

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 643

- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Examen du rapport pour avis*..... 643
- *Audition de M. Luc Rémont, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (EDF) (sera publié ultérieurement)*..... 689
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Luc Rémont aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (sera publié ultérieurement)*..... 690

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 691

- *Projet de loi autorisant l'approbation de la déclaration relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au Centre spatial guyanais – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 691
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif à la restructuration de la plateforme douanière de Saint-Louis - Bâle sur l'autoroute A35, en France entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 694
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)* ..... 695
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Audition de l'amiral Pierre Vandier, chef d'état-major de la marine (sera publié ultérieurement)*..... 696

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 697

- *Proposition de loi visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste - Examen des amendements au texte de la commission* ..... 697
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics*..... 699
- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi – Examen des amendements au texte de la commission*..... 710
- *Projet de loi de programmation des finances publiques - Examen du rapport pour avis*..... 723
- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi - Désignation des membres de la commission mixte paritaire* ..... 731

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de MM. Éric Blachon, président, et Renaud Villard, directeur général, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).....* 731
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de Mme Anne Thiebeauld, directrice des risques professionnels de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam).....* 737
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Jean-René Lecerf, président, et Mme Virginie Magnant, directrice, de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) (sera publié ultérieurement).....* 742

## **COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 743**

- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables - Audition de Mme Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public.....* 743
- *Audition de M. Hervé Berville, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer.....* 759
- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique.....* 770
- *Proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean Castex aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) - Désignation d'un rapporteur.....* 794
- *Proposition de nomination, par le Président de la République, aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) -Désignation d'un rapporteur.....* 795
- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 795
- *Audition de Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales (sera publiée ultérieurement).....* 836

## **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 837**

- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Examen du rapport pour avis.....* 837
- *Sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur et des Outre-mer.....* 847
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture (sera publié ultérieurement).....* 858
- *Piratage des événements sportifs - Audition de M. Denis Rapone, membre du collège de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), Mme Liza Bellulo, présidente de la Fédération française des télécoms (FFT), M. Maxime Saada,*

*président de l'Association pour la protection des programmes sportifs (APPS), Mme Caroline Guenneteau, secrétaire générale adjointe de beIN media group et M. Mathieu Ficot, directeur général adjoint de la Ligue de football professionnel (LFP) (sera publié ultérieurement)..... 859*

## **COMMISSION DES FINANCES..... 861**

- *Contrôle budgétaire - Organisation et moyens de la douane face au trafic de stupéfiants - Communication ..... 861*
- *Perspectives économiques de la France pour les années 2023 à 2027 - Audition de MM. Maxime Darmet, économiste France à Allianz, Denis Ferrand, directeur général de Coe-Rexecode et Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)..... 869*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Cohésion des territoires » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)..... 881*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen du rapport spécial ..... 882*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial ..... 887*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Plan de relance » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)..... 892*
- *Mission d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales – Communication (sera publié ultérieurement)..... 892*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport spécial ..... 892*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Examen du rapport spécial ..... 896*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport spécial ..... 904*
- *Enquête réalisée par le Conseil des prélèvements obligatoires sur la prise en compte par la fiscalité locale de l'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN) - Audition de M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)..... 909*
- *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Examen du rapport et du texte de la commission..... 909*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Anciens combattants » (et article 41) - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)..... 935*
- *Contrôle budgétaire - Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) – Communication (sera publié ultérieurement)..... 935*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU  
SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION  
GÉNÉRALE ..... 937**

- *Sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Audition de M. Gérald Darmanin,  
ministre de l'intérieur et des outre-mer ..... 937*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 31 OCTOBRE ET À VENIR  
..... 949**

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mardi 25 octobre 2022**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -*La réunion est ouverte à 17 heures.***Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables  
– Examen du rapport pour avis**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons cet après-midi en commission le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Je vous rappelle que nous avons obtenu une délégation au fond portant sur 7 articles du texte : les articles 3, 6, 16, 17, 18, 19 et 20. Sur ces articles, notre compétence est entière et nous aurons donc à nous prononcer sur les amendements qui y ont été déposés et sur l'adoption des articles.

Notre commission s'est en outre saisie pour avis de l'ensemble du projet de loi. Aussi, nous commencerons par examiner les amendements proposés par notre rapporteur sur ces articles pour avis simple : il reviendra à notre commission de les adopter formellement afin qu'ils soient ensuite examinés par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui se réunira demain matin.

Au total, 420 amendements dont la moitié ont été déposés sur les articles du texte qui nous sont délégués au fond. Ces amendements ont fait l'objet d'une analyse par notre rapporteur dans des délais évidemment contraints.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables.

La commission a reçu délégation au fond sur des articles hétéroclites, mais importants, qui touchent aux documents et aux autorisations d'urbanisme, aux dispositifs de soutien publics et privés aux projets d'énergies renouvelables, dont les contrats d'achat de long terme et les contrats d'expérimentation, ainsi qu'au partage territorial de la valeur de ces projets.

Au cours de mes travaux préparatoires, j'ai entendu 45 organismes et 100 personnalités et reçu 75 contributions. Leur constat est convergent : l'objectif est partagé, mais la méthode critiquée ! Alors que la crise énergétique actuelle nécessite d'accélérer fortement sur les énergies renouvelables, le texte présente sur ce point de lourdes difficultés.

Je déplore ainsi le mauvais séquençage de l'examen du projet de loi : il aurait fallu commencer par l'examen de la loi quinquennale sur l'énergie, puis du projet de loi sur l'énergie nucléaire, puis du projet de loi sur les énergies renouvelables.

De plus, je regrette le manque d'évaluation financière : on propose de modifier la facture d'électricité des Français, en y intégrant l'acceptation de l'essor des énergies renouvelables, sans que l'étude d'impact présente de chiffrage.

L'improvisation de l'examen du projet de loi est aussi manifeste, le Conseil d'État ayant été saisi de 5 lettres rectificatives sur l'avant-projet de texte.

Je relève le manque de concertation préalable : les élus locaux, comme les professionnels, n'ont pas été assez consultés en amont sur des réformes pourtant majeures en matière d'urbanisme et d'énergie.

Enfin, le sous-calibrage des mesures est manifeste. Nous sommes en matière d'énergie renouvelable très en retard par rapport à nos homologues européens. S'agissant de l'article 13 sur les projets d'éoliennes à cheval entre le domaine public maritime (DPM) et la zone économique exclusive (ZEE), il n'existe à ce jour aucun projet ; concernant l'article 14 sur les projets d'éoliennes flottantes, il concerne 12 éoliennes flottantes, d'une puissance de 100 mégawatts (MW), et pour la consommation de 187 000 habitants ; c'est positif, mais limité !

Désireux de consolider et de compléter le texte, je me suis penché sur ce projet de loi selon quatre directions : garantir la neutralité technologique entre les différentes sources d'énergies renouvelables, les différents équipements et les différentes technologies ; permettre concrètement l'accélération des projets par l'organisation de l'État – *via* des guichets uniques –, la simplification réglementaire – *via* les procédures d'urbanisme –, le financement des actions – *via* des contrats d'achat –, et la résolution des litiges – *via* la régulation de l'instance – ; veiller à l'association des collectivités, en respectant leurs compétences et leurs finances et en privilégiant une approche décentralisée de l'ensemble des mesures proposées ; combler les angles morts du texte, sur le plan des énergies – l'hydroélectricité, le biogaz, la chaleur – ou des technologies – l'hydrogène, le stockage, les métaux –, mais aussi en apportant les articulations nécessaires avec d'autres politiques publiques, notamment la lutte contre l'artificialisation des sols.

J'ai également souhaité faire aboutir les travaux préalables de la commission, en lien avec mes collègues concernés, qu'il s'agisse de la proposition de loi sur l'agrivoltaïsme, adoptée par 251 voix pour et 3 contre, le 20 octobre dernier, ou de travaux de contrôle issus des missions d'information sur la souveraineté, le nucléaire et l'hydrogène ou le biogaz.

Voilà pour les considérations générales. Mais venons-en au texte.

L'article 3 vise à faciliter la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux.

L'article 6 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier et accélérer les procédures de raccordement.

L'article 16 vise à faciliter l'installation d'ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité dans les zones soumises à la loi Littoral.

L'article 17 tend à créer un cadre pour les contrats d'achat de long terme, en actualisant le régime des sociétés de financement de long terme et en consolidant les modalités d'intervention de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

L'article 18 tend à instituer un régime de partage territorial de la valeur, qui consiste en une remise sur la facture d'électricité acquittée par les clients finals ou les communes à proximité d'installations.

L'article 19 a pour objet d'étendre au gaz bas-carbone les contrats d'expérimentation actuellement appliqués aux biogaz.

L'article 20 permet de procéder à la ratification de deux ordonnances, la première étant liée aux schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) et la seconde aux compétences de la CRE.

Sur l'article 3, la possibilité donnée à l'État de modifier unilatéralement les documents d'urbanisme est très mal vécue par les élus locaux, à juste titre car elle vient percuter la planification locale et les consensus existants. Nous proposons de la supprimer, pour au contraire fournir aux élus de nouveaux outils pour mieux faire évoluer leurs documents, et faire aboutir les projets d'énergies renouvelables qu'ils soutiennent : modification simplifiée des schéma de cohérence territoriale (SCoT) et non seulement des plans locaux d'urbanisme (PLU) ; amélioration de la planification locale ; possibilité d'articuler les grands projets d'énergies renouvelables avec les exigences de la loi « Climat-Résilience » en matière d'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN)... J'ai aussi souhaité inclure le stockage de l'électricité dans la liste des ouvrages méritant simplification. Enfin, je vous proposerai un amendement visant à simplifier l'implantation de méthaniseurs, comme l'a étudié la mission d'information sur la méthanisation présidée par notre collègue Pierre Cuypers.

Sur l'article 6, la faculté pour le Gouvernement de légiférer par voie d'ordonnance est très large. En effet, elle permettrait au Gouvernement de modifier, tout à la fois, les conditions d'accès, les schémas de développement ou les tarifs d'utilisation. C'est pourquoi je souhaite prévoir son encadrement, pour éviter qu'elle n'induisse une remise en cause des compétences des collectivités, une hausse des coûts de raccordement, et une remise en question des rabais pour les producteurs d'énergies renouvelables et les consommateurs électro-intensifs. J'entends aussi « inscrire dans le dur » de la loi deux mesures : la suppression d'une contribution des communes ou de leurs groupements à l'extension des réseaux et l'attribution à la CRE d'une compétence d'approbation des schémas de raccordement.

Sur l'article 16, la possibilité pour le Gouvernement d'implanter des ouvrages de raccordement en zone littorale doit s'accompagner des garde-fous nécessaires. Aussi, je propose de confier la compétence au représentant de l'État dans le département et de prévoir l'avis des communes ou des groupements de communes. Il est aussi crucial que ces nouvelles installations ne s'imputent pas sur la comptabilisation de l'objectif ZAN.

Sur l'article 17, les contrats d'achat de long terme sont très utiles pour promouvoir les énergies renouvelables, tout en réduisant leur coût. Dans ce contexte, j'ai entendu mieux articuler les compétences de la CRE avec le principe de liberté contractuelle, garantir que le recours aux *Power Purchase Agreements*(PPA) s'effectue selon une logique complémentaire aux dispositifs de soutien publics, en accord avec le porteur de projet et sans effet rétroactif, et ouvrir le bénéfice des sociétés de financement de long terme à tout consommateur final. En outre, j'ai proposé d'étendre le dispositif des contrats d'achat de long terme au biogaz, gaz renouvelable et gaz bas-carbone, et facilité le recours des collectivités ou de leurs groupements à ces contrats.

Autre point, j'ai voulu consolider le critère du « bilan carbone » conditionnant l'accès aux dispositifs de soutien publics précités, en permettant qu'il prenne en compte les

minerais et métaux stratégiques, appliquant ainsi concrètement l'une des recommandations du rapport d'information sur la souveraineté économique.

Sur l'article 18, le rabais tarifaire proposé pour favoriser l'acceptabilité des projets d'énergies renouvelables est très curieux. C'est pourquoi j'ai souhaité le cibler sur les communes ou leurs groupements, pour préférer une redistribution publique et collective à une redistribution privée et individuelle. La ristourne sur les factures d'électricité, c'est en apparence séduisant, mais cela repose sur les finances publiques et donc la dette, cela suppose un quadrillage administratif de tous les projets d'énergie renouvelable existants, et c'est *in fine* une disposition qui va nuire à la péréquation tarifaire. J'ai aussi voulu intégrer les groupements et les communes et viser l'ensemble des sources d'énergies renouvelables, dans un souci de neutralité technologique.

Au côté de ce dispositif, j'ai également voulu proposer d'instituer une contribution au partage territorial de la valeur, permettant d'utiliser la redistribution directe ou indirecte vers les communes ou groupements d'implantation comme un critère de sélection des projets d'électricité renouvelable ou de biogaz ; j'ai aussi prévu que ces communes ou groupements soient informés par les sociétés de financement de production d'énergies renouvelables de la possibilité de souscription de parts à la constitution ou au renouvellement de ces sociétés.

Enfin, sur l'article 19, le contrat d'expérimentation doit permettre de soutenir le gaz bas-carbone mais exclut les gaz renouvelables autres que le biogaz. C'est dommage, car l'ensemble de ces gaz nécessitent d'être promus, au moins à titre expérimental. J'ai donc proposé de viser toutes les sources et toutes les technologies, et procédé aux coordinations nécessaires sur les plans de la programmation énergétique, des droits d'accès, des dispositifs de comptage, de l'information préalable des maires, du portail d'information et du guichet unique existants.

Dans le même temps, j'ai voulu faciliter la mise en œuvre du droit à l'injection, et du certificat de production.

Enfin, j'ai souhaité combler certains angles morts du texte, avec la reprise de la proposition de loi en faveur du développement raisonné de l'agrivoltaïsme ; la facilitation des augmentations de puissance, au moins à titre temporaire, en cas de menace grave pour la sécurité d'approvisionnement ; l'adoption de mesures relatives à l'hydrogène, dans la droite ligne des travaux de la commission sur le nucléaire et l'hydrogène ; l'intégration du stockage à la prochaine loi quinquennale sur l'énergie, comme préconisé par le rapport sur la souveraineté économique.

Au total, j'ai souhaité consolider ce qui peut l'être et corriger ce qui doit l'être. En gardant toujours à l'esprit deux impératifs : la simplification des normes, cruciale pour les producteurs d'énergies décarbonées, et la territorialisation des projets, nécessaire à leur insertion locale et donc à leur acceptation sociale.

C'est comme cela que nous pourrions progresser, pas à pas, dans la réalisation concrète de nos objectifs énergétiques nationaux et de nos engagements climatiques internationaux.



