamment à travers une réduction des intrants. La transformation du modèle agricole interroge notamment nos choix alimentaires et la part de pouvoir d'achat dédiée à l'alimentation.

Les agences de l'eau expérimentent les paiements pour services environnementaux (PSE). Ces PSE rémunèrent des agriculteurs qui contribuent à maintenir la qualité de l'eau en maintenant certains écosystèmes. Par la même occasion, la préservation de paysages menacés profite au tourisme.

Enfin, nous devons mettre en cohérence les objectifs de la DCE et ceux de la politique agricole commune (PAC). Cette cohérence a d'ailleurs fait l'objet d'un rapport européen récent.

M. Alain Cadec, vice-président. – Thierry Vatin notait que l'agriculture constituait actuellement la « bête noire » de la gestion durable de l'eau dans le bassin Artois-Picardie.

M. Thierry Vatin. – J'expliquais que ces vingt dernières années, les fortes pressions des activités industrielles que nous connaissions sont presque retombées, et qu'elles sont désormais remplacées par celles du monde agricole. Je souhaitais seulement préciser que les pressions de l'industrie agricole et agroalimentaire s'avèrent si importantes que nous ne parvenons pas à y faire face. En particulier, nous devons parvenir à diminuer l'utilisation d'intrants – azote, pesticides. En ce sens, il s'agit de poursuivre une politique nationale, menée depuis quelques années, mais qui a globalement du mal à s'appliquer.

De plus, je pense que notre agriculture, évidemment nécessaire, doit changer de modèle et consommer moins d'eau. Pour encourager cette transformation, nous lançons cette année un appel à projets visant à trouver des modes d'irrigation plus raisonnés, avec un financement de 2 millions d'euros.

M. Marc Hoeltzel, directeur général de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse. – Historiquement, le bassin Rhin-Meuse n'était pas perçu comme étant sujet à des problèmes de quantité d'eau. Notre axe d'intervention se centrait donc sur la qualité de l'eau. En particulier, nous disposons d'une longue tradition de collaboration transfrontalière avec les pays bordés par le Rhin et par la Meuse, en matière de qualité de l'eau.

Comme les autres agences de l'eau, nous devons répondre aux objectifs fixés par la DCE. Il nous reste beaucoup de chemin à parcourir. Notre SDAGE fixe un objectif de 46 %

de masses d'eau en bon état écologique d'ici à 2027. Nous avons réalisé des progrès substantiels en matière de réduction des pollutions chimiques, dans les nappes phréatiques et les eaux de surface. Sur ces pollutions, nous partions de très loin.

En revanche, 95 % de nos masses d'eau souterraines se trouvent en bon état quantitatif. Nous ne rencontrons pas historiquement de problèmes majeurs sur ces masses d'eau. Cependant, nous observons nettement des prémices des effets du changement climatique depuis la fin des années 1990. Ainsi, nous avons pris un virage très fort dans le cadre de notre onzième programme (2019-2024) en y inscrivant des actions d'adaptation au changement climatique. Nous avons travaillé sur cette politique avec nos instances et nous l'avons porté fortement, à la surprise générale. *A posteriori*, chacun a reconnu le bien-fondé de notre choix. Il faut donc retenir que notre mode de gouvernance nous offre la capacité d'anticiper les changements, d'endosser le rôle de lanceur d'alerte et de mettre en action les territoires.

Si nous suivons des programmes pluriannuels, qui s'étendent sur six ans, ces programmes sont susceptibles d'évoluer. Nous l'avons montré dans le cadre du plan de relance. Nous avons été mobilisés par le gouvernement l'an passé et cette année sur des plans de résilience. Un programme lourd qui s'étend sur six ans peut aussi s'adapter rapidement à des commandes politiques.

Depuis 2019, l'objectif chiffré de notre programme relatif à la désimperméabilisation des villes s'est accru de 73 %. Nos objectifs qui se rapportent à la gestion quantitative de l'eau se sont aussi élevés, avec des volumes d'eau visés qui ont augmenté de 60 %.

Ainsi, nous pouvons donner des coups d'accélérateur dans nos actions. Evidemment, comme nos moyens sont contraints, nous avons diminué nos efforts sur d'autres axes. Pour autant, avec les membres de nos instances, nous opérons des choix politiques.

En matière de désimperméabilisation, nos résultats sont particulièrement probants, avec plus de 250 projets traités par an, contre 35 au début du programme. Les surfaces désimperméabilisées ont été multipliées par cinq.

Nous pouvons donc impulser une transformation de modèle, tant dans l'aménagement urbain que dans le monde agricole. Nous promouvons la nécessité d'aménager et de produire autrement, pour faire face au grand défi à venir du changement climatique.

Néanmoins, nous rencontrons des difficultés dans la gestion de la pollution diffuse agricole. Le modèle agricole actuel a besoin d'être transformé. La question des micropolluants est difficile à appréhender et elle nous demandera encore beaucoup de travail.

Nous avons réalisé nos actions avec des ETP qui ont diminué de 24 % en dix ans. Pourtant, les collectivités ont besoin d'être accompagnées dans leur gestion de l'eau. Pour préserver notre ingénierie territoriale, nous avons mutualisé nos fonctions support. Toutefois, la baisse de nos moyens humains se ressent indubitablement. Notre présence territoriale a reculé.

Nous pourrions mieux accompagner les collectivités grâce à davantage de moyens humains et ainsi aller plus loin dans l'atteinte de nos objectifs.

Il faut noter que la part des autres financeurs des projets des collectivités locales liés à la gestion de l'eau, comme les conseils départementaux, a reculé ces dix dernières années. Aujourd'hui, notre agence de l'eau intervient souvent seule. Malgré les cofinancements de certains départements qui poursuivent leur politique antérieure et la montée en puissance de la participation des régions, l'équation financière des projets dépend souvent principalement des agences de l'eau, dont les moyens n'ont pas été accrus. Notre agence de l'eau n'a pas modifié ses taux de redevance depuis 2015 et reste sous son plafond mordant. Nous avons dû réaliser des choix de priorisation, que nous avons voulu les plus équilibrés possibles, mais qui ne sont pas souvent bien perçus sur les territoires.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La réflexion sur le plafond mordant met en évidence la question de l'inscription des politiques de l'eau dans différents échelons de contractualisation, notamment à travers des contrats de plan État-région (CPER) ou des contrats de plan interrégionaux État-région (CPIER). Les agences de l'eau doivent accompagner la montée en puissance des politiques de l'eau au niveau des collectivités.

M. Marc Hoeltzel. – Nous tentons effectivement de combiner au maximum nos financements. Nous montons des partenariats financiers avec les régions et avec les départements. Nous tentons d'articuler nos actions avec les préfets.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Pour autant, vous constatez un recul des cofinancements.

M. Marc Hoeltzel. – Globalement, dans notre bassin, nous bénéficions de moins de cofinancements qu'il y a quelques années, malgré les partenariats que nous parvenons à monter. Par conséquent, la part de l'Agence de l'eau dans le financement des projets a augmenté.

M. Laurent Roy. – La capacité d'aide des agences de l'eau a diminué d'un peu moins de 15 % entre notre dixième programme, achevé en 2018, et notre onzième programme qui s'étend sur la période 2019-2024. En effet, il nous a été demandé de baisser nos recettes parce que ce sont des impôts. De plus, depuis la loi de finances initiale (LFI) de 2018, le financement de l'Office français de la biodiversité (OFB) est assuré presque exclusivement par les agences de l'eau. Ce financement était auparavant assuré par le budget de l'État, *via* le programme 113.

La diminution de la participation des départements aux cofinancements est hétérogène. Depuis que les départements ne bénéficient plus de la clause générale de compétence, seuls les départements qui l'ont souhaité ont poursuivi ces cofinancements, dans un cadre optionnel, au titre de leurs politiques territoriales. Dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, seule la moitié des départements a maintenu ses cofinancements.

M. Guillaume Choisy. – Dans le bassin Adour-Garonne, tous les départements ont maintenu leurs cofinancements, car la tension sur l'eau est forte. Les départements qui avaient cessé leurs cofinancements les ont repris. Pour autant, des alertes juridiques commencent à être émises sur la capacité des départements à intervenir.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les départements peuvent mobiliser la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS).

M. Guillaume Choisy. – Nous ne pourrions pas remplir les objectifs de notre SDAGE sans le concours des départements, y compris les aides se rattachant au petit cycle de l'eau. Le budget de notre agence représente environ 10 % du budget global de l'ensemble des agences de l'eau, bien que notre bassin s'étende sur 23 % du territoire national.

Nous nous coordonnons avec les régions dans le cadre de notre PACC, autour de différentes actions intégralement cofinancées : désimperméabilisation des sols urbains, protection des zones humides etc.

Les collectivités locales participent à ces cofinancements et elles tendent à anticiper le changement climatique de manière globale, en s'intéressant à différentes questions telles la constitution d'un parc de voitures électriques, l'isolation des bâtiments, la désimperméabilisation des sols ou encore la préservation des zones humides. Ce positionnement s'observe d'autant plus dans les collectivités rurales.

En tout état de cause, nous apprenons à travailler avec différents acteurs et à élargir nos partenariats, en mobilisant notamment le contrat de relance et de transition écologique (CRTE) ou le Fonds vert.

M. Marc Hoeltzel. – Dans le bassin Rhin-Meuse, je constate un reflux des cofinancements des départements. Pour autant, certains départements continuent de participer ponctuellement à différentes actions et leurs cofinancements sont bien utiles. De plus, nous nouons un partenariat important avec la région Grand Est, qui se montre très volontariste en matière de politique environnementale. Malgré tout, je constate que la part de financement de notre agence a augmenté dans l'ensemble des projets cofinancés. De ce fait, nous avons dû faire des choix pour tenir compte de nos moyens contraints.

D'une manière générale, dans le cadre de notre relation avec nos partenaires, nous tendons à promouvoir une contractualisation pluriannuelle, notamment dans le cadre des contrats Eau et climat. Nous permettons ainsi à nos partenaires de s'appuyer sur notre capacité à porter des budgets sur six ans. Dans ce cadre, nous accompagnons les territoires dans leur adaptation au changement climatique. En particulier, nous aidons les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à concevoir des politiques de l'eau dans une approche intégrée. Ils se positionnent sur le volet agricole et alimentaire, ou encore sur le champ de la transformation urbaine. Dans ce cadre, nous tentons de déployer nos moyens au mieux, dans un cadre contraint.