En conclusion, nous devons trouver le bon équilibre entre la nécessité de parvenir à produire des énergies renouvelables, en levant les contradictions et les freins, et celle de respecter les territoires. Je suis persuadé que l'on peut y parvenir.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous veillerons à cet équilibre. Avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, nous avons travaillé sur la planification territoriale. Mieux vaut prendre du temps pour élaborer une planification en amont, afin de ne pas en perdre ensuite dans la réalisation des projets.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Il nous revient à présent de déterminer le périmètre d'application de l'article 45 que notre commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission a considéré que ce périmètre incluait des dispositions relatives : à l'évolution du contenu, de l'élaboration et des consultations des documents d'urbanisme appliqués aux projets d'énergies renouvelables et de récupération d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, ou industriels nécessaires à la transition énergétique et aux ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie, incluant les coordinations nécessaires avec le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement ; à l'évolution des autorisations d'urbanisme liées à l'implantation des projets d'énergies renouvelables et de récupération, d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ou industriels nécessaires à la transition énergétique aux ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie, notamment en zone littorale, incluant les coordinations nécessaires avec le droit de l'urbanisme et de l'environnement ; aux procédures de raccordement des installations de production ou de consommation, notamment pour les projets d'énergies renouvelables ou industriels nécessaires à la transition énergétique, aux réseaux de transport ou de distribution d'énergie, ainsi qu'aux schémas, tarifs, redevances, données, consultations et compétences de la CRE, des gestionnaires de ces réseaux et des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) afférents ; aux mesures de soutien budgétaires, fiscales et extrabudgétaires des installations de production d'énergies renouvelables ou bas-carbone et de récupération, et d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ou des projets industriels nécessaires à la transition énergétique, ainsi qu'aux contrats de fourniture à long terme, aux conditions et procédures des obligations d'achat ou des appels d'offres pour l'électricité, aux sociétés de financement à long terme et aux compétences de la CRE afférentes, incluant les coordinations nécessaires avec le droit de l'urbanisme, le droit de l'environnement, le droit de l'énergie ou le droit de la commande publique ; au partage territorial de la valeur des installations de production d'énergies renouvelables, dont les mesures de modulation de la facture d'électricité et les dispositifs budgétaires, fiscaux, tarifaires ou réglementaires alternatifs, à l'évolution des charges de service public de l'énergie (CSPE) et aux compétences de la CRE et du Médiateur national de l'énergie (MNE) afférentes ; aux mesures de soutien budgétaires, fiscales et extrabudgétaires en faveur du biogaz et des autres gaz renouvelables ou bas-carbone et de récupération, dont les mesures d'évolution du contrat d'expérimentation, du droit à l'injection, des taux de réfaction, des conditions et procédures des obligations d'achat et des appels d'offres pour le gaz, et aux CSPE afférentes, ainsi qu'aux modalités de vente, de contrôle, de sanction, d'information ou de contentieux.

*Il en est ainsi décidé.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – J’ajoute que la commission a proposé à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable que dix amendements soient déclarés irrecevables au titre de l’article 40. Il s’agit des amendements COM-275, COM-332, COM-233, COM-146, COM-172, COM-173, COM-125 rectifié, COM-174, COM-227 et COM-279.

**M. Daniel Salmon.** – Ce projet de loi va dans le bon sens et constitue un signal politique en faveur des énergies renouvelables. Nous sommes en retard par rapport aux objectifs fixés dans la PPE et à nos engagements européens. On paie des années d’inaction. Il nous manque une vision de long terme, une vraie planification. L’horizon fixé est de 48 mois. Ce projet de loi est lacunaire, car il ne prend pas en compte toutes les énergies renouvelables ; dans le domaine électrique, il oublie l’hydroélectricité ou l’éolien terrestre. Il ne faut pas non plus que l’accélération dans le développement des énergies renouvelables se fasse au détriment de la biodiversité. Le partage de la valeur doit être collectif ; le chèque aux riverains risque de poser des soucis. Nous plaçons plutôt pour l’octroi de parts gratuites pour faciliter l’appropriation par les riverains de ces projets. Nous plaçons aussi pour la création d’un observatoire national scientifique pour compiler toutes les données sur le déploiement des énergies renouvelables. Il convient aussi d’instaurer une modulation géographique pour parvenir à une répartition harmonieuse des éoliennes dans le pays, certaines régions ont beaucoup d’éoliennes, d’autres beaucoup moins.

Nous sommes en retard par rapport à nos obligations. Certains amendements visent à créer une sorte de moratoire. Figurer l’éolien serait une erreur, car on ne pourrait atteindre nos objectifs.

**M. Daniel Gremillet.** – Notre réseau n’est pas toujours adapté pour absorber et redistribuer la production supplémentaire d’énergies renouvelables. Parfois, le gestionnaire du réseau ne donnera pas l’autorisation de réaliser des panneaux photovoltaïques sur des ombrières faute de pouvoir transporter l’électricité.

Il y a urgence à agir. Dans le meilleur des cas, les investissements porteront leurs effets dans une dizaine d’années. Il est urgent d’investir pour augmenter notre production.

Je suis stupéfait que le texte soit muet sur l’hydrogène, sur l’hydroélectricité, en dépit de l’invention des hydroliennes, sur le biogaz, etc.

Il faudra protéger les collectivités qui ont la possibilité d’accueillir des sites de production d’énergies renouvelables, face au démarchage agressif car elles seront démarchées par les producteurs. Les collectivités qui sont étranglées financièrement pourront difficilement décider de manière rationnelle et ne pas céder aux sirènes des producteurs. Enfin, je me réjouis de la simplification opérée.

**M. Bernard Buis.** – Le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants soutient ce texte transpartisan en raison de l’urgence. Le réchauffement climatique est préoccupant et sera très sensible en France. Nous sommes très en retard par rapport à nos objectifs de production d’énergies renouvelables : 19 % d’énergies renouvelables actuellement contre un objectif de 23 % fixé par Bruxelles. Pour retrouver notre souveraineté énergétique et atteindre la neutralité carbone, nous devons accélérer le mouvement. La simplification des procédures, la libération du foncier font partie des solutions. C’est pourquoi nous soutenons ce texte. Nous serons donc réservés sur les amendements visant à ralentir l’implantation des projets. Nos amendements tendront à aller au

contraire plus loin. L'article 3 doit bénéficier aux installations de stockage d'électricité ; nous voulons aussi raccourcir les délais de raccordement pour l'injection de biogaz dans les réseaux de distribution. Nous souhaitons aussi faciliter les augmentations de puissance des concessions existantes. Il serait bon que les collectivités territoriales puissent recourir aux PPA.

**M. Franck Montaugé.** – Nous soutenons les enjeux de ce texte. Le rapporteur a raison : on ne prend pas le sujet par le bon bout. Il aurait mieux valu décliner les objectifs du mix énergétique domaine par domaine. Nous nous abstenons dans l'immédiat sur les amendements du rapporteur, car ils sont techniques et méritent une analyse approfondie. Il nous paraît essentiel de mettre l'accent sur la planification, et sur la démarche cruciale allant du bas vers le haut.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous allons tout d'abord examiner les vingt amendements proposés par notre rapporteur sur les articles pour lesquels nous sommes saisis pour avis simple.

### EXAMEN DES ARTICLES POUR AVIS

#### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-430 a pour objet de revenir sur la possibilité pour l'autorité administrative compétente de rejeter une autorisation au cours de la phase d'examen, qui ne constitue pas une simplification utile aux porteurs de projets.

*L'amendement COM-430 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-431 a pour objet de consolider les souplesses administratives ouvertes pour l'autorisation environnementale (AE) en incluant mieux les énergies de récupération, dans les installations de production ou de stockage d'énergie, mais aussi dans les installations industrielles de fabrication ou d'assemblage de produits ou d'équipements pris en compte.

*L'amendement COM-431 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-432 a pour objet de consolider les souplesses administratives ouvertes pour l'AE en intégrant le gaz bas-carbone, défini à l'article L. 447-1 du code de l'énergie, aux côtés des énergies renouvelables, mentionnées à l'article L. 211-2 du même code, dans un souci de coordination avec les modifications effectuées à l'article 19 du projet de loi.

*L'amendement COM-432 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-433 a pour objet de consolider les souplesses administratives ouvertes pour l'AE. Il permet l'éligibilité des réseaux de chaleur et de froid. Il corrige aussi une référence erronée aux réseaux publics de gaz ou d'hydrogène, qui sont en réalité de nature privée, pour la plupart d'entre eux.

*L'amendement COM-433 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-434 vise à consolider les souplesses administratives ouvertes pour l’AE, en incluant les installations de valorisation énergétique à partir de combustibles solides de récupération (CSR).

*L’amendement COM-434 est adopté.*

#### **Article 4**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-435 a pour objet de garantir une plus grande neutralité technologique dans l’application de la raison impérative d’intérêt public majeur (RIIPM) aux projets de production d’énergies renouvelables, en ajoutant l’hydrogène, au-delà de l’énergie, et le stockage, au-delà de la production.

*L’amendement COM-435 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-436 vise à garantir une plus grande neutralité technologique dans l’application de la RIIPM aux projets de production d’énergies renouvelables, en visant l’ensemble des énergies renouvelables, quel que soit leur type, définies à l’article L. 211-2 du code de l’énergie et en intégrant le gaz bas-carbone, défini à l’article L. 447-1 du même code, dans un souci de coordination avec les modifications effectuées à l’article 19 du projet de loi.

**M. Daniel Salmon.** – Le gaz bas-carbone peut être produit à partir d’énergie nucléaire. Le Groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST) s’abstiendra sur ces amendements.

*L’amendement COM-436 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-437 a pour objet de simplifier l’application de la RIIPM aux projets de production d’énergies renouvelables, en supprimant la référence à un décret en Conseil d’État.

*L’amendement COM-437 est adopté.*

#### **Article 7**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-438 a pour objet d’assurer la coordination juridique avec les dispositions du code de l’urbanisme permettant les installations d’infrastructures de production d’énergies renouvelables dès lors qu’elles ne sont pas incompatibles avec l’exercice d’une activité agricole, pastorale ou forestière.

*L’amendement COM-438 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Dans l’incertitude de savoir si le terme de « production d’énergie solaire » recouvre à la fois la production d’électricité photovoltaïque et la production de chaleur thermique, l’amendement COM-439 a pour objet de préciser que les infrastructures afférentes aux deux principales technologies solaires utilisées aujourd’hui peuvent être installées plus facilement le long des grands axes routiers

*L’amendement COM-439 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Dans la mesure où l’installation des infrastructures de production d’énergie solaire sur les terrains des communes et des EPCI situés le long des grands axes routiers sera davantage facilitée, il est indispensable de permettre aux élus locaux de s’assurer de la cohérence des installations envisagées avec, notamment, la trajectoire de ZAN qu’ils doivent désormais respecter. C’est d’autant plus important lorsque c’est l’EPCI qui est compétent en matière d’autorisation d’urbanisme et lorsque les communes sont couvertes par une carte communale ou le règlement national d’urbanisme (RNU).

*L’amendement COM-440 est adopté.*

### **Article 8**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-441 vise à consolider le dispositif permettant d’octroyer sans mise en concurrence les titres d’occupation du domaine public de l’État à certains projets d’installations de production d’électricité, de gaz ou d’hydrogène. À cette fin, il ajoute aux installations prévues celles d’électricité ou de gaz attribuées dans le cadre d’un contrat d’expérimentation ainsi qu’une référence au gaz renouvelable et au gaz bas-carbone, aux côtés du biogaz, dans un souci de coordination sur ce second sujet avec les modifications introduites par l’article 19 du projet de loi.

*L’amendement COM-441 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-442 a pour objet de consolider le dispositif permettant d’octroyer sans mise en concurrence les titres d’occupation du domaine public de l’État à certains projets d’installations de production d’électricité, de gaz ou d’hydrogène. À cette fin, il permet aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de mettre en œuvre ce dispositif, aujourd’hui réservé à l’État, en excluant cependant la possibilité pour leur éventuel gestionnaire de se substituer à eux, afin qu’ils demeurent pleinement libres d’exercer ou non cette compétence.

*L’amendement COM-442 est adopté.*

### **Article 9**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-443 a pour objet de conforter la dérogation à la loi Littoral ouverte pour l’implantation de panneaux solaires ou d’équipements d’hydrogène renouvelable sur des friches ou des stocks de saumure. Je propose de viser les sites dégradés plutôt que les friches, dans la mesure où ces derniers sont au fondement des appels d’offres sur l’énergie solaire mis en place par la CRE ; d’appliquer le dispositif au solaire thermique comme photovoltaïque, à l’hydrogène bas-carbone comme renouvelable, dans un souci de neutralité technologique entre les différentes technologies ; de prévoir enfin l’avis de la commune ou de l’EPCI sur la liste des sites dégradés, afin de promouvoir la concertation locale et donc l’acceptation territoriale.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cet amendement s’inspire des recommandations de Daniel Laurent.

**M. Daniel Salmon.** – Nous voterons contre cet amendement. Les stocks de saumure sont des lieux de forte biodiversité.

*L’amendement COM-443 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-444 a pour objet de mieux garantir la neutralité technologique du dispositif, en ajoutant le stockage par batterie à l’hydrogène renouvelable ou bas-carbone.

*L’amendement COM-444 est adopté.*

### **Article 10**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-445 vise à clarifier le champ et l’objet de la mesure de simplification proposée au profit des communes de montagne couvertes par une carte communale.

D’une part, il est précisé que la possibilité offerte aux communes disposant d’une carte communale de déroger au principe de continuité de l’urbanisation, fixé par la loi Montagne, au moyen d’une étude spécifique, afin d’implanter des sites de production d’énergie renouvelable, ne concerne que les communes qui ne sont pas couvertes par un SCoT disposant déjà d’une telle étude. En effet, si l’ensemble des communes dotées de cartes communales était visé, y compris celles couvertes par un SCoT, on pourrait aboutir à une superposition de compétences peu satisfaisante : deux études, l’une réalisée par le SCoT, l’autre réalisée par la commune, pourraient alors être produites ; au prix d’une redondance de moyens, y compris financiers, et d’éventuelles contradictions. Pour les communes couvertes par un SCoT, il est donc préférable de maintenir l’état du droit. En revanche, la mesure reste pertinente pour les communes dotées d’une carte communale non membres d’un SCoT, mais aussi pour les communes membres d’un SCoT qui n’auraient pas encore pris l’initiative de faire réaliser une telle étude. Dans ce deuxième cas, l’initiative communale pourrait suppléer les carences du SCoT, ce qui serait de nature à débloquer certains projets d’implantation d’énergies renouvelables.

L’amendement apporte aussi plusieurs clarifications rédactionnelles. En particulier, telle que rédigée dans le projet de loi initial, la mesure aurait pour effet de priver les communes qui auraient réalisé une étude de discontinuité relative aux implantations de production d’énergie renouvelable, de la possibilité de recourir aux dérogations ouvertes par le deuxième alinéa de l’article L. 122-7 du code de l’urbanisme. Ces dernières sont pourtant très utiles aux communes de montagne pour délimiter des hameaux nouveaux et des zones d’urbanisation futures.

**M. Franck Montaugé.** – Les amendements de notre rapporteur sont denses et méritent une expertise approfondie. Dans l’immédiat, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain s’abstiendra sur les amendements du rapporteur.