Ces partenariats se construisent en relation étroite avec le comité de bassin, dont les membres s'accordent sur des sujets importants associés à l'équilibre de la gestion des eaux de notre bassin.

M. Alain Cadec, vice-président. – Nous poursuivons notre tour de table avec le bassin Loire-Bretagne, qui est le plus long de France. Il s'étend du mont Gerbier-de-Jonc dans l'Ardèche à la Pointe du Raz dans le Finistère.

M. Valéry Morard, directeur général adjoint de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. – J'interviens avant mon collègue de l'agence Seine-Normandie qui est dotée de la plus grande capacité financière et excuse Thierry Burlot, président du Comité de bassin Loire-Bretagne ainsi que Martin Gutton, directeur général de l'agence, actuellement en mission dans le bassin du Bandama, en Côte d'Ivoire. La gestion intégrée de la ressource par bassin représente effectivement un modèle, que la Côte d'Ivoire souhaite mettre en place dans

le bassin de ce fleuve qui constitue un équivalent de la Loire. Nous pourrions sans doute tirer des leçons de l'expérience ivoirienne.

Nous oublions trop souvent que l'eau est le patrimoine commun de la nation. Nous l'affirmons, mais cette affirmation se traduit-elle dans nos pratiques ? De notre côté, nous avons le sentiment d'en tenir compte dans notre organisation institutionnelle, avec les comités de bassin, ou encore avec la gestion par bassin. Nous devons conserver cette forme de gouvernance.

Mais si l'organisation institutionnelle est identique par bassin, chaque bassin a ses spécificités. Nous devons préserver notre proximité avec les territoires, dans la gestion de leurs problématiques liées à l'eau et dans la définition de leurs priorités. Notre approche doit se construire à l'échelle des territoires, sans jamais être descendante, comme elle peut l'être dans beaucoup d'autres politiques publiques. Ainsi, nos comités de bassin constituent pour nous des points forts. Néanmoins, nous souhaiterions que cette forme de gouvernance puisse progresser à l'échelle des sous-bassins et des commissions locales de l'eau.

En outre, nous devons nous interroger quotidiennement sur notre capacité à dépasser le principe d'une gestion de l'eau comme bien commun au sens économique du terme, pour aller vers une logique de gestion de l'eau comme patrimoine.

Le bassin Loire-Bretagne est le plus long de France. Il couvre 28 % du territoire métropolitain pour seulement 7 millions d'habitants. Ce bassin est donc relativement peu dense, bien moins que le bassin Artois-Picardie. Il est constitué d'environ 135 000 kilomètres de cours d'eau et 4 000 kilomètres de côtes.

Un tiers de la production agricole nationale est localisée dans notre bassin. Cette production est caractérisée par une forte dominance de l'élevage. De la même façon que dans le bassin Adour-Garonne, le déclin de l'élevage nuit à la préservation des milieux humides. Or notre surface agricole est composée à 46 % de prairies. Nous devons absolument préserver ces prairies, qui jouent un rôle clé dans la rétention d'eau. En effet, les solutions fondées sur la nature ne se limitent pas à la réintégration de la nature dans nos villes. Nous devons préserver la capacité de rétention d'eau de tous nos écosystèmes, y compris celle de nos écosystèmes agricoles. Cette démarche constitue le premier levier de résilience que nous pouvons actionner pour protéger nos eaux face au changement climatique.

Notre modèle se construit aussi autour d'un SDAGE qui comprend 14 orientations. Notre SDAGE met l'accent sur le problème de la gestion quantitative de l'eau. Contrairement à l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, nous avons enregistré de nombreux recours gracieux et certains contentieux car la gestion quantitative de l'eau génère des tensions.

Pour autant, si notre SDAGE n'a été approuvé qu'avec 72 % des voix, cette absence d'unanimité peut être considérée comme un signe de bonne santé démocratique. Des débats se sont tenus, mettant en jeu des intérêts contradictoires. En particulier, je pourrai revenir sur la question des PTGE qui visent à aménager des retenues de substitution, appelées par certains « mégabassines ». J'ose espérer que seul le premier terme sera employé dans les débats parlementaires, car le second est connoté négativement. Il ne faudrait pas penser d'ailleurs que le SDAGE se limite à porter une gestion quantitative de l'eau.

À l'automne dernier, nous avons remis une contribution dans le cadre de la préparation du plan Eau, qui rappelle l'importance d'un partage de l'eau inscrit dans une gestion équilibrée de la ressource, de l'accès à un service d'alimentation en eau organisé et compétent et de l'amélioration de la résilience des écosystèmes aquatiques.

La préservation des écosystèmes aquatiques représente un levier essentiel que nous devons actionner. Nous devons continuer à œuvrer pour améliorer la qualité de l'eau – même si nous constatons déjà des améliorations, décrites par Laurent Roy, y compris sur la pollution aux nitrates en Bretagne – car le dérèglement climatique accentue la pression qui pèse sur la qualité de la ressource.

Nous ne pouvons pas accompagner toutes les collectivités face aux difficultés d'approvisionnement en eau potable. Pour le renouvellement des réseaux, nous devrions investir pas moins de 700 millions d'euros cette année, soit le double du budget d'intervention de notre agence. Nous accompagnons donc les collectivités confrontées à des situations particulières. Dans le cadre de notre plan de résilience, nous développerons ainsi un volet additionnel relatif à l'aide aux collectivités. Cependant, cette aide ne sera pas sans conditions, car nous constatons que la structuration des compétences des collectivités tarde à progresser. Cette conditionnalité se matérialisera dans le cadre de contrats de résilience, qui mettent en jeu les questions de la tarification, de la structuration des services et du schéma de distribution ou d'assainissement.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Différenciez-vous votre niveau d'aide en fonction de la richesse des collectivités concernées ?

M. Valéry Morard. – Nous augmentons progressivement la part du prix de l'assainissement en fonction de l'avancement du programme. Le tarif plancher de l'assainissement passera de 80 centimes à 1,2 euro le mètre cube d'eau. Il s'agit de montrer que la puissance publique, matérialisée par notre établissement public, ne doit pas être la seule à prendre en charge les financements associés à l'assainissement. Les collectivités doivent se doter des capacités de financement nécessaires, dans le cadre de la structuration de leurs compétences. En parallèle, nous les accompagnons sur des aspects techniques, pour les aider à prendre en charge la gestion des services de l'eau. Par exemple, en Creuse, un des départements qui a connu le plus de difficultés au cours de la sécheresse de l'été dernier, nous finançons un schéma d'interconnexion entre ce département et l'Allier, en mobilisant les moyens additionnels dégagés l'an dernier dans le cadre du plan de résilience. La moitié des collectivités du département se rejoindront pour se concerter dans la gestion de l'eau. Enfin, je précise que je pourrais revenir au cours de nos échanges sur la question des PTGE qui prévoient des aménagements de retenues de substitutions.

M. Christophe Poupard, directeur de la connaissance et de la planification de l'Agence de l'eau Seine-Normandie. – Tout d'abord, je vous prie d'excuser l'absence de Nicolas Juillet, président de notre comité de bassin, et celle de Sandrine Rocard, notre directrice générale.

Le bassin Seine-Normandie concentre 30 % de la population de notre pays et 39 % de son PIB. L'agriculture couvre 60 % de sa surface et est extrêmement productive.

Notre manière de gérer le cycle de l'eau dans notre bassin dépend des sols rencontrés par les eaux pluviales. En rencontrant un sol imperméable, ces eaux peuvent ruisseler directement vers les rivières et provoquer potentiellement des inondations. En

rencontrant un sol chargé en polluants, ces eaux souilleront les nappes phréatiques ou les cours d'eau. En rencontrant un sol meuble et aéré, ces eaux s'enfonceront dans les nappes souterraines.

Nous faisons face à de multiples pressions d'origine anthropiques dans notre bassin, qui accueille la plus grande agglomération d'Europe. Nous y constatons aussi une forte évapotranspiration, qui est d'ailleurs beaucoup plus forte que dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse. En effet, 70 % de l'eau qui rejoint le sol de notre bassin s'évapore. Le bassin est en effet très plat et l'eau y coule très lentement.

Si nous ne disposons pas de montagne, des nappes d'eau souterraines importantes permettent de stocker notre eau « au frais ». Ce dernier point est important. En effet, la température moyenne de la Seine en été a augmenté de deux degrés dans les cinquante dernières années. Cette augmentation de température est plus rapide que celle de l'atmosphère. Elle a de forts impacts sur la biodiversité. Différents poissons, dont des poissons migrateurs, peinent à atteindre leurs frayères, en raison de perturbations de leurs cycles physiologiques. Le réchauffement de l'eau pose aussi des difficultés dans le refroidissement de la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine, ou encore pour les réseaux de froid de la région parisienne. Plus l'eau sera chaude, moins elle sera apte à servir pour des usages de refroidissement. Une eau plus chaude est aussi plus difficile à rejeter, au regard des règles de protection de la biodiversité.

L'eau des nappes souterraines permet de réalimenter les cours d'eau. En été, 40 % du débit de l'eau de l'estuaire de la Seine est passé par des nappes d'eau souterraines.

Dans le cadre de notre SDAGE, nous visons une restauration du bon état écologique de nos masses d'eau de surface et du bon état chimique de nos masses d'eau souterraines. Aujourd'hui, 32 % de nos eaux de surface se trouvent en bon état écologique. Ce ratio n'est pas si mauvais au regard du portrait que j'ai dressé de notre bassin, mais pourrait certainement être meilleur. Lorsque nous avons bâti notre SDAGE, nous avons estimé que seulement 18 % de nos masses d'eau seraient en bon état écologique sans les actions volontaristes de l'agence de l'eau. Ainsi, nous essayons d'accélérer sur un tapis roulant qui recule.