**Mme Patricia Schillinger.** – Le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants s’abstiendra également.

*L’amendement COM-445 est adopté.*

### **Article 11**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-446 tend à réécrire l’article 11 dans un triple objectif de préservation du pouvoir des élus locaux dans le domaine urbanistique, d’amélioration de la faisabilité du dispositif envisagé, et de renforcement des sanctions pour manquement. L’article 11 crée en effet une obligation d’équiper la moitié de la superficie des parkings extérieurs de plus de 2 500 mètres carrés

d'ombrières intégrant des procédés de production d'énergie solaire thermique ou photovoltaïque, et de dispositifs végétalisés ou de revêtements de surface favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux de pluie. Il prévoit par ailleurs un ensemble de dérogations pour tenir compte de certaines contraintes techniques et de sécurité, ainsi qu'un dispositif de sanction pouvant atteindre 10 000 euros par an et par parking non conforme.

Outre le fait qu'il ait été intégré au projet de loi sans réelle consultation en amont et, surtout, sans étude robuste de ses conséquences, cet article pose de nombreuses difficultés.

Premièrement, le choix de retenir une obligation de couverture définie en mètres carrés augure de longues discussions à venir pour déterminer quelles sont les parties d'un parc de stationnement qui doivent être exclues de l'obligation, pour des raisons d'accès des secours, par exemple.

Deuxièmement, et toujours sans qu'une réelle analyse d'impact n'ait été effectuée, il intègre une obligation liée aux dispositifs végétalisés qui ne présente aucun lien avec l'objectif de favoriser le développement des énergies renouvelables.

Troisièmement, il dépossède les élus locaux de leurs pouvoirs en la matière, les motifs de dérogations étant directement définis par la loi.

Mon amendement, par conséquent, vise à substituer à la notion de « superficie » celle d'« emplacements » de parkings, concept plus clair pour les différents acteurs et moins sujet à débat. Alors que 2 500 mètres carrés équivalent environ à 100 emplacements, cet amendement fait le choix de retenir un seuil à 80 emplacements, ce qui augmente le nombre de parkings concernés, pour tenir compte du fait qu'à la suite du changement de vocable, la pose d'ombrières photovoltaïques devra être faite sur une plus petite superficie que celle prévue initialement.

Il prévoit aussi que ces ombrières pourront intégrer tout type de procédé de production d'énergie renouvelable, et non uniquement ceux produisant de l'énergie solaire thermique ou photovoltaïque.

Il vise à permettre aux gestionnaires de parcs d'opter pour la mise en place de procédés d'énergies renouvelables ne requérant pas l'installation d'ombrières, dès lors que ces procédés permettent une production équivalente d'énergies renouvelables.

Il supprime l'obligation d'équiper la moitié de la superficie en dispositifs végétalisés, qui sont des investissements sans lien avec le développement des énergies renouvelables.

Il tend à renforcer le pouvoir des élus locaux, d'une part en leur confiant la possibilité de prévoir par une décision motivée que certaines obligations ne s'appliquent pas à certains types de parkings, en cas de contraintes techniques, architecturales, ou lorsqu'elles ne peuvent être satisfaites dans des conditions économiquement acceptables, et d'autre part en leur permettant, sur délibération, de « panacher » l'obligation de couverture entre les différents parkings de la collectivité : certains pourront être couverts sur moins de la moitié de la superficie des emplacements, dès lors que d'autres sont couverts au-delà de ce seuil. Ce dispositif a en effet un impact pour les communes en termes de dépenses de génie civil.

Il prévoit, pour les parkings publics gérés via une concession ou une délégation de service public, une entrée en vigueur lors du renouvellement de ladite concession ou délégation, sous réserve qu'elle ait lieu avant le 1<sup>er</sup> juillet 2027.

Il précise explicitement que les difficultés d'approvisionnement en panneaux solaires font partie des retards non imputables au gestionnaire de parking, en raison desquels un délai supplémentaire peut lui être accordé.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – En effet, le texte ne concerne pas que les parkings de supermarchés, mais aussi ceux des théâtres, des foires, etc., et cela à la charge des collectivités.

**M. Daniel Salmon.** – Nous ne voterons pas cet amendement, car il multiplie les restrictions qui réduisent la portée du texte.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Nous pensons le contraire ! La rédaction initiale était complexe. Les accès aux parkings étaient comptés dans les surfaces à prendre en compte pour la mise en place des ombrières. Avec le ratio d'emplacements de parkings que nous retenons, nous ne modifions guère la superficie visée initialement.

**M. Daniel Gremillet.** – Quelle sera notre capacité industrielle d'être au rendez-vous ? Les fournisseurs pourront-ils suivre ? Il faut aussi s'interroger sur la concurrence.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement prévoit explicitement que les difficultés d'approvisionnement en panneaux solaires ne sont pas imputables au gestionnaire du parking et qu'un délai supplémentaire peut lui être accordé pour ces motifs.

**M. Daniel Gremillet.** – Je ne parle pas tant du retard que du prix.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – M. Gremillet nous alerte sur le coût des équipements photovoltaïques, car ce texte constitue pour les producteurs une vraie aubaine. Les prix vont certainement augmenter. C'est pourquoi nous voulons revoir l'obligation de renaturer l'autre partie des parkings, car le coût pour les collectivités serait trop élevé.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Un prix trop élevé serait un motif pour obtenir des délais supplémentaires.

**M. Laurent Duplomb.** – Tous les parkings dans les villages seront couverts de panneaux photovoltaïques : ce sera merveilleux !

*L'amendement COM-446 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-447 vise à clarifier la procédure applicable à l'implantation des éoliennes en mer à cheval entre le DPM et la ZEE. Il précise le champ prévu, en l'espèce le réseau public de transport d'électricité. Il précise aussi que la redevance due par le gestionnaire de ce réseau auprès de l'Office français de la biodiversité (OFB), au titre de l'ordonnance du 8 décembre 2016, ne s'applique que pour la partie des installations ou études situées ou réalisées dans la ZEE, l'autre partie en DPM étant déjà assujettie au paiement d'une redevance affectée au budget général de l'État.



**M. Daniel Salmon.** – Nous nous abstenons.

*L'amendement COM-447 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-448 rect. vise à clarifier la procédure applicable à l'implantation des éoliennes en mer à cheval entre le DPM et la ZEE, en introduisant une procédure de régularisation pour le contentieux afférent aux autorisations ou conventions appliquées aux éoliennes en mer, ainsi qu'à leurs études ou à leurs raccordements, au titre du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

*L'amendement COM-448 rect. est adopté.*

#### **Article 14**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-449 a pour objet de mieux articuler le cadre légal des éoliennes flottantes, institué dans l'ordonnance du 8 décembre 2016, avec le protocole de Madrid du 4 octobre 1991, au traité sur l'Antarctique conclu à Washington le 1<sup>er</sup> décembre 1959, qui encadre strictement l'activité économique en Antarctique. En effet, l'article 8 du protocole prévoit que les activités ayant un impact environnemental mineur, transitoire ou supérieur ne peuvent être exercées immédiatement, mais doivent être soumises à une évaluation environnementale préalable, conformément aux procédures nationales. Or, l'article 13 serait appliqué aux Terres arctiques et australes françaises (TAAF) de manière immédiate, sans tenir compte du titre unique du livre VII du code de l'environnement sur la mise en œuvre du protocole précité, qui distingue les activités soumises à autorisation, nécessitant donc une évaluation environnementale préalable, de celles soumises à déclaration, pouvant donc être entreprises immédiatement. L'amendement vise donc à préciser que l'activité liée aux éoliennes flottantes en Antarctique relève des activités soumises à autorisation. Ce faisant, il prévoit une protection similaire à celle prévue par le code minier, qui s'y applique, sous réserve des dispositions du protocole précité, conformément à son article L. 661-1.

*L'amendement COM-449 est adopté.*

**M. Olivier Rietmann.** – Le texte prévoit une obligation de développer les panneaux photovoltaïques sur les parkings. Mais que se passera-t-il lorsque le réseau électrique est déjà saturé ? Dans ma commune, on ne peut plus installer de méthaniseur car le réseau est saturé.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Nous vérifierons ce point. Vous avez raison, la question se pose de savoir si nos réseaux ont la capacité d'absorber cette production d'énergies renouvelables.

#### **EXAMEN DES ARTICLES DELEGUES AU FOND**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous en venons à présent à l'examen des amendements déposés sur les articles délégués au fond à notre commission.

#### **Article 3 (délégué)**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-25 rectifié, COM-183 rectifié et COM-224 visent à supprimer l'article 3. Avis

défavorable. Nous avons tous conscience des dispositions problématiques de l'article 3 ; je vous proposerai d'ailleurs de les supprimer tout à l'heure.

Mais il ne faut pas pour autant supprimer la totalité de l'article, qui apporte aussi des simplifications utiles. En particulier, il permet notamment aux communes et EPCI compétents en matière de PLU de modifier plus rapidement leur propre document d'urbanisme pour pouvoir autoriser un projet d'énergies renouvelables que les collectivités elles-mêmes soutiennent. Il n'est pas question dans cette mesure ni de recentralisation ni d'intervention de l'État dans les documents locaux. Il faut donc la conserver.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter les amendements identiques COM-25 rectifié, COM-183 rectifié et COM-224.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° COM-130 rectifié vise à supprimer la possibilité donnée aux élus locaux de modifier plus facilement leur PLU pour autoriser un projet d'énergies renouvelables, ainsi que la possibilité pour l'État de faire modifier les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) des documents des collectivités. Sur le second point, je rejoins l'intention de l'auteur et je proposerai moi-même cette mesure dans un autre amendement.

Sur le premier point en revanche, je ne suis pas en phase : il s'agit d'une simplification facultative, à la main des communes et EPCI eux-mêmes. Lorsque les élus locaux portent un projet d'énergies renouvelables, il me paraît de bonne pratique de leur faciliter la vie pour qu'ils puissent l'autoriser ! Permettre la modification simplifiée du PLU par les élus eux-mêmes, c'est faire gagner parfois deux ans de procédure d'urbanisme sans pour autant s'affranchir du dialogue local et de la concertation. J'y suis donc très favorable en faveur de l'accélération du déploiement des énergies renouvelables. Avis défavorable à cet amendement.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter l'amendement COM-130 rectifié.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements COM-362, COM-72 rectifié et COM-342 visent à étendre les simplifications proposées par l'article au stockage de l'électricité.

Nous savons en effet que notre pays accuse un important retard dans ce domaine, or, le stockage est une condition *sine qua non* du développement des énergies renouvelables, par nature intermittentes. Notre commission travaille depuis longtemps sur ce sujet ; en conséquence, je comprends tout à fait l'intention des auteurs des amendements. Mais mon amendement COM-362 apporte une simplification de plus, en ce qu'il mentionne spécifiquement l'hydrogène renouvelable et bas-carbone, qui est un angle mort de ce texte. Pour cette raison, je vous propose d'adopter mon amendement COM-362 et donne un avis défavorable aux amendements COM-72 rectifié et COM-342.

*L'amendement COM-362 est adopté. En conséquence, les amendements COM-72 rectifié et COM-342 deviennent sans objet.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-140 rectifié vise à restreindre l'application des simplifications de l'article aux seuls ouvrages du réseau de

transport et de distribution d'électricité « *rendus nécessaires pour l'acheminement d'une installation de production d'énergie renouvelable* ».

J'entends la préoccupation des auteurs, qui ne souhaitent pas voir cet article devenir une porte d'entrée pour tous types de projets cherchant des dérogations. Toutefois, il s'agit ici d'ouvrages très spécifiques : ceux qui appartiennent au réseau public de transport et de distribution d'électricité, sous la responsabilité de RTE. Il ne s'agit pas de n'importe quel bâtiment administratif vaguement lié aux énergies renouvelables.

Je rappelle aussi que le réseau électrique est un tout – comme on le voit très bien en ce moment... Il serait donc périlleux, juridiquement comme dans la pratique, de séparer les ouvrages strictement « nécessaires » à tel ou tel site de production, du reste du réseau, qui est une infrastructure globale. En outre, le projet de loi anticipe, notamment à l'article 6, les besoins de rénovation et de raccordements nouveaux du réseau électrique : je ne souhaite donc pas restreindre ici le champ de l'article 3, car il sera nécessaire dans les années à venir de faire de notre mieux pour soutenir la modernisation et l'évolution de notre réseau. Je demande le retrait de l'amendement, et y serai sinon défavorable.

**M. Daniel Salmon.** – Je retire cet amendement. La question du réseau sera centrale, mais il ne faudrait pas que ce texte devienne un texte fourre-tout. Il faudra déployer un réseau sur toute la France ; il est très centralisé aujourd'hui.

*L'amendement COM-140 rectifié est retiré.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-363 vise à préciser que les collectivités pourront, si elles le souhaitent, dans la modification simplifiée du PADD de leur PLU, adapter non seulement les grandes orientations, mais aussi les objectifs de réduction de l'artificialisation qui auront été fixés en application de la loi « Climat-Résilience ».

D'ici à quelques mois, les documents communaux et intercommunaux comporteront des cibles de réduction de la consommation des sols très exigeantes : c'est bien, mais il faut pouvoir les concilier avec les besoins du déploiement des énergies renouvelables. Lorsqu'un projet, soutenu par une collectivité, nécessite une petite adaptation de ces cibles pour pouvoir être autorisé, il faudra que la modification permise par cet article du projet de loi puisse effectivement adapter cette cible. Sinon, toute simplification que nous prévoyons dans ce texte sera vaine... C'est donc un amendement qui articule les exigences de l'objectif ZAN et les exigences de la transition énergétique, comme nous y ont invités les associations d'élus locaux.

Je vous proposerai par ailleurs un autre amendement qui traite spécifiquement de l'articulation du ZAN et de ce projet de loi.

*L'amendement COM-363 est adopté.*

*L'amendement de précision juridique COM-364 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination juridique COM-365.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-276 rectifié et COM-313 rectifié *ter* visent à permettre la modification simplifiée des PLU afin de faciliter l'implantation de panneaux solaires sur les toits ou sur les ombrières.

Je partage le constat des auteurs : de nombreux PLU, adoptés il y a déjà plusieurs années, ne sont plus à jour des possibilités techniques de l'installation de panneaux photovoltaïques. Ils imposent ou interdisent des types d'installations qui ne se justifient plus aujourd'hui au regard des caractéristiques des installations ou des risques existants.

Il faut donc sensibiliser les élus pour permettre d'exploiter ces gisements de production d'énergies renouvelables. Mais la modification simplifiée des PLU pour ce faire est déjà permise par la loi : en effet, rien n'impose ni la révision ni la modification de droit commun au titre des articles L. 153-31 ou L. 153-41 du code de l'urbanisme. En conséquence, demande de retrait sinon avis défavorable.

*L'amendement COM-276 rectifié est retiré.*

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter l'amendement COM-313 rectifié.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-83 rectifié vise à supprimer la limitation dans le temps des simplifications proposées à quatre ans, pour les pérenniser.

Sur le fond, je ne suis pas favorable à cette pérennisation avant que toute évaluation des dispositifs soit menée. Nous avons besoin de fortement accélérer le déploiement des énergies renouvelables, c'est un fait, mais il faut tout de même garder la maîtrise du tempo et s'assurer que nos mesures sont proportionnées dans le temps et l'ampleur.