M. Alain Cadec, vice-président. – Vous reprenez l'image de ce tapis roulant qui recule.

M. Christophe Poupard. – En effet, car les pressions augmentent : le changement climatique, l'augmentation de la population ou encore le développement d'activités économiques jouent sur la qualité de l'eau.

Pour la première fois, notre SDAGE vise à réduire les flux de nitrates dirigés vers la mer, objectif qui ne se retrouve pas dans les autres bassins. Il a été rendu nécessaire par la DCSMM, qui s'intéresse notamment au bon état des eaux côtières et des eaux du large au regard du critère de l'eutrophisation. Les nitrates rejetés à la mer proviennent de l'ensemble du bassin.

Le SDAGE vise aussi à réduire les pollutions au niveau des aires d'alimentation des captages, objectif important qui se trouve à la jonction des questions quantitatives et qualitatives. Ainsi la communauté d'agglomération de Chartres a failli manquer d'eau cette année, non pas en raison d'une insuffisance de remplissage de la nappe de Beauce, mais en

raison de la pollution extrême de cette eau, notamment par les nitrates. Cet été, la communauté d'agglomération devait donc mélanger l'eau souterraine avec d'autres eaux de meilleure qualité, qui étaient alors particulièrement sollicitées pour l'irrigation. Un conflit d'usage fort a donc opposé les agriculteurs de la Beauce et la communauté d'agglomération. Chaque année, nous fermons des captages en raison des pollutions agricoles aux nitrates ou aux pesticides. Il est regrettable de nous priver de la ressource de ces captages, qui nous manquera un jour, mais qui ne sera pas utilisable parce que trop polluée.

Par ailleurs, notre SDAGE vise à réduire les déséquilibres quantitatifs de la ressource en eau. Pour l'instant, notre bassin n'est pas particulièrement fragile, mais les quantités d'eau tendent à s'amenuiser dans certains secteurs, notamment dans la nappe de Craie.

En matière d'assainissement, l'aménagement de réseaux séparatifs n'est pas la panacée. L'agglomération parisienne en dispose mais de nombreux mauvais branchements y sont constatés. Certains raccordements rejoignent les cours d'eau au lieu des stations d'épuration. Nous finançons donc un programme important pour corriger ces branchements d'ici aux Jeux olympiques, qui prévoient des épreuves dans la Seine, qui doit devenir baignable. Il est d'ailleurs souhaitable de multiplier la possibilité des baignades dans les villes, afin d'apporter une fraîcheur accessible à tous en période de canicule. Cela évitera les ouvertures sauvages de bouches d'incendie.

Nous menons des opérations importantes, notamment dans l'agglomération parisienne, pour favoriser l'infiltration des eaux de pluie dans les nappes souterraines. Cet axe monte en puissance dans notre programme d'intervention.

Aussi, il faut préciser que les agences de l'eau s'ouvrent à d'autres thématiques que celle de l'eau, en s'intéressant désormais notamment à la biodiversité. Nous nous apprêtons à gérer le fonds vert en étroite collaboration avec les préfets. Le dispositif préfectoral peut notamment compter sur les moyens humains et sur les compétences de l'agence liés à l'instruction des demandes d'aides. La Direction générale de l'énergie et du climat nous a également désignés pour gérer le fonds de l'OFB dédié au projet de parc éolien en mer qui concerne notamment la façade normande. Ce fonds devra être employé pour financer des projets favorables à la biodiversité des milieux marins. Ainsi, nous étendons le domaine d'action de notre agence bien au-delà de son champ de compétences historique. Cette évolution prouve que nos agences constituent des outils intéressants qui peuvent évoluer.

Néanmoins, comme l'ont largement souligné mes collègues, nous devrions bénéficier de moyens humains supplémentaires conséquents pour absorber l'important surplus d'activité généré par cette évolution.

M. Éric Gold. – Je souhaite revenir sur la question des conflits d'usage et du partage de la ressource en eau. La loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a fixé une priorisation dans les usages, fondée sur la répartition équitable de la ressource en eau et sur l'intérêt général. Pensez-vous que cette loi permette réellement de respecter les usages prioritaires de l'eau – la sécurité publique, l'alimentation en eau potable et le maintien des écosystèmes – dans un souci de sobriété, y compris dans des secteurs particuliers où il existe une utilisation commerciale de la ressource par des acteurs privés ? Cette question apparaît d'autant plus importante dans un contexte de sécheresses récurrentes, où les nappes ne se rechargent plus suffisamment. Elle met aussi en avant l'importance de la solidarité entre les

différents usagers. Par exemple, à Volvic, territoire que je connais bien, une réserve d'eau s'amenuise. Je ne suis ni technicien ni scientifique, mais je fais remonter l'existence d'une crainte des utilisateurs. Au regard d'une éventuelle surexploitation de la ressource en eau de Volvic à des fins commerciales, nous pouvons nous demander si la loi LEMA est respectée.

M. Laurent Roy. – Quoique Volvic soit située dans le bassin de Loire-Bretagne, nous connaissons dans notre bassin Rhône-Méditerranée-Corse un problème similaire à Evian. Ce problème se rencontre encore à Vittel.

L'outil des SAGE vise précisément à définir des règles communes sur la question de l'accès à la ressource en eau et sur la qualité de l'eau. À Vittel, il existait des conflits violents qui mettaient en opposition Nestlé Waters, qui souhaitait se développer, et les usagers de l'eau potable. Nestlé Waters demandait initialement aux collectivités du secteur de Vittel de chercher de l'eau ailleurs, pour se réserver la ressource en eau de Vittel. Cette question a été traitée dans le cadre du SAGE qui concerne la nappe phréatique de Vittel. Ce SAGE a fixé des règles opposables d'accès à la ressource.

Dans d'autres lieux où les enjeux sont peut-être plus faibles, des PTGE sont mobilisés en vue de partager l'eau dans des contextes de fortes tensions sur la ressource. Il est vrai que les tensions sur la ressource en eau s'accroissent. Pour faire face à cette situation, nous avons besoin d'outils de régulation, qui sont définis dans le dispositif législatif français. Ces outils, qui comprennent notamment les SAGE, sont déployés dans nos territoires.

M. Marc Hoeltzel. – À Vittel, le SAGE est en cours de consultation mais pas encore adopté formellement. Lors de son élaboration, les deux comités de bassin concernés ont réaffirmé la priorité à l'eau potable, conformément aux dispositions de la loi LEMA. Cette démarche a conduit Nestlé Waters à demander de manière volontaire un recul de son plafond de prélèvement, qui passe de 1 million à 200 000 mètres cubes d'eau par an. Le SDAGE à cette force de pouvoir réaffirme la priorité des usages. En le déclinant dans un SAGE – qui est en cours de préparation – on voit que les acteurs économiques acceptent cette contrainte qui est à terme inéluctable, de revenir sur la priorité des usages.

M. Guillaume Choisy. – Au-delà du SDAGE, il faut tenir compte de la capacité d'action régaliennne. En effet, un SAGE « nappes profondes » a été construit en Gironde, mais les mesures qu'il porte tardent à être mises en œuvre. Le captage réalisé sur la nappe de Gironde prélève depuis plusieurs années 120 millions de mètres cubes chaque année, soit le strict équivalent de la capacité de régénération de la nappe. Pour autant, nous n'avons toujours pas enclenché les travaux nécessaires à la sécurisation de l'approvisionnement en eau, *via* le recours à des ressources de substitutions, prévu dans le SAGE. Les deux phases de ces travaux doivent permettre de prélever chaque année 10 millions, puis 20 millions de mètres cubes d'eau.

Les agences de l'eau peuvent attribuer des moyens aux collectivités sur la base du principe de solidarité, mais elles ne disposent pas de la compétence régaliennne de la gestion de l'eau potable, qui revient aux collectivités locales. Les collectivités locales ne trouvent pas toujours facilement des consensus devant les contraintes qui pèsent sur la ressource en eau. Or, nous devrions avancer plus vite face au changement climatique, dès lors que nous avons connaissance des enjeux qui s'y rapportent et que nous avons défini une stratégie. De ce fait, une question se pose sur un renforcement des dispositifs législatifs, qui aiderait à perdre moins de temps.

Dans le bassin Adour-Garonne, 88 % du territoire souffre d'un déséquilibre quantitatif de la ressource en eau. Une proportion similaire du territoire connaît des problèmes de qualité de l'eau. Les PTGE constituent un bon levier pour faire face à ces difficultés, en l'absence de conflits. Néanmoins, il est difficile de les mettre en place dans des territoires où les relations sont conflictuelles.

Nous accompagnons les territoires par notre capacité d'ingénierie pour les aider à élaborer des diagnostics. Cet accompagnement permet d'identifier les différentes solutions destinées à résoudre les déséquilibres qui touchent la ressource en eau. En l'absence de diagnostic, les collectivités ne peuvent pas se mettre d'accord sur des solutions. Le stockage de l'eau est d'ailleurs l'une des solutions.

Les médias ont tendance à mettre en exergue les situations de conflit, avec la question des retenues de substitution de Sainte-Soline, ou encore avec les projets de barrage de Sivens et de Charlas. Pour autant, nous parvenons aussi à prévenir de potentiels conflits en travaillant avec des associations et des élus. La sénatrice Marie-Claude Varillas a notamment participé à l'élaboration du PTGE du bassin de l'Isle en Dordogne. Ce projet a été construit en sept mois, malgré des désaccords. Cette opération s'est relativement bien passée et a abouti à un résultat cohérent.

M. André Flajolet. – Votre question est cruciale, car elle anticipe une potentielle généralisation des conflits. Des moyens juridiques et techniques devraient nous permettre de gérer en bons pères de famille la ressource en eau qui se fragilise et se raréfie. Si les SAGE ne sont pas opérationnels, l'État doit reprendre la main par l'intermédiaire des sous-préfets ou des préfets coordonnateurs de bassin, pour fixer des règles précises. Aujourd'hui, il ne le fait pas.

Dans notre bassin Artois-Picardie, nous disposons de quinze SAGE, dont certains n'existent que sur le papier, sans réalisations significatives. Dès qu'une question capitale se pose, les acteurs disposant des pouvoirs régaliens ne prennent pas leurs responsabilités, peut-être par crainte d'être mal perçus.

Aucune solution n'est universelle. Toutes les situations sont particulières et leurs spécificités évoluent. Il faut bien tenir compte de ce point. Ainsi, dans le bassin Artois-Picardie, nous disposons de beaucoup d'eau dans le Valenciennois et l'Avesnois, tandis que l'eau est rare à Dunkerque. Il existe une « autoroute invisible » de 70 kilomètres qui permet d'alimenter Dunkerque en eau. Lorsque nous parlons de différentiels de redevances dans les territoires urbains et ruraux, nous ne devons pas oublier que l'eau des villes provient des campagnes. À qui impose-t-on des contraintes pour sauvegarder le patrimoine de l'eau, si ce n'est aux agriculteurs ? À force de raisonner en silos, nous oublions d'appréhender le sujet dans sa globalité.

La région des Hauts-de-France est la première région exportatrice de produits agricoles bruts, mais aussi la deuxième région importatrice de produits agricoles transformés. Le déficit de la balance commerciale de cette région atteint environ 700 millions d'euros, d'après l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Ainsi, la charge de l'eau et de l'énergie se trouve dans notre région, tandis que le bénéfice de cette charge se trouve ailleurs. Quelles sont nos compensations ?

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous aurons l'occasion de revenir sur le sujet majeur des compensations territoriales.

M. Guillaume Choisy. – Cette question se pose aussi à l'échelle infra-territoriale, au niveau des utilisateurs.

M. Christophe Poupard. – Différents modèles d'agriculture coexistent. Ces modèles sont plus ou moins consommateurs d'eau et d'intrants. Nous avons introduit dans le SDAGE du bassin Seine-Normandie une proposition de hiérarchisation des usages agricoles. Nous nous sommes interrogés sur les types de productions agricoles à privilégier lorsque la ressource en eau se révèle insuffisante pour répondre à tous les besoins d'irrigation. Ainsi, notre comité de bassin privilégie les productions agricoles les moins polluantes, telles que l'agriculture biologique et les cultures à bas niveau d'intrant comme le maraichage ou l'arboriculture. Cette priorisation n'a pas force de loi, mais elle ouvre une réflexion. Dans certains territoires de notre bassin, tous les agriculteurs ne peuvent pas accéder à l'eau.

M. Thierry Vatin. – Jusqu'à maintenant, nous vivons dans l'abondance et nous ne connaissons pas la situation que nous pourrions vivre dans dix à vingt ans. Nous disposons de tous les outils pour anticiper ce défi : SDAGE, SAGE, comités de bassin, CLE. Mais nous devons les utiliser dès maintenant, car les tensions qui existent dans certains bassins constituent les prémices de difficultés plus larges. Ainsi, la gouvernance de l'eau à l'échelle des sous-bassins, qui s'articule autour de PTGE ou encore de PGRE, est fondamentale. Dans les semaines et les mois à venir, nous devons anticiper les difficultés liées au partage de l'eau, avant qu'apparaissent les conflits, en nous appuyant sur la gouvernance locale de l'eau.

Nous déclinons à l'échelle de nos sous-bassins une étude prospective réalisée à l'échelle de notre bassin, pour informer les CLE des SAGE sur l'évolution de leurs volumes d'eau disponibles à un horizon de dix à vingt ans. Sur cette base, nous élaborons avec ces commissions des modèles de développement des sous-bassins qui tiennent compte de la disponibilité future de la ressource en eau.

Mme Évelyne Perrot. – L'Aube comprend un bassin à dominante céréalière. Depuis dix à douze ans, des fermes se sont mises à produire des pommes de terre en très grande quantité et utilisent énormément d'eau. Avec le réchauffement climatique et les sécheresses d'été, la peur de l'incendie s'est instillée dans ce bassin céréalière. Des champs qui entourent les villages risquent de prendre feu. Dans ce contexte, pourquoi n'utiliserions-nous pas les eaux usées pour arroser les champs de pommes de terre situés en périphérie de village ? Nous pourrions mener cette réflexion avec le monde agricole.

M. André Flajolet. – Au regard de la raréfaction de la ressource en eau, nous devons sans doute réfléchir sur le lien qui relie la terre nourricière et les emblavements que nous lui imposons. En Artois-Picardie, l'industrie de la pomme de terre belge et néerlandaise a transformé les agriculteurs en ouvriers du monde agricole. De nombreux hectares se trouvent désormais dans un système de sous-location totalement illégal qui a détruit le statut du fermage et qui a précarisé les agriculteurs. Ce point renvoie à la question du partage de la valeur du travail. De plus, les cahiers des charges imposent aux agriculteurs l'usage d'intrants, que nous cherchons plutôt à éliminer. Alors que nous travaillons sur des questions aussi techniques que l'amélioration génétique des plants, nous disposons encore de systèmes d'arrosage archaïques et obsolètes, alors que dans le même temps, nous interdisons aux particuliers le lavage des voitures.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous pourrions approfondir la question des techniques agricoles lorsque nous échangerons avec les acteurs des filières professionnelles. En tout état de cause, il est intéressant de constater que, de votre point de vue, la recherche

appliquée n'est pas très organisée dans le monde agricole. En effet, vous mettez en exergue le fait que les exploitations s'appuient encore sur des techniques vieillissantes et archaïques, alors qu'elles devraient être accompagnées pour se diriger vers de nouveaux systèmes. Cependant, la transformation des techniques d'irrigation a un coût. Les agences de l'eau accompagnent-elles les agriculteurs dans cette évolution ?

M. Guillaume Choisy. – Dans le Sud-Ouest, nous avons conduit différentes politiques d'accompagnement des agriculteurs. L'agriculture de notre bassin ne repose plus sur l'irrigation gravitaire. L'essentiel de notre arboriculture utilise des systèmes de goutte-à-goutte. Nous expérimentons cette année ce système en grandes cultures. Il est notamment répandu dans le Tarn-et-Garonne et dans le Lot. Mais on peut devoir maintenir des techniques d'aspersion pour protéger les plantes contre les gelées tardives d'avril et de mai, le goutte-à-goutte étant inadapté. Or l'aspersion est plus consommatrice d'eau et freine le rechargement des nappes avant l'été. Notre retour d'expérience (RETEX) cette année a montré que l'irrigation par canons en plein été n'est plus acceptée. D'ailleurs, nous ne voyons plus cette pratique le long de nos autoroutes. Les préfets ont bien compris les enjeux.

Les arrêtés préfectoraux de restriction d'eau contiennent majoritairement des interdictions d'irrigation certains jours de la semaine – par exemple, on enlève une journée ou deux sur sept – alors qu'ils pourraient concerner seulement certaines heures de la journée. En effet, l'évapotranspiration est bien moindre la nuit qu'en journée. L'arrosage nocturne peut tout à fait être programmé électroniquement.

Nous avons signé une convention avec l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) qui nous conduit à réaliser des expérimentations de réutilisation des eaux usées traitées, dans le cadre du réseau REUSE. Il nous faut également mieux anticiper nos usages. L'eau peut avoir plusieurs usages. Elle peut servir d'abord à la production d'hydroélectricité, puis à l'alimentation des zones humides, avant d'être intégrée au réseau d'eau potable, et enfin d'être employée dans l'agriculture. L'avenir sera de donner plusieurs usages à l'eau ! De cette manière, nous pouvons sécuriser les productions. Néanmoins, en matière de réutilisation, la France est en retard par rapport à d'autres pays européens, même si des décrets sont en cours de publication, notamment dans le cadre de la transposition de textes européens. De plus, le coût de cette pratique s'avère important. Une première étude montre que 700 000 euros sont nécessaires pour obtenir 2,6 millions de mètres cubes d'eau par ce biais. Si la réutilisation de l'eau employée dans la géothermie ne pose pas de difficultés, il existe de nombreux garde-fous qui freinent la réutilisation de l'eau sortie des stations d'épuration. Nous devons donc accélérer la mise en œuvre de cette nouvelle forme d'usage de l'eau.

Il faut noter que les exploitations qui s'étaient tournées vers l'agroécologie ont parfois été celles qui ont le plus souffert cet été dans notre bassin. Par exemple, la culture du sorgho, céréale peu gourmande en eau, a été la plus pénalisée par les restrictions d'eau. Ces restrictions se sont appliquées durant la période où cette plante avait le plus besoin d'être irriguée. Cette plante a en effet moins besoin d'eau, mais elle en a besoin plus tardivement dans la saison, au moment où les arrêtés de restriction étaient mis en place. Il faut prendre en compte ces spécificités pour encourager les agriculteurs à se diriger vers des cultures agroécologiques.

M. Laurent Roy. – Il existe plusieurs voies d'accompagnement de l'agriculture pour faire face au défi de tensions accrues sur la ressource en eau. Est surtout évoquée la question du stockage de l'eau à travers la mobilisation de nouvelles ressources et la

construction de retenues d'eau, qui renvoie à l'axe 3 du Varenne agricole de l'eau. Mais l'axe 2 du Varenne nous encourage plutôt à accompagner le développement d'une agriculture plus résiliente face au changement climatique, à travers des innovations et l'optimisation de la consommation d'eau. Les agences de l'eau offrent un accompagnement technique autour des techniques d'irrigation ou encore d'ombrage. Les agriculteurs sont ainsi amenés à modifier leurs pratiques agronomiques. Ils favorisent les couverts végétaux, les sols frais, la conservation de l'eau dans le sol. Ils peuvent aussi procéder à des modifications variétales. La politique des cépages en viticulture est ainsi fortement liée à l'eau : nous devons recourir à des cépages plus résistants à la chaleur et à la sécheresse, à condition de pouvoir modifier le règlement des appellations. L'évolution des conditions pédoclimatiques peut aussi demander de modifier nos cultures dans certains territoires, car certaines plantes risquent de ne plus y être adaptées.

M. Alain Cadec. – À vous entendre, la question de la modification des cultures apparaît délicate. En effet, chaque région est ancrée dans ses spécialités.