Sur la forme, alors que la limitation à quatre ans s'appliquera ailleurs dans le projet de loi, il ne me paraît pas pertinent de pérenniser uniquement cet article : il faut un choc global d'offre. Rien ne nous empêchera, dans quatre ans, de le prolonger. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter l'amendement COM-83 rectifié.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-367 et COM-211 rectifié, ainsi que les amendements identiques COM-11 rectifié *bis*, COM-54 rectifié et COM-266 rectifié *bis*, et que l'amendement COM-55 rectifié concernent tous les dispositions relatives aux simplifications au bénéfice des déclarations de projet.

Il s'agit là du « point sensible » de cet article 3, car il prévoit notamment que l'État puisse, par une déclaration de projet puis une mise en compatibilité, modifier le PADD des documents locaux (SCoT, PLU) des collectivités.

Unaniment, nous rejetons l'extension des pouvoirs de l'État sur ce point précis. Elle va à l'encontre de ce qu'avait voté le Sénat il y a quelques années et à l'encontre de la répartition des compétences décentralisées. Elle viendra percuter la planification locale : pourquoi se donner la peine d'élaborer pendant six ans un SCoT ou un PLU si l'État peut en modifier les équilibres fondamentaux d'un coup de baguette ?

Je dénonce comme vous cette mesure, et mon amendement COM-367 prévoit bien de la supprimer, comme d'ailleurs les amendements COM-211 rectifié, COM-11 rectifié *bis*, COM-54 rectifié et COM-266 rectifié *bis*. Je demande le retrait de l'amendement COM-55 rectifié, et émet un avis favorable à tous les autres amendements.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Je retire l’amendement COM-55 rectifié.

*L’amendement COM-55 rectifié est retiré.*

*L’amendement COM-367 est adopté. La commission proposera à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter l’amendement identique COM-211 rectifié.*

*La commission proposera à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter les amendements identiques COM-11 rectifié bis, COM-54 rectifié et COM-266 rectifié bis.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-106 vise à imposer à l’État de recourir à la déclaration de projet pour chaque projet de production ou de stockage des énergies renouvelables, dès lors que le porteur de projet le demande.

Je demanderai le retrait de cet amendement et sinon émettrai un avis défavorable.

La déclaration de projet est une procédure par nature exceptionnelle, et qui a vocation à le rester, car elle reconnaît l’intérêt général d’un projet spécifique. En l’occurrence, lorsque c’est l’État qui l’utilise, il reconnaît l’intérêt national du projet. Si l’on impose que tous les projets passent par une déclaration de projet de l’État, c’est-à-dire que tous les projets soient d’intérêt national, on perd selon moi une notion de priorisation qui est pourtant essentielle pour que les énergies renouvelables se déploient efficacement : tous les projets ne se valent pas, et il est normal que les décideurs publics puissent pousser ceux qui leur paraissent les plus prioritaires. Si l’on impose à l’État de tous les traiter comme prioritaires, on risque une déperdition de ressources et d’énergie, à la fois *via* des demandes abusives de développeurs pour de petits sites peu pertinents, et *via* la multiplication des procédures lourdes que cela implique.

Enfin, il faut rappeler que la déclaration de projet, lorsqu’elle émane de l’État, lui permet d’exiger la modification des documents d’urbanisme des collectivités territoriales, avec leur avis simple. Je ne suis donc pas favorable à systématiser ces manières de faire, qui si elles deviennent généralisées, aboutiront à affaiblir fortement le pouvoir des collectivités territoriales à planifier l’implantation territoriale des sites d’énergies renouvelables...

*L’amendement COM-106 est retiré.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-212 vise à limiter à quatre ans l’application de l’article 3.

L’intention des auteurs est déjà satisfaite. En effet, l’alinéa 15 prévoit d’une part que la modification simplifiée des PLU ne pourra être utilisée que si celles-ci ont démarré avant 48 mois et, d’autre part, que les mesures relatives à la déclaration de projet et aux concertations préalables ne valent que pour les projets soumis à enquête publique sous 48 mois à compter de la publication de la loi.

Si l’on change la rédaction pour prévoir que l’article n’est plus applicable dès le premier jour du 49<sup>e</sup> mois, on placera en forte insécurité juridique des modifications de PLU qui auraient dû être finalisées quelques jours plus tard, ce qui est dommageable et contraire à l’objectif d’accélération du texte. Demande de retrait sinon avis défavorable.

*L'amendement COM-212 est retiré.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-366 est le pendant décentralisateur de nos amendements supprimant la possibilité pour l'État de modifier à marche forcée les documents d'urbanisme des collectivités. Nous ne souhaitons pas que l'État intervienne, mais il faut que les collectivités elles-mêmes, lorsqu'elles le souhaitent, le puissent. Aussi, je propose de pouvoir recourir à la modification simplifiée pour les SCoT. Notre position est claire : pas d'interventionnisme recentralisateur de l'État, mais pas non plus de blocage des documents d'urbanisme lorsque les collectivités souhaitent qu'ils évoluent.

**M. Franck Montaugé.** – Il faut distinguer les objectifs quantitatifs fixés aux territoires en matière de développement des énergies renouvelables, qui peuvent être intégrés dans les documents d'orientation et d'objectifs (DOO) des SCoT, du traitement urbanistique de la question.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est ce que nous essayons de faire : avoir d'un côté des objectifs de programmation générale, intégrés dans les plans climat-air-énergies territoriaux (PCAET), et de l'autre des déclinaisons techniques et urbanistiques dans les SCoT et les PLU.

**M. Franck Montaugé.** – La démarche du haut vers le bas est nécessaire en matière de programmation quantitative.

*L'amendement COM-366 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-369 permet aux collectivités qui le souhaitent d'améliorer la planification de l'implantation de sites de production d'énergies renouvelables par le biais de leur SCoT.

Le développement des énergies renouvelables n'est pas spécifiquement mentionné dans les SCoT, ce que l'on peut regretter. Je propose que les collectivités puissent se fixer des objectifs ou des principes au sein du SCoT. Je propose aussi une meilleure prise en compte dans les SCoT des autres documents de planification en matière d'énergie. Cela n'entraîne aucune obligation de réviser les SCoT existants.

Notre collègue Franck Menonville propose un sous-amendement COM-428 qui prévoit que les SCoT peuvent désigner des zones d'implantation prioritaires pour les installations de production d'énergies renouvelables. J'y suis tout à fait favorable.

**M. Franck Montaugé.** – Cela me semble satisfait par la législation actuelle sur les SCoT. Je le vis sur mon territoire : on a déjà tout le cadre nécessaire.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il semble que cela n'est pas tout à fait le cas. Dans ce texte, il faut offrir une vision de planification globale, avec chaque chose à sa place.

*Le sous-amendement COM-428 est adopté. L'amendement COM-369, ainsi sous-amendé, est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-368 améliore l'articulation entre deux objectifs de politique publique : l'accélération du déploiement des énergies renouvelables et la réduction de l'artificialisation des sols.

L'ensemble des mesures de ce projet de loi n'auront aucun effet si on leur surimpose, à l'avenir, les objectifs du ZAN. Pour concilier ces injonctions contradictoires, mon amendement pérennise la dispense de ZAN prévue pour le photovoltaïque vertueux et instaure une présomption d'intérêt régional pour les installations de production d'énergies renouvelables, ce qui permet de mutualiser leur impact d'artificialisation à l'échelle régionale.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Qu'est-ce que le photovoltaïque vertueux ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il s'agit des installations démontables, qui rendent possible la réutilisation des sols.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Si cela inclut les panneaux photovoltaïques installés dans la forêt, je ne trouve pas que ce soit vertueux.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Moi non plus !

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Le ZAN peut être rédhibitoire pour le développement des énergies renouvelables. Un poste de transformation d'énergie éolienne maritime peut requérir une dizaine d'hectares. Alors si l'impact du ZAN est local, le territoire concerné n'a plus aucun avenir !

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Si une implantation d'énergies renouvelables n'est pas assimilée à de l'artificialisation, le report sur les espaces naturels et forestiers sera massif.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La forêt n'est pas du tout concernée.

*L'amendement COM-368 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-73 rectifié et COM-343 rectifié *bis* autorisent, en bloc, les opérations de prospective et de reconnaissance en vue d'implanter des énergies renouvelables au sein des espaces remarquables et des milieux protégés par la loi Littoral. Mon avis sera défavorable. Une autorisation générale me semble insuffisamment justifiée : il faut pouvoir contrôler. En outre, les collectivités concernées ne seraient pas forcément d'accord avec ces opérations préalables de reconnaissance, or elles ne sont pas consultées. Enfin, réduire la consultation du public nuit à l'acceptabilité.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter les amendements identiques COM-73 rectifié et COM-343 rectifié bis.*

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 3 ainsi modifié.*

### **Après l'article 3**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-44 rectifié *sexies* étend la dispense de ZAN des installations photovoltaïques vertueuses aux espaces forestiers. Il est malheureusement incompatible avec l'un de mes amendements à l'article 3. J'y suis donc défavorable, même s'il est vrai que la différence de traitement entre zones agricoles et forestières peut inciter à privilégier les sols agricoles pour l'implantation.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – On y arrive, aux forêts...

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter l'amendement COM-44 rectifié sexes.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements COM-141 rectifié *bis*, COM-201 rectifié et COM-269 rectifié renforcent l'opposabilité des documents régionaux et intercommunaux en matière d'implantation de sites de production d'énergies renouvelables. Si je partage la nécessité d'améliorer la planification des implantations d'énergies renouvelables et le dialogue autour de ces choix stratégiques, je pense qu'il faut privilégier la voie décentralisée et le consensus plutôt que la contrainte.

C'est pourquoi mon amendement COM-369 sous-amendé renforce les liens entre Sraddet et SCoT et prévoit la possibilité de délimiter des zones d'implantation prioritaires. Les amendements COM-141 rectifié *bis* et COM-201 rectifié ont une approche plus contraignante et moins décentralisée. Avis défavorable.

Je demande le retrait de l'amendement COM-269 rectifié, déjà satisfait.

**M. Franck Montaugé.** – Il faut bien faire le lien entre les objectifs de l'État et de la région, et les collectivités. Je ne comprends pas comment le texte va organiser la continuité entre État, région et collectivités.

**M. Daniel Salmon.** – J'abonde dans ce sens. Les objectifs seront donnés à l'échelon national, sinon, on n'y arrivera pas. À chaque territoire ensuite d'organiser la planification, en adéquation avec les objectifs.

**M. Franck Montaugé.** – Le S3REnR est adapté en fonction du potentiel de chaque territoire en énergies renouvelables.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement prévoit bien que le SCoT respecte les objectifs régionaux, décentralisés, et non ceux décidés par décret.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Les orientations des Sraddet s'imposent aux SCoT. Ce lien ascendant-descendant est assuré par l'amendement du rapporteur.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter les amendements COM-141 rectifié *bis* et COM-201 rectifié.*

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-269 rectifié et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'idée de l'amendement COM-268 rectifié me paraît intéressante, en ce qu'il exige de l'État une plus grande responsabilité dans son rôle de délivrance des autorisations d'exploiter des sites de production d'électricité. Le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et moi-même vous proposons d'ailleurs des amendements renforçant la planification locale de l'implantation de ces sites. Toutefois, la mesure proposée ici me semble inaboutie. Retrait ou avis défavorable.



*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-268 rectifié et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-251 rectifié *bis* autorise des projets photovoltaïques ayant recueilli l'accord de la commune, nonobstant toute disposition du PLU ou de la carte communale. Or il faut que les documents d'urbanisme locaux conservent leur rôle de planification et leur pertinence. Cet amendement va trop loin.

L'article 3 permet justement de faire évoluer plus rapidement les PLU afin d'autoriser des projets d'énergies renouvelables : l'intention simplificatrice est bien là. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter l'amendement COM-251 rectifié bis.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-267 rectifié étend la mesure votée par le Sénat dans la loi 3DS qui permet aux PLU de réglementer l'implantation d'éoliennes. J'y suis favorable car cela traduit une vision de l'aménagement du territoire choisie et partagée par les élus locaux, plutôt que subie et unilatérale. Toutefois, je souhaite y apporter une précision sur le rôle des SCoT, par mon sous-amendement COM-429. Sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement, avis favorable à cet amendement.

*Le sous-amendement COM-429 est adopté. La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'amendement COM-267 rectifié portant article additionnel ainsi sous-amendé.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-370, ainsi que l'amendement identique COM-399 rectifié du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Didier Mandelli, et l'amendement COM-422 de notre collègue Pierre Cuypers, rapporteur de la mission d'information sur la méthanisation, visent à faciliter le développement de la production de biogaz sur le territoire français.

L'un des obstacles identifiés par la mission d'information est l'incertitude juridique sur la possibilité d'installer des méthaniseurs à proximité des installations agricoles. Mon amendement exprime clairement que les méthaniseurs exploités par des agriculteurs et alimentés en majorité par les rejets agricoles peuvent bien être autorisés à proximité des exploitations. Leur installation sera bien soumise à l'avis de la CDPENAF.

Avis favorable à l'amendement COM-422 sous réserve de quelques rectifications pour le rendre identique à ceux de M. Mandelli et moi-même.

**M. Daniel Salmon.** – Je comprends l'objet de cet amendement, mais 50 % d'intrants d'origine agricole, c'est trop peu. Pour moi, la méthanisation doit vraiment être ancrée dans un territoire. Je voterai contre l'amendement.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Le taux de 50 % n'est pas nouveau.

*L'amendement COM-370 est adopté et devient article additionnel. La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*

*d'adopter les amendements identiques COM-399 rectifié et COM-422 ainsi modifié portant article additionnel.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-86 rectifié *bis* étend aux petites communes l'obligation de dématérialiser le dépôt et l'instruction des demandes de permis d'urbanisme. Je n'y suis pas favorable. Le Sénat avait exclu les petites communes du champ de cette obligation, car elle est très coûteuse et complexe à mettre en œuvre pour celles-ci. Les blocages de l'implantation des sites de production d'énergies renouvelables sont dus à bien d'autres problèmes que la dématérialisation des demandes. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter l'amendement COM-86 rectifié bis.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-241 rectifié *bis* modifie la répartition des budgets des communes, entre les budgets principaux et les budgets annexes. Ce n'est pas souhaitable, car cela complexifie les règles de gestion budgétaire et pourrait fragiliser le financement dédié prévu pour les services exploités en régie, tels que ceux de l'énergie. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-241 rectifié bis et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

### **Article 6**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – La suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnance, proposée par l'amendement COM-215, n'est pas souhaitable. D'une part, l'ensemble des acteurs interrogés sont largement favorables à cette habilitation. D'autre part, je vous proposerai de bien l'encadrer. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*L'amendement COM-215 est retiré.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-346 et les amendements COM-327 et COM-10 rectifié modifient l'habilitation à légiférer par ordonnance. Cependant, ils sont incompatibles.