M. Valéry Morard. – Il n'existe pas de solution universelle en matière d'amélioration de l'irrigation, car chaque territoire est spécifique. La réutilisation des eaux usées peut améliorer la gestion quantitative de l'eau dans certains territoires. En Vendée, à travers le projet Jourdain, nous soutenons un important projet de réutilisation, à hauteur de 8 millions d'euros, qui permet de retarder le rejet à la mer des eaux de la station d'épuration des Sables-d'Olonne. Sans sa réutilisation, cette eau aurait été directement rejetée en mer. Mais cette solution n'est pas universelle.

En matière d'agriculture, il ne s'agit pas seulement d'encourager un changement de pratiques : nous devons proposer aux agriculteurs des solutions les aidant à transformer leurs systèmes de cultures dans leur ensemble, notamment dans le cadre de projets de territoires, à travers l'allongement des rotations, la diversification des cultures, de nouvelles exigences en matière de pesticides, etc.

Nous devons aussi accompagner d'autres utilisateurs de l'eau, comme Nestlé Waters, qui peut éventuellement améliorer ses processus internes pour éviter de gâcher de l'eau.

Nous pouvons nous interroger sur le poids des agences de l'eau dans les orientations des politiques agricoles, nationales ou européennes.

Je constate que l'utilisation des nitrates et des pesticides dépend aussi du rapport entre le coût des traitements et le coût des matières premières.

Le coût de l'énergie constitue aussi un facteur limitant dans le déploiement de certaines méthodes d'irrigation. Il en est de même pour la REUT. Un directeur régional d'EDF indiquait que des agriculteurs de Beauce n'installent pas de systèmes d'irrigation en raison du coût de l'énergie.

Notre agence a refusé une aide à l'île de Groix, qui a dû mettre en place une installation de dessalement pour préserver la capacité touristique de l'île. Nous aurions pu apporter cette aide mais uniquement pour l'alimentation en eau de la population. En effet, la capacité touristique d'un territoire doit être dimensionnée en fonction de ses capacités d'alimentation en eau potable et d'assainissement. D'ailleurs, le préfet des Côtes-d'Armor a

refusé des permis d'aménagements dans un territoire dont les capacités d'assainissement n'étaient pas suffisantes, pour préserver les zones conchylicoles.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous devons nous montrer plus volontaristes dans la construction des schémas de cohérence territoriale (SCoT), ou encore dans les plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLU et PLUI), pour fixer des conditionnalités à l'accueil des populations, notamment touristiques.

M. Valéry Morard. – Il conviendrait qu'il y ait davantage de cohérence entre les dispositions législatives. Nous luttons contre l'une des principales causes de non-atteinte du bon état de nos masses, à savoir leurs altérations hydromorphologiques qui génèrent des pertes de continuité écologique. Or, certaines dispositions votées récemment nous freinent. Des acteurs territoriaux qui s'engagent dans des projets multithématiques touchant notamment la préservation des milieux aquatiques ne comprennent pas toujours ces freins.

M. Christophe Poupard. – Nous distinguons trois types de solutions pour faire face à la crise climatique en matière de gestion de l'eau. La sobriété de la consommation en eau constitue une solution de premier ordre qui ne coûte rien et qui rapporte même de l'argent. Les industriels l'ont bien compris dans le bassin Seine-Normandie. Il s'agit des usagers qui ont obtenu les meilleurs résultats en termes de sobriété. Nous les avons aidés à mettre en place de nouveaux processus, mais ils ont bien compris l'intérêt économique de cette démarche. Cependant, le principe de la sobriété rencontre des obstacles socioculturels importants. Nous pouvons penser que nous nous passons de ressources dont nous pouvions auparavant profiter sans limites, mais le monde est en train de changer.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous pouvons envisager la mise en place de tarifications différenciées pour encourager cette sobriété.

M. Christophe Poupard. – Tout à fait, nous pouvons notamment envisager des tarifications par paliers de consommation. Nous pouvons aussi faire preuve de pédagogie. Les collectivités ont un énorme rôle de sensibilisation à jouer.

Puis, après les solutions fondées sur la sobriété viennent les solutions fondées sur la nature, préconisées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Ces solutions s'appuient sur les écosystèmes. Il est par exemple possible de conserver l'humidité des sols agricoles en évitant de constituer de grandes parcelles exposées aux vents et au soleil, en installant des arbres ou des haies. Ces solutions ne sont pas gratuites et demandent de réaliser des aménagements, des recherches et des formations. Ces solutions améliorent la biodiversité. Or, l'autre grand défi que nous affrontons est celui de l'effondrement de la biodiversité. Ce défi est certainement plus grand que celui du changement climatique.

En troisième lieu, il existe des solutions technologiques, qui s'avèrent parfois nécessaires. Mais elles sont plus chères et généralement émettrices de gaz à effet de serre (GES). Elles peuvent aussi nuire à la biodiversité, car l'extraction des matériaux qu'elles utilisent, souvent importés de pays lointains, porte atteinte à des milieux naturels.

Le SDAGE Seine-Normandie ne présente pas cette typologie de solutions. Il me semble que les collectivités sont les mieux placées pour sensibiliser les citoyens au sujet de ces différentes solutions, en amont de la prochaine sécheresse qui s'annonce pour l'été prochain.

M. Thierry Vatin. – Je souhaite revenir sur le système du plafond mordant, pour en souligner l'absurdité. Les élus de notre comité de bassin ont été suffisamment courageux pour fixer un prix de l'eau et des taux de redevance assez élevés. En effet, la consommation des différents types d'usagers s'était accrue et notre assiette s'était élargie. Or, l'application du système du plafond mordant a écrêté nos recettes de 13 millions d'euros.

Les administrateurs du Comité de bassin ont trouvé cette situation insupportable, d'autant plus qu'elle dure depuis des années. Ainsi, nous devrions baisser nos taux de redevance pour échapper à cet écrêtement. Finalement, avec ce système, plus nous consommons d'eau et moins nous payons.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Sur tous les bancs du Sénat, nous sommes intervenus pour tenter de supprimer le plafond mordant.

M. Thierry Vatin. – Je signale que nous devrions augmenter nos recettes de 300 à 400 millions d'euros dans les années à venir pour répondre à nos missions et aux défis qui se présentent.

Mme Florence Blatrix Contat. – En matière de transformation de l'agriculture, je serais moins optimiste que vous. En effet, ce matin, je me suis rendue au salon de l'agriculture sur le stand de l'Ain, mon département. Les agriculteurs m'ont unanimement indiqué que nous devrions stocker plus d'eau. Ils me précisait que l'eau ne ferait que repartir vers la mer si elle n'était pas stockée. Nous disposons dans l'Ain de droits de prélèvements dans le Rhône et nous pratiquons de l'irrigation de cultures de maïs en journée le long de l'autoroute. Cette pratique irrite tout le monde. Je ne vois pas de changements dans ces pratiques et je suis inquiète. Vous évoquiez la possibilité de hiérarchiser l'accès à l'eau des agriculteurs selon les formes d'agricultures. Mettez-vous déjà en œuvre cette priorisation ? Cette piste semble intéressante, mais elle ne paraît pas simple à appliquer.

M. Christophe Poupard. – Cette piste n'est effectivement pas simple à appliquer. Elle peut notamment être freinée par la PAC. Quoi qu'il en soit, le Varenne agricole de l'eau demande aux chambres régionales d'agriculture de réfléchir sur l'adaptation de leurs filières au changement climatique. Notre SDAGE, adopté par notre comité de bassin après des débats approfondis, porte des recommandations en matière de transformation agricole. Cependant, il revient ensuite aux agriculteurs de s'en saisir et d'anticiper l'avenir.

Pour l'instant, des agriculteurs peuvent considérer qu'ils pourront poursuivre leurs pratiques d'irrigation actuelles. Cependant, ils pourraient très bien être brutalement contraints de les abandonner, si une priorité devait être donnée à l'eau potable.

Il est vrai qu'une question se pose sur la culture irriguée du maïs en plaine. Cette culture doit-elle se limiter à certaines productions de haute valeur ajoutée, comme celle du maïs-semence ? Il ne nous appartient pas de répondre à ces questions, les filières agricoles doivent s'en saisir.

M. Laurent Roy. – La poursuite de ces pratiques dépend fondamentalement de la disponibilité de la ressource. J'évoquais tout à l'heure le fait que nous ne pouvons pas faire pousser toutes cultures en tous lieux.

Les PTGE nous aident à partager l'eau en cas de fortes tensions, en définissant des règles de priorité d'accès et des solutions alternatives. Ces solutions pourraient d'abord se

trouver dans la sobriété, puis dans les solutions fondées sur la nature, la réutilisation des eaux usées et enfin, le stockage. Le stockage ne doit être mobilisé qu'en dernier lieu.

Cependant, le cas du maïs irrigué que vous évoquez est spécifique. En effet, la ressource en eau n'est pas déficitaire sur le bassin du Rhône. Le débit estival moyen du Rhône est actuellement de 600 à 700 mètres cubes d'eau par seconde. Ce débit ferait sans doute rêver mes collègues, car il est bien plus élevé que le débit d'étiage de la Garonne, de la Loire, ou de la Seine. Ainsi, le débit d'étiage de la Garonne n'est que de 35 mètres cubes d'eau par seconde.

Le Rhône continuera de bénéficier d'un débit élevé sur le long terme. La dernière étude sur l'évolution de l'hydrologie du Rhône et le changement climatique montre que les débits estivaux du fleuve ont baissé de 15 % depuis 1972. À l'horizon de 2050, nous attendons une baisse de ces débits de l'ordre de 20 à 30 %. Ces baisses sont sensibles, mais le débit du fleuve restera relativement élevé. Les mesures à prendre au sujet du Rhône s'inscrivent donc plutôt dans un moyen terme. Il existe des territoires où les pressions sur la ressource en eau sont très fortes, comme les bassins côtiers languedociens ou provençaux, la Drôme, ou encore l'Ardèche. Pour ces territoires, la question de l'eau est prégnante dans l'immédiat. Ces territoires ont construit des PTGE. En revanche, la question rhodanienne doit être anticipée, mais ses enjeux sont moins immédiats.

M. Valéry Morard. – Sur l'axe Loire-Allier, nous trouvons deux grands barrages, à Naussac et Villerest, qui jouent un rôle historique de régulation des débits. Ces barrages jouent aussi désormais un rôle de soutien d'étiage. Or le barrage de Naussac affiche actuellement un remplissage de 32 %. Devant les difficultés de remplissage de ce début d'année, nous avons tenu une réunion du comité de gestion de l'établissement public Loire qui gère ces deux barrages. Dans ce cadre, les représentants agricoles de ce comité ont annoncé qu'ils réduiront leurs emblavements de maïs de 15 %. Cet effort est sans doute encore insuffisant. Mais cet exemple prouve que la solution du stockage ne peut être que transitoire et qu'il faudra repenser le système agricole.

Il faut noter que ces situations de tension sont parfois très localisées, si bien que les collectivités qui jouxtent deux bassins peuvent avoir du mal à comprendre les différences de gestion de l'eau.

Les agriculteurs peuvent faire évoluer leurs pratiques, mais ils le font sans doute trop tardivement par rapport aux alertes émises auparavant.

M. André Flajolet. – Il est vrai que tous les fleuves se jettent dans la mer. Mais comment s'y rendent-ils ? Que laissent-ils et que prélèvent-ils sur leur parcours ? En France ou dans le monde, nous observons une surutilisation de l'eau qui entraîne de véritables catastrophes humaines et écologiques. Je peux citer les difficultés qui apparaissent entre le Mexique et les États-Unis et notamment en Californie. Des villes comme Los Angeles ou Dallas font face à des manques d'eau. Les hommes ont considéré que la ressource en eau pouvait être mobilisée sans limites, pour tous types d'usages. Il faut aussi noter que de vrais problèmes peuvent apparaître dans la délimitation de la frontière des eaux salées et douces.

Mme Florence Blatrix Contat. – Il faut mener une véritable politique d'accompagnement des agriculteurs dans la transition des cultures, tout en leur maintenant des possibilités d'irrigation, dont ils ont besoin, pour ne pas les mettre en difficulté.

M. André Flajolet. – Cette transition doit effectivement s’opérer dans le cadre d’accords négociés et d’un partage des responsabilités. Cependant, il faut préciser que les acteurs qui vivent grâce aux agriculteurs sont bien plus réticents à changer de modèles agricoles.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je souhaiterais vous adresser quelques questions assez sensibles pour conclure nos échanges. Nous vous invitons aussi à répondre par écrit aux questions que nous vous avons adressées, pour compléter vos réponses et pour étayer nos travaux.

Pour revenir sur le sujet des redevances, une question se pose sur l’évolution du modèle économique du soutien d’étiage. Quels sont les modèles de financement du soutien d’étiage ? Quels sont les modèles qui vous semblent les plus vertueux ? Si l’acceptabilité de la construction historique des barrages a pu varier localement, nous pourrions tendre vers la définition d’un modèle économique commun du soutien d’étiage.

Le financement du soutien d’étiage soulève aussi des questions sur la définition des domaines d’intervention des agences de l’eau. Les agences de l’eau pourraient être amenées à intervenir dans le fonctionnement des retenues d’eau, sans se limiter aux investissements qui s’y rapportent. Pourriez-vous nous apporter votre point de vue sur cette possibilité ?

Enfin, tout en tenant compte des ressources disponibles, une question se pose sur l’éventualité d’une mise en concurrence des concessions hydroélectriques, voire des propriétaires de retenue d’eau. Ces derniers participent aujourd’hui à la politique de soutien d’étiage. Le cahier des charges de cette mise en concurrence pourrait être amené à évoluer, mais elle est envisagée.

M. Guillaume Choisy. – Notre bassin est le seul à avoir développé un modèle économique étoffé de soutien d’étiage qui comprenne aussi un volet sur le fonctionnement. Cet aspect pose des difficultés, y compris juridiques, car les autres agences de l’eau apportent seulement leurs concours dans les investissements liés au soutien d’étiage. Je pense que l’intervention des agences de l’eau dans le fonctionnement des retenues d’eau est assez rare.

Nous collaborons avec les EPTB, avec les producteurs d’énergie, à savoir EDF et la société hydroélectrique du Midi (SHEM), pour construire un modèle qui ne se fonde pas sur un achat d’eau, mais sur un soutien des usages de l’eau de notre territoire. Cette évolution s’inscrit dans la suite du rapport Le Coz produit par le ministère de la Transition écologique et consacré au bassin Adour-Garonne.

Ce rapport a mis en évidence la nécessité de doubler le soutien d’étiage dans les grands axes du bassin, malgré une répartition assez inéquitable des retenues d’eau hydroélectriques. La Garonne comprend assez peu d’installations hydroélectriques, celles-ci se concentrant notamment en Dordogne. Le bassin Adour-Garonne n’est d’ailleurs pas le bassin qui comprend le plus de retenues hydroélectriques.

Il existe aussi des retenues intermédiaires, qui ne produisent pas d’électricité. Ces retenues d’eau sont historiquement gérées par des départements, des collectivités locales, ou des EPTB. Dans ce cas, le modèle économique du soutien d’étiage est plus facile à mettre en œuvre.

Nous réfléchissons à la question du soutien d'étiage avec notre ministère de tutelle et avec l'État, dans une perspective de sécurisation des usages. Les étiages vont nécessairement évoluer. Les débits des rivières ne permettront pas d'absorber les effets du changement climatique. La Garonne ou la Charente perdent 50 % de leurs débits. Sur la Charente, nous disposons d'une capacité de stockage de 30 millions de mètres cubes d'eau, que nous peinons à remplir. Cette année, nos réservoirs sont remplis aux alentours de 30 %. Ils pourraient se remplir à 40 % si le printemps s'avérait pluvieux. Même si nos capacités de stockage triplaient, il nous resterait à les remplir.

M. Marc Hoeltzel. – Nous disposons d'un modèle économique de soutien d'étiage qui n'est peut-être pas transposable. Nous sommes historiquement co-investisseur avec EDF dans le cadre de l'aménagement d'une retenue d'eau. Sur notre part d'investissement, nous gérons un quart du volume d'eau de cette retenue que nous utilisons pour réaliser du soutien d'étiage à des fins écologiques.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il s'agit donc d'un retour sur investissement qui s'exprime par le biais d'une participation au fonctionnement de la retenue d'eau.

M. Marc Hoeltzel. – Nous disposons d'une capacité d'action en matière de soutien d'étiage, grâce à ce modèle économique de partage construit avec EDF. EDF utilise la retenue pour soutenir le débit de la Moselle pour la centrale nucléaire de Cattenom, tandis que nous l'utilisons pour un soutien d'étiage à fins écologiques.

De plus, avec EDF, nous avons été amenés à revoir le modèle de remplissage de cette retenue, face aux difficultés liées à la variabilité saisonnière. Souvent, les retenues d'eau sont présentées comme une panacée, mais l'organisation de leur remplissage ne s'improvise pas. Elles ne se remplissent pas sans interventions humaines, car il faut trouver les bons moments pour la remplir, sans manquer les fenêtres de tir.

M. Laurent Roy. – Notre bassin dispose des deux tiers de la capacité de production hydroélectrique française. Cependant, nous ne sommes pas favorables à une implication de notre agence dans l'aide au fonctionnement du soutien d'étiage. De plus, nos cours d'eau n'ont pas nécessairement de besoins importants en termes de soutien d'étiage. En particulier, soutenir l'étiage du Rhône n'aurait pas de sens.

En pratique, nous participons marginalement au soutien d'étiage. Cependant, cette forme d'intervention financière reste ponctuelle, car nous estimons qu'elle ne se rapporte pas à nos missions.

Par exemple, nous intervenons sur l'étiage de l'Ain, en offrant une compensation à EDF pour la perte de production générée par un soutien d'étiage. Mais notre intervention n'est que provisoire et elle a des fins écologiques, notamment de protection des populations de poissons. Nous comptons ensuite investir dans un projet de station de transfert d'énergie par pompage (STEP). Ce projet visera à limiter l'impact biologique de la retenue d'eau concernée, mais aussi à améliorer ses capacités de production.

Nous avons déployé sur la Durance un dispositif de compte épargne volume (CEV). L'eau qui n'est pas consommée par les agriculteurs entre dans les turbines d'EDF. L'eau mise dans le CEV peut ainsi être mobilisée pour réaliser des soutiens d'étiage, notamment à des fins écologiques. Néanmoins, ce système est difficile à mettre en pratique. En effet, il implique l'application de règles de gestion et d'optimisation complexes.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le président de notre mission d'information souhaitait insister sur la question des solidarités financières interbassin. Comment vous organisez-vous sur ce point ? Comment cette question est-elle prise en considération ? Comment sont financés vos projets d'intérêt majeur, qui peuvent relever de l'intérêt national, voire transfrontalier ? Comment ces projets sont-ils mis en place et comment pourraient-ils mieux fonctionner ?

M. André Flajolet. – Chaque bassin vit son histoire propre. En cas de nécessité, une solidarité interbassin pourrait être envisagée. Cependant, je pense qu'il faudrait interroger le rôle de l'OFB, dont le poids est important en termes d'ingénierie et de financement. Nous pouvons peut-être trouver derrière la définition du rôle de l'OFB des pistes de réflexion stratégiques qui mériteraient d'être examinées.

Le processus de recrutement du futur directeur de l'OFB pourrait donner l'occasion à une audition au Sénat de cet office. En effet, l'OFB est né récemment et il ne sait pas toujours très bien où il va. J'émetts cette suggestion en tant que vice-président de l'OFB.

M. Thierry Vatin. – Je ne sais pas si votre question renvoie à des cofinancements de projets interbassins. Toutefois, nous attendons surtout une solidarité nationale. En effet, il manque aux six agences de l'eau un budget annuel global d'environ 400 millions d'euros, qui permettrait d'atteindre nos objectifs et remplir nos missions dont le champ a été élargi. Ce manque a été identifié dans le rapport parlementaire Jerretie-Richard.

En 2018, nous avons perdu 200 millions d'euros avec l'instauration du plafond mordant. Or, avec notre onzième programme, nous endossons de nouvelles missions touchant la biodiversité, ou encore les milieux marins.