Mon amendement réduit de 9 à 6 mois le délai d'habilitation. Il cible le code de l'énergie et les réseaux de distribution et de transport d'électricité. Il supprime une habilitation relative à l'harmonisation des contrats d'accès aux réseaux de distribution d'électricité, sous l'égide de la CRE. Il propose une méthode participative. Enfin, il institue plusieurs garde-fous.

L'amendement COM-327 étend le champ de l'habilitation de l'ordonnance aux hydroliennes, ce qui est proscrit par l'article 38 de la Constitution.

L'amendement COM-10 rectifié est incompatible avec le mien. Il est en outre partiellement satisfait par l'un de mes amendements.

Demande de retrait, sinon avis défavorable, sur ces deux amendements.

**M. Daniel Gremillet.** – Je suis surpris et déçu. Mon amendement COM-327 sur les hydroliennes encourage cet outil qui ne nécessite aucune installation et peut être mis en service rapidement. C’est, de plus, une technologie française. Je déposerai à nouveau cet amendement pour qu’il soit examiné en séance.

*L’amendement COM-327 est retiré.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’article 38 de la Constitution proscrit l’extension d’une ordonnance.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il existe sans doute un autre moyen d’inscrire les hydroliennes dans ce texte.

**M. Daniel Gremillet.** – On devait vivre un grand jour, dans la discussion entre notre commission et celle de l’aménagement du territoire et du développement durable...

*L’amendement COM-346 est adopté.*

*La commission proposera à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l’amendement COM-10 rectifié et, à défaut, de ne pas l’adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements COM-306 rectifié *ter* et COM-307 rectifié *ter* étendent l’habilitation à légiférer par ordonnance au stockage et à l’hydrogène renouvelable et bas carbone ainsi qu’au gestionnaire du réseau de transport de gaz. L’extension d’une habilitation à légiférer par ordonnance par amendement parlementaire est prohibée par l’article 38 de la Constitution. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements COM-306 rectifié *ter* et COM-307 rectifié *ter*, à défaut, de ne pas les adopter.*

*La commission proposera à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter l’article 6 ainsi modifié.*

### ***Après l’article 6***

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-222 est irrecevable au titre de l’article 45.

*La commission proposera à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable de déclarer l’amendement COM-222 irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-347 inscrit directement dans la loi deux dispositions initialement prévues par l’habilitation à légiférer par ordonnance. D’une part, il abroge la contribution des communes ou des EPCI au financement de l’extension des réseaux publics de distribution d’électricité, à compter d’un délai de 9 mois suivant la promulgation de la loi. D’autre part, il permet à la CRE d’approuver des modèles de contrats pour le raccordement au réseau public de distribution liant le gestionnaire de ce réseau aux consommateurs et producteurs d’électricité.

*L'amendement COM-347 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-134 rectifié est irrecevable au titre de l'article 45.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de déclarer l'amendement COM-134 rectifié irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-287 rectifié est satisfait par mon amendement COM-358. Retrait, sinon défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-287 rectifié et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

### **Article 16**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-348 modifie l'autorisation d'implantation d'ouvrages de raccordement soumis à la loi Littoral. Il fixe un cadre plus protecteur en consacrant le rôle du préfet de département, en prévoyant l'avis des communes, de leurs groupements et des CDPENAF, et en ciblant strictement les ouvrages concernés. Enfin, mon amendement exonère les ouvrages du décompte du ZAN car il serait illogique qu'une collectivité particulière soit pénalisée par un ouvrage national.

*L'amendement COM-348 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-243 élargit le champ de l'autorisation aux installations de stockage. Tout d'abord, ce type d'installation n'est pas exclu. Ensuite, mon amendement COM-348 s'est évertué à cibler le dispositif. Enfin, aucun acteur auditionné n'a demandé une telle extension. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*L'amendement COM-243 est retiré.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements COM-184 rectifié et COM-271 rectifié ajoutent une concertation des élus locaux et une référence à un décret, ce qui est utile. Pour autant, mon amendement COM-348 les a déjà prévus. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements COM-184 rectifié et COM-271 rectifié et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-7 et COM-61 ajoutent les sites industriels dans l'autorisation d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale.

La liste des sites fixée par décret prévue par mon amendement COM-348 satisfait au moins partiellement ces deux amendements. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements identiques COM-7 et COM-61 et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-218 rectifié prévoit de prendre en compte la covisibilité dans les conditions d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics en zone littorale. Cette question intéressante est réglée par mon amendement COM-348, qui n'autorise que des installations en souterrain, sauf si elles dégradent l'environnement, et toujours à moindre impact environnemental, ce qui est un garde-fou suffisant. N'inscrivons pas la covisibilité dans loi mais laissons les acteurs de terrain convenir des solutions idoines. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-218 rectifié et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'articulation proposée par l'amendement COM-185 rectifié entre l'implantation des ouvrages de raccordement et l'objectif du ZAN est utile. Mais cette demande est satisfaite par mon amendement COM-348. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-185 rectifié et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 16 ainsi modifié.*

### *Après l'article 16*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-291 rectifié supprime l'application d'un budget annexe pour les opérations d'énergies renouvelables en autoconsommation, ce qui n'est pas souhaitable. En effet, cela reviendrait à déroger au droit budgétaire local et à instituer une différence de traitement entre les énergies renouvelables au sens large et les autoconsommées. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-291 rectifié et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

### *Article 17*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-225 supprime l'article afférent aux contrats d'achat de long terme, ce qui aurait de nombreux effets collatéraux et priverait les professionnels comme les collectivités d'une ressource financière intéressante. En effet, les contrats d'achat de long terme sont très demandés en cette période de crise.

J'ai veillé à bien encadrer le dispositif des contrats d'achat. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-225 et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-349 ajuste les modalités d'intervention de la CRE dans la révision du contrat de long terme liant le consortium Exeltium au groupe EDF. Ce contrat étant de droit privé, je propose d'ajuster le dispositif pour garantir sa conformité avec les principes de liberté contractuelle et de liberté d'entreprendre.

*L'amendement COM-349 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-350 consolide les contrats d'achat de long terme, institués par l'article 17. Tout d'abord, il précise que le recours aux PPA pour l'électricité doit intervenir selon une logique complémentaire aux obligations d'achat ou aux compléments de rémunération, en accord avec le porteur de projet et sans aucun effet rétroactif. Ensuite, il crée un statut pour les PPA pour le biogaz. Il permet aux collectivités territoriales de bénéficier de ces PPA, pour l'électricité comme pour le biogaz. Enfin, il prévoit que le rapport de la CRE sur les modalités de vente directe concerne aussi bien l'électricité que le biogaz.

Mon amendement est très complet. Il garantit aux porteurs de projets d'énergies renouvelables un dispositif exempt d'effet de bord, complémentaire aux appels d'offres existant et non rétroactif pour les contrats en cours.

*L'amendement COM-350 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-56 rectifié, COM-164 et COM-181 instituent un contrat d'achat d'électricité renouvelable. Ce n'est pas souhaitable. D'une part, l'article 17 a institué des contrats d'achat de long terme, dont le champ a été étendu par mon amendement COM-350. D'autre part, ces amendements supprimeraient la référence à l'autorisation de fourniture d'électricité, condition d'accès *sine qua non* à la fourniture d'électricité. Ces amendements sont satisfaits sur le fond et déstabilisateurs sur la forme. Demande de retrait, sinon avis défavorable

**M. Franck Montaugé.** – On peut vouloir acheter de l'électricité issue d'énergies renouvelables, mais on ne sait jamais, en réalité, d'où vient l'électricité. C'est du marketing !

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements identiques COM-56 rectifié, COM-164 et COM-181 et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements COM-58 rectifié, COM-170 et COM-145 rectifié ont pour ambition de clarifier les règles de la commande publique, afin de permettre aux collectivités de recourir à des contrats d'achat de long-terme. Mais ces amendements sont satisfaits par mon amendement COM-350. En outre, c'est au décret, et non à la loi, d'intervenir dans ce domaine. Enfin, ces amendements n'offrent pas de plus-value immédiate. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements identiques COM-58 rectifié, COM-170 et COM-145 rectifié et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-165 et COM-57 rectifié suppriment le rapport devant être remis par la CRE sur les modalités contractuelles possibles de vente directe d'électricité. Je n'y suis pas favorable. Si les contrats de long terme relèvent de la liberté contractuelle, il est légitime que les pouvoirs publics commencent à encadrer ces pratiques, *a fortiori* s'ils les promeuvent. De plus, la CRE exerce d'ores et déjà une mission de régulation des marchés de l'énergie. Enfin, mon amendement COM-350 a, au contraire, étendu le champ du dispositif. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements identiques COM-165 et COM-57 rectifié et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'article 17 réactive le régime fiscal des sociétés d'approvisionnement d'électricité à long terme. Dans ce contexte, mon amendement COM-351 procède aux consolidations juridiques nécessaires. Tout d'abord, il précise que l'agrément concerne soit les contrats nucléaires comme renouvelables du groupe EDF, soit les contrats renouvelables des autres producteurs.

Plus encore, il prévoit une coordination avec les volumes décomptés de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh).

Enfin, il supprime le ciblage des bénéficiaires du dispositif sur les consommateurs électro-intensifs, pour lui préférer la référence actuelle au consommateur final, ce qui permet de rendre éligibles les entreprises intermédiaires.

*L'amendement COM-351 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-129 rectifié alourdit les obligations comptables des producteurs d'énergie renouvelables. Or ceux-ci doivent appliquer les obligations comptables de droit commun et sont suivis par la CRE. Rappelons aussi que l'objectif du texte est d'accélérer la production d'énergies renouvelables. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-129 rectifié et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 17 ainsi modifié.*

### ***Après l'article 17***

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-162 rectifié *bis*, COM-236 rectifié *bis* et COM-261 rectifié prévoient de faire évoluer certaines modalités de mise en œuvre de l'autoconsommation, ce qui ne justifie pas nécessairement de recourir à la loi. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements identiques COM-162 rectifié bis, COM-236 rectifié bis et COM-261 rectifié et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-257 rectifié et COM-309 rectifié *ter* sont satisfaits par mon amendement COM-350, qui ouvre la possibilité de contrats d’achat de long terme pour le biogaz, mais aussi pour les autres gaz renouvelables ou bas-carbone. La rédaction que j’ai proposée est plus protectrice. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements identiques COM-257 rectifié et COM-309 rectifié ter et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-352 répond aux impensés de l’essor des énergies renouvelables, mis en lumière par le rapport sur la souveraineté économique de notre Présidente Sophie Primas, du sénateur Franck Montaugé et de la sénatrice Amel Gacquerre.

Il prévoit que le développement de la production d’énergies renouvelables s’accompagne de leur stockage dans le cadre de la future loi quinquennale sur l’énergie, et que les minéraux et métaux stratégiques nécessaires aux installations de production d’énergies renouvelables soient pris en compte dans le « bilan carbone » appliqué aux appels d’offres les soutenant. L’amendement ajoute l’étape de l’extraction à ce « bilan carbone » et le complète par des critères objectifs liés à la consommation de minerais ou de métaux, à la consommation en circuit court, à l’impact sur les réseaux, à la consommation d’énergie, à l’utilisation des sols, au recyclage et au démantèlement.

Nous voulons nous assurer que les projets d’énergies renouvelables sélectionnés par des appels d’offres s’inscrivent bien dans une logique économique vertueuse, favorisant les entreprises européennes et évitant les dépendances extérieures, quelles qu’elles soient.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Chers collègues, vous avez tous connaissance du projet d’extraction de lithium dans le centre de la France.

*L’amendement COM-352 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-311 rectifié *quater* ouvre la possibilité aux acheteurs publics de contractualiser pour s’approvisionner directement en électricité. Il est satisfait par mon amendement COM-350. En outre, il supprime la référence à une autorisation de fourniture devant être détenue par le fournisseur ou le producteur, ce qui n’est pas protecteur pour nos collectivités territoriales. Demande de retrait, sinon avis défavorable. Même avis sur l’amendement COM-345 rectifié.

*La commission proposera à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements COM-311 rectifié quater et COM-345 rectifié et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-153 rectifié *ter* intègre l’hydrogène renouvelable et bas carbone dans les opérations d’autoconsommation collective et ouvre la faculté d’un raccordement indirect entre les électrolyseurs. Si l’autoconsommation individuelle est possible, les raccordements indirects sont interdits en matière d’hydrogène renouvelable ou bas carbone, pour garantir la pérennité des réseaux de transport et de distribution d’énergie. Le Sénat a rejeté toute évolution à ce stade, dans le



cadre de la loi « Énergie-Climat » de 2019. Restons sur cette ligne. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-153 rectifié ter et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Rien n'interdit à un propriétaire d'électrolyseur d'hydrogène de l'alimenter avec sa propre production d'énergie, mais le raccordement d'un électrolyseur à un autre, sans passer par le réseau de distribution d'énergie, est prohibé. Ce qui est proposé par l'amendement COM-154 rectifié *ter* est contraire à ce cadre bien établi, qui protège le monopole public existant sur ces réseaux. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-154 rectifié ter et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-152 rectifié *ter* institue une procédure de raccordement indirect pour l'hydrogène renouvelable ou bas carbone. C'est interdit. Restons-en au cadre juridique actuel, bien établi et protecteur des finances de nos collectivités territoriales. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-152 rectifié ter et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-149 rectifié *ter* autoriserait les installations renouvelables en autoconsommation à déroger au critère de continuité en zone littorale. Or, les énergies renouvelables sont déjà visées, à l'instar des éoliennes terrestres. Je ne suis pas favorable à la multiplication des dérogations. Demande de retrait, sinon défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-149 rectifié ter et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements COM-144 rectifié *bis* et COM-95 rectifié modulent le complément de rémunération en fonction du productible. La CRE dispose déjà d'une grande latitude dans les appels d'offres. De plus, la mention proposée serait complexe à mettre en œuvre. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements COM-144 rectifié bis et COM-95 rectifié et, à défaut, de ne pas les adopter.*

### **Article 18**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-126 rectifié et COM-219 suppriment le partage territorial de la valeur, qui consiste en un rabais tarifaire sur la facture d'électricité. Ce dispositif pose question au regard de ses

implications sur la facture d'électricité mais aussi sur la cohésion dans nos territoires. Pour autant, je ne crois pas qu'il faille le supprimer totalement.

En cette période de crise énergétique inédite caractérisée par des hausses de prix spectaculaires, cela adresserait un mauvais signal. Plus encore, l'essor des projets d'énergies renouvelables dans nos territoires crée des risques de conflits d'usages, sur le foncier et les prix. Si le dispositif initial est mal calibré, il a au moins le mérite de proposer une compensation. Une suppression franche ne ferait pas avancer le problème. Enfin, ce dispositif n'est pas inédit. Il a existé pour l'hydraulique et le nucléaire, il y a quelques années.

Mon amendement COM-353 réécrit ce dispositif, car la compensation doit être publique et collective et non privée et individuelle. Cette compensation doit bien sur transiter par les communes et leurs groupements, fers de lance de la transition énergétique dans nos territoires. C'est ma conviction et ma proposition. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements identiques COM-126 rectifié et COM-219 et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-353 et les amendements COM-242 et COM-239 rectifié modifient le partage territorial de la valeur. Le dispositif initial proposé par le Gouvernement, un rabais tarifaire individuel à tous les consommateurs, suscite des critiques légitimes.

En premier lieu, la quasi-totalité des personnes auditionnées a relevé que ce rabais peut être source de concurrence voire de conflits entre les élus locaux et les citoyens mais aussi entre les citoyens eux-mêmes. Il créerait des situations très inéquitables, selon que les citoyens soient favorables ou non à l'installation et éligibles ou non au dispositif.

En second lieu, un tel rabais individuel érode le principe de péréquation tarifaire, c'est-à-dire le paiement d'un même prix de l'électricité par tous les Français, quel que soit leur lieu de résidence. Les périmètres établis pour ce dispositif ne suivraient même pas les limites administratives des communes, conduisant à ce que le prix de l'électricité soit différent d'un point à l'autre des communes. Il aurait aussi des répercussions directes sur le budget de l'Etat, *via* les CSPE, et indirectes, sur la construction des tarifs réglementés de vente d'électricité, *via* le renchérissement des coûts de commercialisation des fournisseurs.

Mon amendement COM-353 propose une compensation allouée au budget des communes et des EPCI d'implantation mais aussi des communes en covisibilité. Cette compensation leur permettra de surmonter la crise énergétique actuelle, mais aussi de financer certaines dépenses communales ou intercommunales en faveur de la transition énergétique. Ces communes et établissements devront rendre compte du montant et de l'utilisation de cette contribution dans le cadre de leur plan énergétique et de leurs rapports budgétaires.

Demande de retrait ou avis défavorable aux amendements COM-242 et COM-239 rectifié. Je souhaite viser l'ensemble des énergies renouvelables, or l'amendement COM-242 vise spécifiquement la géothermie. C'est contraire au principe de neutralité technologique. Je souhaite également prévoir des périmètres de covisibilité, définis règlementairement en fonction des installations et des situations, plutôt que de préciser des distances directement dans la loi, comme le suggère l'amendement COM-239 rectifié. Prévoir un encadrement national est trop rigide et peu adapté aux réalités de terrain.

*L'amendement COM-353 est adopté. En conséquence, les amendements COM-242 et COM-239 rectifié deviennent sans objet.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements COM-67 rectifié et COM-148 sur l'intégration des EPCI au dispositif de partage de la valeur sont satisfaits par mon amendement COM-353. Retrait sinon avis défavorable.

**M. Daniel Salmon.** – La covisibilité est un terme flou qui ne recouvre pas nécessairement une intercommunalité.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements COM-67 rectifié et COM-148 et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-59 rectifié et COM-68 rectifié intègrent les énergies renouvelables gazières dans le dispositif de partage territorial de la valeur. C'est déjà le cas : le Gouvernement a indiqué que l'objectif était bien de viser ces énergies. En outre, mon amendement COM-353 intègre directement dans le dispositif toutes les énergies renouvelables.

Créer un rabais spécifique sur la facture de gaz poserait plusieurs problèmes. D'abord, les réseaux et les prix du gaz ne sont pas les mêmes partout en France. Ensuite, il serait paradoxal de mobiliser une énergie fossile au service de la transition énergétique. Enfin, ces amendements ne prévoient aucune compensation pour les fournisseurs de gaz contrairement à ce qui est prévu pour les fournisseurs d'électricité, ce qui pèserait sur leurs activités et leurs recettes. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements identiques COM-59 rectifié et COM-68 rectifié et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-354 complète le versement forfaitaire lié au partage territorial de la valeur en instituant une contribution territoriale au partage de la valeur, dans le cadre des appels d'offres d'électricité et de gaz renouvelables.

Cette contribution pourrait prendre la forme d'un engagement du porteur de projet au financement de projets de la commune, de l'EPCI, ou des communes en covisibilité en faveur de la transition énergétique.

Au-delà du rabais tarifaire, il me semble utile de mobiliser les appels d'offres en faveur d'une meilleure territorialisation, pour viser également les producteurs, au-delà des fournisseurs. C'est logique et complémentaire ; il faut responsabiliser l'ensemble des acteurs de la filière des énergies renouvelables, pour garantir que leurs projets soient mieux adaptés dès leur conception aux réalités de terrain.

*L'amendement COM-354 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-355 rectifié complète le versement forfaitaire lié au partage territorial de la valeur en consolidant le dispositif de financement des projets de production d'énergie renouvelable par les citoyens et les collectivités.

Ainsi, les maires des communes d'implantation ou les présidents des groupements de communes d'implantation pourraient être informés en amont de la constitution de la société ou de la vente de la participation, afin de pouvoir proposer, le cas échéant, une offre d'achat. En contrepartie, ils devraient en rendre compte dans leurs plans énergétiques et leurs rapports budgétaires.

*L'amendement COM-355 rectifié est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Nous avons institué trois dispositifs en faveur du partage territorial de la valeur, où les communes ou leurs groupements ont un rôle déterminant à jouer : le rabais tarifaire, la contribution sur les appels d'offres et la participation aux sociétés de financement.

La contrepartie doit consister en une plus grande reddition des comptes. C'est pourquoi, par mon amendement COM-356, je souhaite que les plans énergétiques et les documents budgétaires des collectivités ou de leurs groupements comprennent une information spécifique. C'est une exigence démocratique.

*L'amendement COM-356 est adopté.*

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 18 ainsi modifié.*

### **Après l'article 18**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-176 institue une convention entre l'AODE, les collectivités territoriales ou leurs groupements, et le gestionnaire du réseau public de distribution en cas de développement du réseau de gaz. Cette convention peut être intéressante, mais aussi contraignante et coûteuse pour les collectivités.

Le droit à l'injection est récent : il date de la loi Egalim de 2018. De plus, l'article 19 du projet de loi modifie substantiellement le soutien au biogaz, au gaz renouvelable et au gaz bas carbone.

Laissons le temps à ce nouveau cadre de s'appliquer et gardons-nous de conventions mal définies, dont les conséquences pourraient être importantes. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-176 et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-186 rectifié *bis* prévoit de ne plus opérer de distinction entre le territoire métropolitain continental et les zones non interconnectées (ZNI) pour l'application des opérations d'autoconsommation collective. Demande de retrait, sinon avis défavorable : d'abord, la modification peut être réalisée par voie réglementaire. Ensuite, il est logique que les enjeux de réseaux soient appréciés différemment dans les ZNI, en raison de leur insularité. Enfin, la référence aux catégories de densité de l'Insee serait complexe et contraignante pour le pouvoir réglementaire.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-186 rectifié bis et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – La révision annuelle du décret fixant le plafond d'injection d'électricité autorisée en autoconsommation sur le réseau public de distribution, prévue par l'amendement COM-187 rectifié bis, n'est pas souhaitable.

Le pouvoir réglementaire n'a pas à être contraint dans cet exercice. De plus, des évolutions annuelles ou infra-annuelles sont possibles, *via* les appels d'offres mis en place par le ministre sous l'égide de la CRE. Enfin, une révision annuelle pourrait paradoxalement induire un manque de stabilité et donc d'anticipation pour les professionnels. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-187 rectifié bis et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-175 me semble satisfait par le dispositif très complet que j'ai proposé en matière de contrat d'achat de vente de gaz. Aller plus loin redessinerait les contours des missions des fournisseurs et des clients. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-175 et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

### **Article 19**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-357 consolide le dispositif proposé en matière de gaz bas-carbone. Il permet au contrat d'expérimentation de viser, outre le gaz bas-carbone et le biogaz, l'ensemble du gaz renouvelable, en intégrant toutes les technologies. Il prévoit d'appliquer au gaz renouvelable d'autres dispositifs existant dans le code de l'énergie tels que le droit d'accès aux réseaux publics de distribution et de transport de gaz, les missions de comptage des gestionnaires des réseaux de distribution et de transport de gaz, ou encore le volet de la programmation PPE consacré au biogaz, l'information préalable des élus locaux ou le portail national d'information du biogaz.

*L'amendement COM-357 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Je ne souhaite pas modifier la définition du gaz bas-carbone pour l'étendre à l'hydrogène renouvelable ou bas carbone, comme le suggère l'amendement COM-13 rectifié bis, car il est déjà considéré comme un gaz renouvelable. L'amendement est donc satisfait. Retrait ou avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-13 rectifié bis et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'ouverture du droit d'accès aux réseaux de gaz au gaz bas carbone, souhaitée par les auteurs de l'amendement COM-333, est

légitime, mais mon amendement COM-357 y a procédé. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-333 et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 19 ainsi modifié.*

### **Après l'article 19**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – La création d'un nouveau bail pour la méthanisation, telle que proposé par l'amendement COM-308 rectifié *bis*, ajouterait de la complexité. De plus, le modèle économique de ce dispositif reste à définir. Enfin, les baux ne sont pas le point majeur soulevé par les personnes auditionnées, qui plaident plutôt pour que les soutiens budgétaires comme extrabudgétaires soient assurés. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-308 rectifié bis et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-358 facilite la mise en œuvre des projets de biogaz, en permettant que les installations en cogénération bénéficient du dispositif extrabudgétaire des certificats de production et en prévoyant que le décret déterminant les modalités d'application du droit à l'injection autorise une possibilité d'anticipation des travaux de raccordement. Il est plus complet que l'amendement COM-286 rectifié *bis*. C'est pourquoi je demande le retrait de ce dernier. À défaut, j'y serai défavorable.

*L'amendement COM-358 est adopté et devient article additionnel. En conséquence, l'amendement COM-286 rectifié bis devient sans objet.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements COM-331 rectifié, COM-120 et COM-288 rectifié *bis* instituent des opérations d'autoconsommation collective étendue en gaz. L'autoconsommation est davantage développée pour l'électricité.

Dans le silence des textes, ces amendements appliquent au gaz renouvelable la notion d'autoconsommation collective étendue. Force est de constater que l'application de ce dispositif est fortement demandée par les acteurs de la filière biogaz. Dans le contexte actuel de crise énergétique, elle peut être particulièrement utile. De plus, elle complète les contrats d'achat de long-terme en biogaz, institués par mon amendement COM-350 à l'article 17.

Avis de sagesse si rectifié sur les amendements COM-120 et COM-331 rectifié, qui sont plus simples. Il est toutefois nécessaire d'en modifier légèrement la rédaction, par coordination. Demande de retrait, sinon avis défavorable, sur l'amendement COM-288 rectifié *bis*.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Êtes-vous d'accord pour modifier la rédaction, monsieur Salmon ?

**M. Daniel Salmon.** – Tout à fait.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je suppose que Mme Havet l'est aussi.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter les amendements identiques COM-331 rectifié et COM-120 ainsi modifiés portant article additionnel.*

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-288 rectifié bis et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'ajout proposé par l'amendement COM-121 rectifié est ambivalent. Il ajoute de la complexité dans la définition des énergies renouvelables. Pour autant, il envoie un signal positif en direction des procédés les plus en pointe dans le domaine de la production de gaz. Avis de sagesse.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'amendement COM-121 rectifié portant article additionnel.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-177 rectifié permet à l'autorité administrative d'élargir le champ des substrats utilisés pour la méthanisation, afin que les boues d'épuration urbaines ou industrielles puissent être utilisées conjointement avec des biodéchets. Je suis attaché à préserver les différentes filières de la méthanisation. Pour autant, la codigestion est une recommandation de la mission d'information sur la méthanisation. Par ailleurs, la rédaction de l'amendement offre une possibilité à l'autorité administrative. Avis de sagesse si rectifié. Il est toutefois nécessaire d'en modifier légèrement la rédaction, par coordination

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'amendement COM-177 rectifié portant article additionnel.*

### **Avant l'article 20**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-360 et l'amendement COM-325 rectifié promeuvent l'hydrogène renouvelable et bas-carbone. Ce faisant, ils comblent les lacunes du texte.

Ces amendements confient à la CRE et aux AODE une mission de déploiement des projets d'hydrogène. Ils instituent une concertation sur le stockage de l'énergie, dont l'hydrogène, au sein des comités régionaux de l'énergie. Ils permettent la mutualisation de biens et de services relatifs à l'hydrogène dans le cadre des plateformes industrielles. Ils prévoient aussi l'application d'un référent unique pour les porteurs de projets d'hydrogène. Enfin, ils appliquent le bilan carbone, déjà prévu pour les énergies renouvelables électriques et gazières, à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

Mon amendement COM-360 se place dans la droite ligne des conclusions du rapport sur l'énergie nucléaire et l'hydrogène bas carbone de nos collègues Daniel Gremillet, Jean-Pierre Moga et Jean-Jacques Michau. Si Daniel Gremillet est d'accord pour rendre son

amendement COM-325 rectifié totalement identique au mien, je vous propose de l'adopter également.

**M. Daniel Gremillet.** – C'est d'accord.

*L'amendement COM-360 est adopté et devient article additionnel. La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'amendement identique COM-25 rectifié ainsi modifié portant article additionnel.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Le 20 octobre, le Sénat a adopté, par 251 voix pour et 3 contre, la proposition de loi en faveur du développement raisonné de l'agrivoltaïsme. Alors que le Président de la République avait indiqué son intérêt pour l'agrivoltaïsme, à Saint-Nazaire, le 22 septembre, le projet de loi, tel qu'il résulte du conseil des ministres du 25 septembre, est étonnamment muet sur ce point.

Dans ce contexte, il est crucial d'intégrer cette proposition de loi au projet de loi en cours. C'est l'objet de mon amendement COM-361 et des amendements COM-228 rectifié et COM-240 rectifié *ter*, qui doivent être rendus totalement identiques au mien.

*L'amendement COM-361 est adopté et devient article additionnel. La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter les amendements identiques COM-228 rectifié et COM-240 rectifié *ter* portant article additionnel.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-359 ainsi que les amendements identiques COM-70 rectifié *bis* et COM-340 rectifié *ter*, d'une part, et les amendements identiques COM-69 rectifié *bis* et COM-339 rectifié, d'autre part, visent à consolider les augmentations de puissance, c'est-à-dire la possibilité d'augmenter la puissance des concessions hydroélectriques.

Mon amendement prévoit d'autoriser les augmentations de puissance sans modification du contrat de concession et de permettre à l'autorité administrative d'autoriser de manière temporaire ces augmentations de puissance afin de garantir la sécurité d'approvisionnement. Sa rédaction est plus complète, car les amendements COM-69 rectifié *bis* et COM-339 rectifié *bis* ne visent que le premier dispositif, et les amendements COM-70 rectifié *bis* et COM-340 rectifié *ter* que le second. De plus, sa rédaction s'articule mieux avec la protection constitutionnelle du droit de l'environnement, en prévoyant l'exigence d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement. Enfin, il prévoit une évaluation, remise au Parlement comme aux comités régionaux de l'énergie.

*L'amendement COM-359 est adopté. En conséquence, les amendements identiques COM-70 rectifié *bis* et COM-340 rectifié *ter* deviennent sans objet, ainsi que les amendements identiques COM-69 rectifié *bis* et COM-339 rectifié.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-71 rectifié *bis* et COM-341 rectifié *ter* visent à fixer pour l'hydroélectricité des débits temporaires inférieurs à ceux minimaux, en cas de forte tension sur la sécurité d'approvisionnement. Une telle disposition est peu respectueuse du droit de l'environnement, et présente un risque d'inconventionnalité au regard de la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 12 décembre 2006. Pour autant, une dérogation temporaire à ces règles peut être compréhensible en cas de risque pour la sécurité d'approvisionnement. De plus, l'autorité



administrative pourra préciser les modalités règlementaires d'application du dispositif, pour en garantir la conventionalité. Avis de sagesse.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter les amendements identiques portant article additionnel COM-71 rectifié bis et COM-341 rectifié ter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'article L. 521-16 du code de l'énergie instaure le régime dit des « délais glissants », sous lequel sont placées les concessions échues et non renouvelées. Les amendements identiques COM-74 rectifié bis et COM-344 rectifié prévoient l'inscription des investissements réalisés par le concessionnaires et nécessaires pour assurer le maintien en bon état de marche de la future exploitation sur un compte dédié, dont la partie non-amortie est remboursée par le concessionnaire retenu au concessionnaire précédent. Cette disposition est ambiguë car elle prévoit de nouvelles obligations plutôt que de nouvelles simplifications. Pour autant, elle peut contribuer à maintenir une dynamique d'investissements pérennes dans les territoires. Avis de sagesse.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter les amendements identiques portant article additionnel COM-74 rectifié bis et COM-344 rectifié.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-107 vise à limiter la compétence des comités de suivi de l'exécution des concessions hydroélectriques aux projets soumis à évaluation environnementale. En ciblant le champ de discussion des comités de suivi de l'exécution des concessions hydroélectriques, l'amendement les rend plus efficaces et plus rapides. Il n'érode pas pour autant leur utilité puisque la quasi-totalité des projets relèvent d'une telle évaluation environnementale en matière de concession. Avis de sagesse.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'amendement COM-107 portant article additionnel.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-108 vise à soumettre les travaux des concessions hydroélectriques au régime de l'autorisation environnementale. Si je partage tout à fait l'objectif poursuivi, la mesure me semble soulever des difficultés. D'une part, elle modifierait l'ensemble du droit applicable aux concessions hydroélectriques, sans délai d'entrée en vigueur, ce qui pourrait remettre en cause les contrats en cours, avec un effet potentiellement rétroactif. D'autre part, elle omettrait totalement l'application du code de l'énergie, dont certaines dispositions mériteraient pour autant d'être maintenues, à l'image des obligations ou des responsabilités pesant sur les concessionnaires. Enfin, elle ferait référence à deux décrets en Conseil d'État, ce qui n'est pas particulièrement clair ni sûr sur le plan du droit. Je vous propose de réserver à la séance publique l'examen d'un dispositif affiné. En attendant, demande de retrait, sinon avis défavorable.

*L'amendement COM-108 est retiré.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-114 prévoit la remise d'un rapport sur l'application du volet consacré à l'hydroélectricité de la loi Climat et résilience de 2021. L'article 89 de la loi Climat et résilience de 2021 a permis de faire aboutir dix solutions de simplification en matière d'hydroélectricité, toutes issues de la

proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, de notre collègue Daniel Gremillet.

Ces solutions de simplification, très concrètes, changent la vie des porteurs de projets : un décret a ainsi été pris en juillet dernier pour instituer le médiateur national de l'hydroélectricité, instance non contraignante de résolution des litiges, et créer le portail national de l'hydroélectricité. Nous pouvons et devons aller plus loin en contrôlant effectivement la mise en œuvre de ces dispositifs. Avis favorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'amendement COM-114 portant article additionnel.*

#### **Article 20 (délégué)**

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 20 sans modification.*

#### **Après l'article 20 (délégué)**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-36 et COM-256 rectifié visent à fixer une part minimale de biocombustibles dans les chauffages. Retrait sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait des amendements identiques COM-36 et COM-256 rectifié, et, à défaut, de ne pas les adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-112 vise à favoriser le déploiement des projets d'énergie renouvelable par la création d'une procédure de mise en compatibilité des cartes communales à l'initiative du préfet. Avis défavorable en raison des potentiels effets collatéraux sur les documents d'urbanisme.

*L'amendement COM-112 est retiré.*

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de déclarer les amendements COM-132 et COM-133 irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-277 rectifié vise à limiter à un mois le délai de raccordement au réseau de distribution d'électricité. Les raccordements au réseau sont souvent engorgés et il me semble que toute compression de délai bute nécessairement sur des contraintes techniques ou des moyens humains. Pour autant, la disposition me semble aller dans le sens de la simplification. Avis de sagesse.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'amendement COM-277 rectifié portant article additionnel.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – La prise en charge des opérations d'autoconsommation collective dans les certificats d'économie d'énergie (C2E) n'est pas souhaitable, pour plusieurs raisons : d'une part, le remplacement d'une source d'énergie non renouvelable par une source d'énergie renouvelable ou de récupération est déjà éligible ;

d'autre part, les C2E sont pris en compte dans la construction du prix de l'électricité et ont donc un impact haussier sur ce prix, qui doit être prohibé en cette période de crise ; enfin, l'autoconsommation est déjà soutenue par d'autres canaux, comme les appels d'offres mis en oeuvre par le ministre chargé de l'énergie sous l'égide de la Commission de régulation de l'énergie. Demande de retrait de l'amendement COM-278 rectifié, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-278 rectifié, et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-280 rectifié vise à permettre à un producteur participant à une opération d'autoconsommation collective d'en faire une activité professionnelle ou commerciale principale.

Lors de la transposition du Paquet d'hiver, dans le cadre de la loi Energie-climat de 2019, notre commission a souhaité instituer des garde-fous, bien prévus par ce paquet, pour éviter que l'autoconsommation collective ne soit dévoyée. Elle a donc fixé ce critère d'interdiction d'en faire une activité professionnelle ou commerciale, qui figure bien dans la directive du 11 décembre 2018. Ce cadrage me semble toujours pertinent car l'enjeu est de favoriser des projets citoyens, et non lucratifs ; au-delà, il est impératif de préserver l'intérêt de nos réseaux d'énergie, dont la propriété, je l'ai dit, revient aux collectivités territoriales. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-280 rectifié, et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-289 rectifié vise à modifier la qualification des installations de méthanisation. Il me semble assez contraignant pour les agriculteurs, qui devraient rendre compte précisément de leurs activités. À l'inverse, les dispositions relatives à l'énergie ou à l'urbanisme que j'ai fait adopter garantissent la nature agricole des projets de méthanisation. Restons-en à l'esprit de simplification et d'accélération de la loi. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de demander le retrait de l'amendement COM-289 rectifié, et, à défaut, de ne pas l'adopter.*

*La réunion est close à 19 h 50.*

Les avis de la commission sont repris dans le tableau suivant :

<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme MULLER-BRONN	COM-25 rect.	Suppression de l'article.	<b>Défavorable</b>
M. CADEC	COM-183 rect.	Suppression de l'article.	<b>Défavorable</b>

Mme VARAILLAS	COM-224	Suppression de l'article.	<b>Défavorable</b>
Mme PLUCHET	COM-130 rect.	Suppression de la modification simplifiée des PLU en faveur de projets d'ENR et de la possibilité pour l'État de modifier les PADD des documents locaux dans le cadre d'une mise en compatibilité pour déclaration de projet.	<b>Défavorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-362	Extension du champ des simplifications portées par l'article au stockage de l'électricité, notamment hydrogène renouvelable.	<b>Favorable</b>
M. ANGLARS	COM-72 rect.	Extension de la modification simplifiée permise par l'article au stockage de l'électricité.	<b>Tombé</b>
Mme HAVET	COM-342	Extension de la modification simplifiée permise par l'article au stockage de l'électricité.	<b>Tombé</b>
M. SALMON	COM-140 rect.	Limitation des simplifications de l'article aux ouvrages du réseau de transport et distribution d'électricité liés aux seuls besoins des installations d'ENR.	<b>Retiré</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-363	Inclusion des objectifs des documents locaux relatifs à la lutte contre l'artificialisation des sols dans le champ de la modification simplifiée.	<b>Favorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-364	Amendement de précision juridique.	<b>Favorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-365	Amendement de coordination juridique.	<b>Favorable</b>
M. MENONVILLE	COM-276 rect.	Permettre la modification simplifiée des plans locaux d'urbanisme pour faciliter l'implantation de panneaux solaires en ombrières ou en toiture.	<b>Retiré</b>
Mme SAINT-PÉ	COM-313 rect. quater	Permettre la modification simplifiée des plans locaux d'urbanisme pour faciliter l'implantation de panneaux solaires en ombrières ou en toiture.	<b>Défavorable</b>
M. CORBISEZ	COM-83 rect.	Pérennisation des simplifications proposées par l'article.	<b>Défavorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-367	Suppression de la mise en compatibilité par l'État pouvant porter atteinte au PADD des documents locaux d'urbanisme.	<b>Favorable</b>
M. MONTAUGÉ	COM-211 rect.	Suppression de la mise en compatibilité par l'État pouvant porter atteinte au PADD des documents locaux d'urbanisme.	<b>Favorable</b>
M. BABARY	COM-11 rect. bis	Suppression de la mise en compatibilité par l'État pouvant porter atteinte au PADD des documents locaux d'urbanisme.	<b>Favorable</b>
Mme ESTROSI SASSONE	COM-54 rect.	Suppression de la mise en compatibilité par l'État pouvant porter atteinte au PADD des documents locaux d'urbanisme.	<b>Favorable</b>
M. MENONVILLE	COM-266 rect. bis	Suppression de la mise en compatibilité par l'État pouvant porter atteinte au PADD des documents locaux d'urbanisme.	<b>Favorable</b>
Mme ESTROSI SASSONE	COM-55 rect.	Limitation de la mise en compatibilité par l'État pouvant porter atteinte au PADD des documents locaux d'urbanisme aux seuls projets répondant à des raisons impératives d'intérêt public majeur.	<b>Retiré</b>
M. GREMILLET	COM-106 rect.	Obligation pour l'État de recourir à la déclaration de projet pour tous les projets de production et de stockage d'ENR dont le porteur de projet le	<b>Retiré</b>

		demande.	
M. MONTAUGÉ	COM-212	Limitation à quatre ans de la durée d'application de l'article	<b>Retiré</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-366	Permettre la modification simplifiée des SCoT pour autoriser l'implantation de projets d'ENR.	<b>Favorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-369	Amélioration de la planification du développement des énergies renouvelables au sein des SCoT.	<b>Favorable</b>
M. MENONVILLE	COM-428	Désignation de zones prioritaires des projets d'installations de production d'énergies renouvelables au sein des SCoT.	<b>Favorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-368	Articulation entre l'article 3 du projet de loi et le cadre juridique de « zéro artificialisation nette ».	<b>Favorable</b>
M. ANGLARS	COM-73 rect.	Autorisation des opérations de reconnaissance préalable des projets d'ENR au sein des espaces et milieux remarquables protégés par la loi Littoral.	<b>Défavorable</b>
M. MARCHAND	COM-343 rect. bis	Autorisation des opérations de reconnaissance préalable des projets d'ENR au sein des espaces et milieux remarquables protégés par la loi Littoral.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 3</b>			
M. BACCI	COM-44 rect. sexies	Extension de la dispense de comptabilisation des installations photovoltaïques au sol dans le « ZAN » aux sites implantés dans les espaces forestiers.	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	COM-141 rect. bis	Renforcement du caractère contraignant des SCoT en matière d'implantation de sites de production d'ENR et renforcement de l'opposabilité des objectifs régionaux.	<b>Défavorable</b>
M. GILLÉ	COM-201 rect.	Renforcement du contenu des SCoT en matière d'implantation de sites de production d'ENR et renforcement de l'opposabilité des objectifs régionaux.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	COM-269 rect.	Définition de zones prioritaires d'implantation des projets d'énergies renouvelables dans les schémas de cohérence territoriale.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	COM-268 rect.	Compatibilité entre l'autorisation d'exploiter un site de production électrique et les dispositions du SCoT et du PLU.	<b>Défavorable</b>
M. de NICOLAY	COM-251 rect. bis	Inopposabilité des documents d'urbanisme locaux aux projets de sites photovoltaïques ayant fait l'objet d'un accord de la commune.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	COM-267 rect.	Réglementation par le plan local d'urbanisme des implantations de sites de production d'énergies renouvelables.	<b>Favorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-429	Précision relative au rôle des SCoT dans la planification de l'implantation des installations d'ENR.	<b>Favorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-370	Clarification des règles de l'urbanisme au profit de l'implantation d'installations de méthanisation.	<b>Favorable</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	COM-399 rect.	Clarification des règles de l'urbanisme au profit de l'implantation d'installations de méthanisation.	<b>Favorable</b>
M. CUYPERS	COM-422	Clarification des règles de l'urbanisme au profit de l'implantation d'installations de méthanisation.	<b>Favorable si rectifié</b>

M. CORBISEZ	COM-86 rect. bis	Étendre la dématérialisation du dépôt et de l'instruction des autorisations d'urbanisme aux petites communes pour les projets de production d'énergies renouvelables.	<b>Défavorable</b>
M. SAVIN	COM-241 rect. bis	Modification de la répartition des budgets principaux et annexes des communes.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b>			
M. MONTAUGÉ	COM-215	Supprimer de l'habilitation à légiférer par ordonnance visant à accélérer les procédures de raccordement	<b>Retiré</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-346	Modification de l'habilitation à légiférer par ordonnance	<b>Favorable</b>
M. GREMILLET	COM-327	Modification de l'habilitation à légiférer par ordonnance	<b>Retiré</b>
M. BABARY	COM-10 rect.	Modification de l'habilitation à légiférer par ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme SAINT-PÉ	COM-306 rect. <i>quater</i>	Extension de l'habilitation à légiférer par ordonnance au stockage et à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.	<b>Défavorable</b>
Mme SAINT-PÉ	COM-307 rect. <i>quater</i>	Extension de l'habilitation à légiférer par ordonnance au stockage et à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 6</b>			
Mme VARAILLAS	COM-222	Réduction de la garantie de l'État pour les énergies fossiles.	<b>Irrecevable 45</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-347	Inscription directement dans la loi de dispositions prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnance (suppression d'une contribution locale au financement des réseaux et approbation des contrats d'accès aux réseaux de distribution par la Commission de régulation de l'énergie - CRE)	<b>Favorable</b>
M. DARNAUD	COM-134 rect.	Facilitation de l'octroi du tarif jaune d'électricité dans les résidence-services.	<b>Irrecevable 45</b>
M. MENONVILLE	COM-287 rect.	Anticipation des travaux de renforcement des réseaux de gaz pour la mise en œuvre du droit à l'injection.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16</b>			
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-348	Encadrement des conditions d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale.	<b>Favorable</b>
M. BUIS	COM-243	Ajout des installations de stockage, aux côtés des ouvrages de raccordement, dans le champ de l'autorisation prévue pour le raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale.	<b>Retiré</b>
M. CADEC	COM-184 rect.	Ajout d'un avis des élus locaux et d'une référence à un décret des conditions d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	COM-271	Ajout d'un avis des élus locaux et d'une référence à un décret des conditions d'implantation des	<b>Défavorable</b>

	rect.	ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale.	
M. de NICOLAY	COM-7	Ajout des sites industriels dans conditions d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale.	<b>Défavorable</b>
M. MÉDEVIELLE	COM-61	Ajout des sites industriels dans conditions d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale.	<b>Défavorable</b>
M. HOULLEGATTE	COM-218 rect.	Prise en compte de la covisibilité dans les conditions d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale.	<b>Défavorable</b>
M. CADEC	COM-185 rect.	Articulation avec l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) des conditions d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 16</b>			
M. GOLD	COM-291 rect.	Suppression de l'obligation de budget annexe des collectivités territoriales pour les opérations d'énergies renouvelables en autoconsommation.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 17</b>			
Mme VARAILLAS	COM-225	Suppression de l'article instituant notamment des contrats d'achat de long-terme	<b>Défavorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-349	Ajustement des modalités d'intervention de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans la révision du contrat de long-terme liant le consortium Exeltium au groupe EDF.	<b>Favorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-350	Consolidation des contrats d'achat de long-terme	<b>Favorable</b>
Mme ESTROSI SASSONE	COM-56 rect.	Institution d'un contrat d'achat d'électricité renouvelable	<b>Défavorable</b>
M. CHAIZE	COM-164	Institution d'un contrat d'achat d'électricité renouvelable	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	COM-181	Institution d'un contrat d'achat d'électricité renouvelable	<b>Défavorable</b>
Mme ESTROSI SASSONE	COM-58 rect.	Modifications des règles de la commande publique en matière de contrats d'achat d'électricité de long-terme	<b>Défavorable</b>
M. CHAIZE	COM-170	Modifications des règles de la commande publique en matière de contrats d'achat d'électricité de long-terme	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	COM-145 rect.	Modifications des règles de la commande publique en matière de contrats d'achat d'électricité de long-terme	<b>Défavorable</b>
M. CHAIZE	COM-165	Suppression du rapport devant être remis par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) sur les modalités contractuelles possibles de vente directe d'électricité	<b>Défavorable</b>
Mme ESTROSI SASSONE	COM-57 rect.	Suppression du rapport devant être remis par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) sur les modalités contractuelles possibles de vente directe d'électricité	<b>Défavorable</b>
<b>M. CHAUVET,</b>	COM-351	Consolidation du dispositif des sociétés d'approvisionnement d'électricité à long-terme.	<b>Favorable</b>

<b>rapporteur pour avis</b>			
Mme PLUCHET	COM-129 rect.	Application d'obligations comptables aux producteurs d'énergies renouvelables redevables de l'imposition forfaitaire sur les réseaux d'électricité (IFER)	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 17</b>			
M. FAVREAU	COM-162 rect. <i>bis</i>	Modification des conditions d'application des opérations d'autoconsommation.	<b>Défavorable</b>
M. VERZELEN	COM-236 rect. <i>bis</i>	Modification des conditions d'application des opérations d'autoconsommation.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	COM-261 rect.	Modification des conditions d'application des opérations d'autoconsommation.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	COM-257 rect.	Application du contrat d'achat de long-terme à la production de biogaz injecté.	<b>Défavorable</b>
Mme SAINT-PÉ	COM-309 rect. <i>quater</i>	Application du contrat d'achat de long-terme à la production de biogaz injecté	<b>Défavorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-352	Intégration du stockage de l'énergie dans la programmation énergétique et amélioration du critère du « bilan carbone » conditionnant l'accès aux appels d'offres des projets d'énergies renouvelables	<b>Favorable</b>
Mme SAINT-PÉ	COM-311 rect. <i>quinquies</i>	Possibilité de contractualisation des acheteurs publics pour les besoins en énergie renouvelable	<b>Défavorable</b>
Mme HAVET	COM-345 rect.	Institution de contrats d'achat de long-terme pour la production d'électricité renouvelable.	<b>Défavorable</b>
M. FAVREAU	COM-153 rect. <i>ter</i>	Intégration de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone dans les opérations d'autoconsommation collective et ouverture de la faculté d'un raccordement indirect entre les électrolyseurs.	<b>Défavorable</b>
M. FAVREAU	COM-154 rect. <i>ter</i>	Mention d'un lien entre l'hydrogène renouvelable et bas-carbone et les opérations d'autoconsommation individuelle et collective	<b>Défavorable</b>
M. FAVREAU	COM-152 rect. <i>ter</i>	Institution d'une procédure de raccordement indirect pour l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone.	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	COM-144 rect. <i>bis</i>	Modulation du complément de rémunération en fonction du productible des installations d'énergies renouvelables.	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	COM-95 rect.	Modulation du complément de rémunération en fonction du productible des installations d'énergies renouvelables.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 18</b>			
Mme PLUCHET	COM-126 rect.	Suppression du dispositif de partage territorial de la valeur.	<b>Défavorable</b>
M. MONTAUGÉ	COM-219	Suppression du dispositif de partage de la valeur.	<b>Défavorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-353	Modification du dispositif de partage de la valeur.	<b>Favorable</b>



M. THÉOPHILE	COM-242	Mention des énergies renouvelables issues de la géothermie dans le dispositif du partage de la valeur	<b>Tombé</b>
M. LEFÈVRE	COM-239 rect.	Mention des distances minimales des projets d'énergies renouvelables dans le dispositif de partage de la valeur	<b>Tombé</b>
M. CORBISEZ	COM-67 rect.	Intégration des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au dispositif de partage de la valeur.	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	COM-148	Intégration des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au dispositif de partage de la valeur	<b>Défavorable</b>
Mme ESTROSI SASSONE	COM-59 rect.	Intégration des énergies renouvelables gazières dans le dispositif de partage de la valeur	<b>Défavorable</b>
M. CORBISEZ	COM-68 rect.	Intégration des énergies renouvelables gazières dans le dispositif de partage de la valeur.	<b>Défavorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-354	Institution d'une contribution territoriale au partage de la valeur dans le cadre des appels d'offres	<b>Favorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-355 rect.	Consolidation du dispositif de participation des collectivités aux sociétés de financement des projets de production d'énergies renouvelables	<b>Favorable</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-356	Reddition des comptes sur les dispositifs de partage de la valeur par les communes ou leurs groupements, dans le cadre de leurs plans énergétiques et de leurs rapports budgétaires.	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 18</b>			
M. CHAIZE	COM-176	Institution d'une convention entre l'autorité organisatrice de la distribution d'énergie (AODE), les collectivités territoriales ou leurs groupements, et le gestionnaire du réseau public de distribution en cas de développement du réseau de gaz	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	COM-186 rect. <i>ter</i>	Modification du critère géographique appliqué aux opérations d'autoconsommation collective dans les zones non-interconnectées (ZNI)	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	COM-187 rect. <i>bis</i>	Révision annuelle du décret fixant le niveau d'injections d'électricité sur le réseau public de distribution d'électricité pouvant être effectuées dans le cadre d'une opération d'autoconsommation	<b>Défavorable</b>
M. CHAIZE	COM-175	Modification de la notion de client actif en gaz	<b>Défavorable</b>
<b>Article 19</b>			
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-357	Consolidation du dispositif lié au contrat d'expérimentation en gaz bas-carbone.	<b>Favorable</b>
Mme MICOULEAU	COM-13 rect. <i>bis</i>	Modification de la définition du gaz bas-carbone.	<b>Défavorable</b>
Mme HAVET	COM-333	Application du droit d'accès aux réseaux de gaz renouvelable ou bas-carbone.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 19</b>			
Mme SAINT-PÉ	COM-308	Institution d'un bail locatif pour la méthanisation	<b>Défavorable</b>

	rect. <i>ter</i>		
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-358 rect.	Simplification des procédures applicables, dans le domaine du biogaz, aux certificats de production et au droit à l'injection	<b>Favorable</b>
M. MENONVILLE	COM-286 rect. <i>bis</i>	Simplification des procédures applicables, dans le domaine du biogaz, aux certificats de production	<b>Tombé</b>
Mme HAVET	COM-331 rect.	Institution d'opérations d'autoconsommation collective étendue en gaz.	<b>Sagesse si rectifié</b>
M. SALMON	COM-120	Institution d'opérations d'autoconsommation collective étendue en gaz	<b>Sagesse si rectifié</b>
M. MENONVILLE	COM-288 rect. <i>bis</i>	Institution d'opérations d'autoconsommation collective étendue en gaz	<b>Tombé</b>
M. SALMON	COM-121 rect.	Intégration du méthane de synthèse parmi les énergies renouvelables	<b>Sagesse</b>
M. CHAIZE	COM-177 rect.	Facilitation de la méthanisation des boues issues des stations d'épuration	<b>Sagesse si rectifié</b>
<b>Article additionnel avant Article 20</b>			
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-360	Promotion de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone	<b>Favorable</b>
M. GREMILLET	COM-325 rect.	Promotion de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-361	Octroi d'un cadre stratégique, légal et budgétaire à l'agrivoltaïsme.	<b>Favorable</b>
M. MENONVILLE	COM-228 rect.	Octroi d'un cadre stratégique, légal et budgétaire à l'agrivoltaïsme.	<b>Favorable si rectifié</b>
M. DECOOL	COM-240 rect. <i>ter</i>	Octroi d'un cadre stratégique, légal et budgétaire à l'agrivoltaïsme.	<b>Favorable si rectifié</b>
M. ANGLARS	COM-70 rect. <i>bis</i>	Consolidation des augmentations de puissance prévues pour les concessions hydroélectriques	<b>Défavorable</b>
M. MARCHAND	COM-340 rect. <i>ter</i>	Consolidation des augmentations de puissance prévues pour les concessions hydroélectriques	<b>Défavorable</b>
M. ANGLARS	COM-69 rect. <i>bis</i>	Consolidation des augmentations de puissance prévues pour les concessions hydroélectriques.	<b>Tombé</b>
Mme HAVET	COM-339 rect.	Consolidation des augmentations de puissance prévues pour les concessions hydroélectriques.	<b>Tombé</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur pour avis</b>	COM-359	Consolidation des augmentations de puissance prévues pour les concessions hydroélectriques.	<b>Favorable</b>
M. ANGLARS	COM-71 rect. <i>bis</i>	Possibilité de fixer des débits temporaires inférieurs à ceux minimaux en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement	<b>Sagesse</b>
M. MARCHAND	COM-341 rect. <i>ter</i>	Possibilité de fixer des débits temporaires inférieurs à ceux minimaux en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement	<b>Sagesse</b>

Mme HAVET	COM-344 rect.	Application d'un compte dédié pour les concessions placées en délai glissant	<b>Sagesse</b>
M. ANGLARS	COM-74 rect. bis	Application d'un compte dédié pour les concessions placées en délai glissant.	<b>Sagesse</b>
M. GREMILLET	COM-107 rect.	Limitation de la compétence des comités de suivi de l'exécution des concessions hydroélectriques aux projets soumis à évaluation environnementale.	<b>Sagesse</b>
M. GREMILLET	COM-108 rect.	Soumission des travaux des concessions hydroélectriques au régime de l'autorisation environnementale.	<b>Retiré</b>
M. GREMILLET	COM-114 rect.	Remise d'un rapport sur l'application du volet consacré à l'hydroélectricité de la loi « Climat et résilience » de 2021.	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 20</b>			
Mme ESTROSI SASSONE	COM-36	Fixation d'une part minimale de biocombustibles dans les chauffages	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	COM-256 rect.	Fixation d'une part minimale de biocombustibles dans les chauffages	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	COM-112 rect.	Institution d'une procédure de mise en compatibilité des cartes communales à l'initiative du préfet pour le développement des énergies renouvelables	<b>Retiré</b>
M. DEVINAZ	COM-132	Travaux dans les syndicats de copropriétés en matière de rénovation énergétique.	<b>Irrecevable 45</b>
M. DEVINAZ	COM-133	Compétences des syndicats en matière de rénovation énergétique.	<b>Irrecevable 45</b>
M. MENONVILLE	COM-277 rect.	Limitation à un mois du délai de raccordement au réseau de distribution d'électricité.	<b>Sagesse</b>
M. MENONVILLE	COM-278 rect.	Extension des certificats d'économies d'énergie (C2E) aux opérations d'autoconsommation collective.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	COM-280 rect.	Possibilité pour un producteur participant à une opération d'autoconsommation collective d'en faire une activité professionnelle ou commerciale principale.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	COM-289 rect.	Modification de la qualification des installations de méthanisation.	<b>Défavorable</b>

**Mercredi 26 octobre 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente-

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Audition de M. Luc Rémont, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (EDF) (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, disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Luc Rémont aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 10 h 45.*

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

**Mercredi 26 octobre 2022**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30*

## **Projet de loi autorisant l'approbation de la déclaration relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au Centre spatial guyanais – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons maintenant le projet de loi autorisant l'approbation de la déclaration relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au Centre spatial guyanais, sur le rapport de notre collègue Jean-Marc Todeschini.

**M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur.** – Bien que dénommée « déclaration », il s'agit d'un accord intergouvernemental, fixant le cadre juridique de l'exploitation des lanceurs au Centre spatial guyanais.

Ce texte a été signé à Paris, le 4 décembre 2017. Il constitue une mise à jour de la déclaration précédente, adoptée à Paris le 30 mars 2007 et ratifiée par la France par le décret du 16 décembre 2016, alors que la loi autorisant la ratification date du 21 avril 2009. On peut accessoirement s'interroger sur de tels délais...

Les parties signataires sont au nombre de 18, toutes membres de l'Agence spatiale européenne.

Bien que conclues en dehors du cadre juridique de l'Agence, son élaboration et sa négociation se sont déroulées en son sein.

L'Agence spatiale européenne, qui n'est pas une agence de l'Union européenne, a été créée par une convention de 1975. Elle est notamment en charge de la mise en œuvre des programmes de développement des lanceurs européens et est, à ce titre, maître d'ouvrage des lanceurs Ariane et Vega.

Le Centre spatial guyanais, dont la création en 1964 avait été souhaitée par le Général de Gaulle pour renforcer la souveraineté nationale, est aujourd'hui le port spatial de l'Europe, lui garantissant un accès autonome à l'Espace.

Il regroupe des acteurs privés et publics.

Le Centre national d'études spatiales (CNES) est chargé de la coordination générale de la base de lancement.

L'Agence spatiale européenne finance une grande partie des installations du Centre spatial guyanais et les met à disposition. Elle est notamment propriétaire des infrastructures de lancements.

Arianespace est l'opérateur de lancement. Elle commercialise et fournit les services de lancement.

Enfin, ArianeGroup et Vega sont les maîtres d'œuvre industriels des lanceurs Ariane et Vega.

Quant à l'exploitation des lanceurs russes Soyouz au Centre spatial, elle a été rendue possible grâce à un accord entre la France et la Fédération de Russie en novembre 2003. Les premiers lancements ont eu lieu en 2011.

Suite au départ précipité des équipes russes de Guyane en février 2022, en réaction aux sanctions économiques européennes, les dispositions de l'accord relatives au lanceur Soyouz sont sans objet à ce jour.

Le recours aux lanceurs Soyouz a permis au CSG de diversifier