Ainsi, nous n'avons pas suffisamment de moyens pour répondre aux enjeux qualitatifs et quantitatifs liés à la ressource en eau. Ces moyens manquent tant pour le soutien du petit cycle de l'eau que pour celui du grand cycle de l'eau, étroitement associé à l'atteinte de nos objectifs de bon état de l'eau.

En définitive, nous pourrions supprimer nos plafonds de dépenses, globalement inutiles. Nous pourrions recalibrer notre plafond de recettes, le plafond mordant, de 300 à 400 millions d'euros. Sur les 2,4 milliards d'euros des redevances annuelles des six agences de l'eau, 400 millions d'euros sont directement reversés à l'OFB.

M. Laurent Roy. – La gouvernance du système de l'eau que nous avons tous défendue repose sur la subsidiarité de bassins. Nous pouvons citer le cas singulier des redevances de l'eau dont le taux est voté par des comités de bassin, des instances qui ne dépendent pas de l'État, qui n'y détient que 20 % des voix.

Le vote des taux de redevance par les comités de bassin fonctionne bien, car ces comités se sont appropriés les politiques conduites dans le bassin. Ils votent les SDAGE. Or, en expliquant aux comités de bassin que les redevances qu'ils ont définies serviront à d'autres usages que celui de la conduite des politiques de bassin, nous fragilisons sérieusement notre système de gouvernance.

Plutôt que de chercher à puiser dans les recettes des autres bassins, je pense que nous devrions tous insister sur le fait qu'il manque globalement aux agences de l'eau un budget annuel de 400 millions d'euros.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je me permets de me montrer volontairement provocateur. Un bassin très riche, dont les assiettes sont très larges et qui peut mettre en place une fiscalité particulièrement dynamique, doit-il conserver son argent, même s'il ne doit pas répondre aux mêmes enjeux qu'un autre bassin dont l'assiette s'avère bien plus restreinte et qui dispose de beaucoup moins de moyens ? Au niveau des comités de bassin, vous connaissez ces différences.

M. Guillaume Choisy. – Il existe effectivement des différences de taux. C'est pourquoi dans un bassin comme le mien, les départements sont restés présents sur la question du petit cycle de l'eau. Néanmoins, il nous est difficile de nous prononcer sur la question de la solidarité interbassin sans disposer d'éléments tangibles. Seul un rapport a évoqué ce principe. Nous ne disposons pas d'éléments objectifs qui nous permettraient de vous apporter des réponses étayées. Pour autant, ce principe a été évoqué dans le rapport Lavarde de 2018 piloté par le ministère de la Transition écologique et par le ministère de l'Économie et des Finances.

Une partie des redevances destinées au petit cycle de l'eau a été utilisée pour financer la protection de la biodiversité et la connaissance des milieux marins. Je pense que les agences ont effectivement vocation à élargir leurs missions vers la prise en compte des enjeux de la biodiversité. Cependant, le niveau des redevances doit permettre de remplir ces nouvelles missions. Dans mon bassin, une vingtaine de millions d'euros remontent vers Bercy.

De plus, dans notre bassin, nous connaissons un développement touristique. Le développement du tourisme doit certainement saturer en Méditerranée et il tend à se reporter sur la côte Atlantique, notamment dans l'axe aquitain et en Charente-Maritime. Sur les dix dernières années, les économies d'eau réalisées dans le bassin de la Charente ont abouti à une réduction de 20 à 30 % des prélèvements en eau. Néanmoins, ces économies ont été intégralement compensées par l'augmentation estivale de la consommation d'eau potable. Cette situation crée des tensions entre usagers. Or, le cadre législatif ne permet pas de maîtriser les effets du développement touristique. Il serait notamment possible d'imaginer des redevances spécifiques associées au tourisme, d'autant plus que certains touristes peuvent être présents dans un territoire presque six mois dans l'année.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il pourrait être possible de mobiliser les taxes de séjour : elles ont bien été mobilisées pour financer la ligne à grande vitesse (LGV) de Toulouse-Bordeaux !

M. Guillaume Choisy. – Aujourd'hui, les recettes des taxes de séjour touristiques ne sont pas adaptées pour être dirigées vers les agences.

M. André Flajolet. – Les Assises de l'eau et le Comité national de l'eau (CNE) ont transformé le slogan « l'eau paye l'eau » en « l'eau et la biodiversité payent l'eau et la biodiversité ». Or, si toutes les agences de l'eau payent pour la biodiversité, la biodiversité ne paye jamais pour elle-même. Ainsi, une redevance « biodiversité », proposée par les directeurs des agences de l'eau, permettrait aux agences de remplir leurs nouvelles missions.

Quoi qu'il en soit, notre manque de moyens crée un réel blocage. La suppression du plafond mordant ne suffirait peut-être pas à débloquer cette situation, car avant l'introduction de ce plafond de recettes, nos ministres de tutelle, quelles que soient leurs couleurs politiques, prélevaient régulièrement des dizaines de millions d'euros dans nos recettes.

Je dois signaler qu'en raison du plafond mordant, mon agence a dû abaisser le montant de ses redevances, pour ne pas avoir à réaliser de reversements. Nous abaissons ainsi la valeur réelle de l'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La compétence exclusive et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI) pose des problèmes à de nombreuses collectivités, malgré les ajustements de la loi relative à la différenciation, à la décentralisation et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Les collectivités dotées de cette compétence peinent à s'en saisir, notamment au niveau des cours d'eau majeurs. De plus, les agences de l'eau ont du mal à accompagner les projets qui se rapportent à la GEMAPI. Elles financent des études, mais peinent à financer plus de 30 ou 40 % des investissements nécessaires pour aménager des digues. Cette difficulté se fait d'autant plus sentir lorsqu'il s'agit de réaliser des aménagements sur des cours d'eau majeurs.

M. Laurent Roy. – Nous n'agissons pas directement dans la prévention des inondations. Nous intervenons plutôt dans la gestion des milieux aquatiques, comprise dans la GEMAPI, qui peut avoir un lien avec la prévention des inondations. En effet, en laissant un cours d'eau gagner de l'espace en reculant des digues, nous protégeons les milieux aquatiques tout en prévenant les inondations. Cette forme d'action rend la prévention des inondations moins coûteuse et plus efficace.

Des maîtrises d'ouvrage structurées en syndicats de rivières, en EPTB, ou en établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), qui disposent d'une compétence globale à l'échelle de bassins versants reçue des EPCI, parviennent à mettre en œuvre des programmes d'investissement ambitieux relatifs à la GEMAPI. Ces structurations ne se retrouvent pas dans tous les territoires.

M. Marc Hoeltzel. – Il faut donner un signal aux comités de bassin, pour préserver le consentement à l'impôt. Ce signal pourrait prendre la forme d'une suppression du plafond mordant, ou encore d'une redevance « biodiversité ». En revanche, la mobilisation du levier de la solidarité interbassin ne serait pas nécessairement bien perçue. En effet, elle renvoie trop à la contribution apportée à l'OFB. En tout état de cause, je pense que nos instances sont prêtes à voter des taux de redevances à la hauteur des enjeux qui se présentent, à condition qu'elles ne soient pas bloquées par le plafond mordant.

M. Thierry Vatin. – Pour répondre aux enjeux des cinq à dix ans à venir, nous devons nous montrer plus ambitieux, en dégageant davantage de moyens. Si nous sommes prêts à mobiliser 100 milliards d'euros dans un plan d'infrastructure ferroviaire, nous pouvons augmenter le budget annuel des agences de l'eau à hauteur de 400 millions d'euros. En effet, nous devons accélérer l'atteinte de nos objectifs quantitatifs et qualitatifs. Si nous disposons de nombreux outils et d'une gouvernance pertinente, nous devons mettre en œuvre notre stratégie et agir collectivement, avec les collectivités, qui doivent se saisir des enjeux de la gestion patrimoniale des réseaux d'eau.

M. Valéry Morard. – Nous devons souligner l'importance de l'articulation de la gestion de l'eau avec les leviers réglementaires, qui sont trop peu actionnés. Ce point a d'ailleurs été abordé hier par notre ministre de tutelle. Combien de zones de répartition des eaux ont-elles été désignées durant la dernière décennie ? Combien de dérogations retrouvons-nous dans les arrêtés préfectoraux de restriction d'usage ? Comment gérons-nous les crises ? Très souvent, les agences de l'eau se retrouvent seules auprès des collectivités

territoriales et portent toutes les responsabilités de la puissance publique. Elles accompagnent aussi des collectivités qui ne sont pas toujours suffisamment structurées pour porter leurs projets.

Les agences de l'eau sont fières de porter ces responsabilités, notamment dans le cadre du plan de relance, ou dans la gestion du fonds vert. Elles se montrent aussi volontaristes. Néanmoins, elles commencent à se décourager, car elles ont perdu 20 % de leurs effectifs, tout en recevant de nouvelles missions. La réduction des effectifs s'accompagne aussi d'une perte de compétences. Les agents chargés de réaliser des médiations à Sainte-Soline ne peuvent pas avoir le même profil que ceux qui sont chargés d'étudier la performance de systèmes d'alimentation en eau ou d'assainissement. Régulièrement, nos agents se sentent seuls.

La promotion de la sobriété et les annonces de financements sont positives. Les agences ont aussi entrepris de nombreuses réalisations sans attendre ces annonces. Néanmoins, si nous souhaitons changer drastiquement nos modèles, nous devons aussi lancer des signaux réglementaires et imposer parfois des contraintes.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Lorsque nous ouvrons ce type d'échanges, nous sommes toujours frustrés de devoir les conclure, car nous souhaitons toujours approfondir.

Nous avons évoqué la question majeure de la gouvernance. Nous y reviendrons lorsque nous nous intéresserons aux propositions du livre bleu de l'association nationale des élus des bassins (ANEB). Vous pourrez aussi nous apporter des éléments complémentaires dans vos réponses écrites, notamment en abordant la question de la gouvernance.

Comme vous l'avez compris, cet échange s'inscrit dans un premier cycle d'auditions, conduites dans le cadre de notre mission d'information. Nous pourrions revenir vers vous au cours de nos travaux, pour approfondir certaines de nos réflexions, dans la perspective de la rédaction de notre rapport d'information.

Je vous remercie pour votre participation et pour la qualité de nos échanges. Je vous invite à répondre par écrit à nos questions et notamment aux questions que nous n'avons pas pu aborder en profondeur.

M. Guillaume Choisy. – Pensez-vous vous rendre sur le terrain ?

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous prévoyons effectivement des déplacements.

M. Alain Cadec, vice-président. – En ma qualité de président de séance, je vous remercie pour votre participation. De toute évidence, les agences de l'eau manquent de moyens. Il est aussi vrai que leurs ressources ont diminué de manière significative ces dernières années, alors même qu'elles sont indispensables et incontournables en matière de gestion durable de l'eau. Nous en sommes parfaitement conscients et encore davantage après nos échanges. Je rappelle que le Sénat est la chambre des élus locaux, avec qui les agences de l'eau travaillent quotidiennement. Les sénateurs présents aujourd'hui ont été élus dans les agences de l'eau. Il me semble que nous maîtrisons le sujet de la gestion de l'eau. Les députés de l'Assemblée nationale ont moins souvent été des élus locaux, contrairement aux sénateurs, qui ont eu à gérer des questions d'assainissement ou d'approvisionnement en eau, en tant qu'élus locaux.

Je remercie mes collègues socialistes de s'être saisis de cette problématique, qui devient de plus en plus prégnante et qui se renforcera dans les mois et les années à venir. Nous devons sans doute prendre des décisions extrêmement difficiles et douloureuses.

Vos réflexions montrent que nous devons faire évoluer nos modèles, notamment dans l'agriculture. Cette transformation est envisagée depuis longtemps, mais il n'est pas toujours facile de la mettre en œuvre, comme nous pouvons le constater lors de nos échanges sur le salon de l'agriculture. Je pense qu'il faut aussi rendre hommage aux agriculteurs. Dans beaucoup de régions et notamment en Bretagne, ils participent largement à cette évolution positive. Ils ont notamment contribué à faire diminuer la teneur en nitrate des eaux du bassin Loire-Bretagne. C'est pourquoi il importe de faire participer les agriculteurs aux politiques de l'eau.

Je vous remercie de nous avoir éclairés sur de nombreuses questions. Je vous remercie encore d'avoir participé à cette réunion.

La réunion est close à 17 heures.

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

Mercredi 15 mars 2023

- Présidence de Mme Évelyne Perrot, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de Mme Michèle Rousseau, présidente-directrice générale, et M. Pierre Pannet, directeur adjoint de la direction des actions territoriales, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 heures.

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

Jeudi 16 mars 2023

- Présidence de Mme Évelyne Perrot, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures.

**Audition de M. Jean Launay, président du Comité national de l'eau (CNE)
(sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 10.

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

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 20 MARS ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 22 mars 2023

À 9 h 30

Salle 263

Captation

Audition de M. Xavier Niel, fondateur et actionnaire du groupe Iliad

Commission des affaires étrangères

Mercredi 22 mars 2023

À 9 h 30

Salle René Monory

Captation

- Audition de M. Emmanuel Levacher, président d'Arquus, dans la perspective de la loi de programmation militaire.

- Examen du rapport d'information du groupe de travail sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », dans la perspective de la loi de programmation militaire (M. Joël Guerriau et Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteurs)

Commission des affaires sociales

Mercredi 22 mars 2023

À 8 h 30

Salle Médecis

Captation vidéo

- Audition de Mme Sandrine Duchêne, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le Président de la commission des finances du Sénat, conjointement avec la commission des finances, en application de l'article 1er de la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques

6048

À 9 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Audition, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, de M. Patrick Dehaumont, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)
- Désignation des candidats pour la commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 21 mars 2023

À 8 h 45

Salle 67

<p>- Examen des éventuels motions et amendements de séance sur le texte de la commission n° 426 (2022-2023) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, 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 (Mme Marta de Cidrac, rapporteure)</p>

Mercredi 22 mars 2023

À 9 h 30

Salle 67

Captation vidéo

- Audition de M. Matthieu Chabanel, président-directeur général de SNCF Réseau

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Jeudi 23 mars 2023

À 9 h 15

Salle René Monory

Captation vidéo

- Table ronde consacrée aux enjeux européens de la liberté des médias et de la protection des journalistes, en commun avec la commission des affaires européennes, en présence de Mme Catherine André, vice-présidente de l'Association des journalistes européens, M. Christophe Deloire, président de Reporters Sans Frontières (RSF), M. Patrick Eveno, président de l'Observatoire de la Déontologie de l'Information (ODI), Mme Cécile Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL), et M. Jean-Pierre de

Kerraoul, président de l'Association européenne des éditeurs et de la commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG)

Commission des finances

Mardi 21 mars 2023

À 14 h 30

Salle 131

Captation vidéo

- Audition de Mme Annie PODEUR, présidente de la 2ème chambre de la Cour des comptes, M. Rémy CATTEAU, directeur des centrales nucléaires à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), et Mme Catherine HALBWACHS, directrice du projet Adapt à la direction production nucléaire et thermique à Électricité de France (EDF), pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'adaptation des centrales nucléaires aux conséquences du changement climatique (Mme Christine LAVARDE, rapporteur spécial)

Mercredi 22 mars 2023

À 8 h 30

Salle Médecis

Captation vidéo

- Audition de Mme Sandrine DUCHÊNE, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le Président de la commission des finances du Sénat, conjointement avec la commission des affaires sociales, en application de l'article 1er de la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques

À 9 h 30

Salle Médecis

Captation vidéo

- Audition de MM. Matthieu DECONINCK, sous-directeur chargé de la fiscalité des transactions, fiscalité énergétique et environnementale à la direction de la législation fiscale, et Laurent MICHEL, directeur général de l'énergie et du climat, sur les mesures budgétaires et fiscales mises en oeuvre pour répondre à la crise des prix de l'énergie

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 21 mars 2023

À 14 heures

Salle 216

- Examen des amendements éventuels au texte n° 401 (2022-2023) de la commission sur la proposition de loi n° 344 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à mieux

protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales
(rapporteur : Mme Marie Mercier)

Mercredi 22 mars 2023

À 10 h 30

Salle 216

- Audition conjointe, sur la réforme de la procédure pénale, de :
- . Mme Coralie Ambroise-Castérot, professeur à l'université Côte d'Azur
- . Mme Evelyne Bonis, professeur à l'université de Bordeaux
- . M. Antoine Botton, professeur à l'université Toulouse 1 – Capitole
- . M. Serge Guinchard, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas

Commission des affaires européennes

Mercredi 22 mars 2023

À 14 heures

Salle René Monory

- Certificat européen de filiation : proposition de résolution européenne portant avis motivé de M. Dominique de Legge sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l'acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu'à la création d'un certificat européen de filiation (COM 2022(695))

Jeudi 23 mars 2023

À 9 h 15

Salle René Monory

Captation vidéo

- Table ronde consacrée aux enjeux européens de la liberté des médias et de la protection des journalistes, en commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, en présence de :
- . Mme Catherine André, vice-présidente de l'Association des journalistes européens, rédactrice en chef adjointe d'Alternatives économiques, cofondatrice et directrice de VoxEurop,
- . M. Christophe Deloire, président de Reporters Sans Frontières (RSF),
- . M. Patrick Eveno, président de l'Observatoire de la Déontologie de l'Information (ODI),
- . Mme Cécile Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL),
- . M. Jean-Pierre de Kerraoul, président de l'Association européenne des éditeurs et de la commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG).

Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française

Mardi 21 mars 2023

À 9 heures

Salle Monory

Captation

Audition commune de : - M. Bruno Bonnemain, président de l'académie nationale de pharmacie - Mme Wolf-Thal, présidente du conseil national de l'ordre des pharmaciens - M. Pierre-Olivier Variot, président de l'union des syndicats de pharmaciens d'officine - M. Philippe Besset, Président de la fédération des pharmaciens de France - Dr Philippe Meunier, président du syndicat national des pharmaciens, praticiens hospitaliers et praticiens hospitaliers universitaires (SNPHPU) - Dr Élise Remy, membre du conseil d'administration du syndicat national des pharmaciens des hôpitaux (SYNPREFH)

Commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence

Lundi 20 mars 2023

À 17 heures

Salle René Monory

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Paul Charon, directeur du domaine « Renseignement, anticipation et stratégies d'influence » à l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM)

Mission d'information « Gestion durable de l'eau »

Jeudi 23 mars 2023

À 11 heures

Salle 67

Captation vidéo

-°Table ronde sur l'utilisation de l'eau agricole :

. M. Luc Servant, président de la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine, vice-président de Chambres d'agriculture France ;

. Mme Anne-Claire Vial, présidente de l'association de coordination technique agricole (ACTA) ;

. M. Éric Frétilière, président d'Irrigants de France ;

. Mme Sabine Battegay, responsable environnement et production à l'association générale des producteurs de maïs (AGPM).

Mission d'information sur le thème : « Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert »

Mercredi 22 mars 2023

À 17 heures

Salle Monory

Captation

- Audition de M. Philippe BOUCLY, président de France Hydrogène

Mission d'information sur « l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales »

Mardi 21 mars 2023

À 15 h 45

Salle 216

Captation vidéo

- Audition de M. André Laignel, premier vice-président délégué de l'Association des maires de France et Président du Comité des finances locales

- Audition de M. Antoine Home, premier vice-président de l'Association des petites villes de France

Mission d'information sur le thème : « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique

Mardi 21 mars 2023

À 15 h 30

Salle 245

Captation vidéo

- Table ronde des professionnels du bâtiment, en présence de la Fédération française du bâtiment, de la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (M. David Morales, vice-président en charge des affaires économiques, M. Alain Chouguiat, directeur du pôle économique, et M. Dominique Proux, directeur des relations institutionnelles), et de l'Union Nationale des Entreprises du Paysage (M. Jean-Marc Delpyroux, membre de la commission technique)

Mercredi 22 mars 2023

À 13 h 30

Salle 245

Captation vidéo

- Audition sur la situation des établissements français à l'étranger, en commun avec le Groupe d'études « Statut, rôle et place des Français établis hors de France », en présence de M. Olivier Brochet, directeur, et de Mme Odile Hagenmüller, sous-directrice de l'immobilier de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE)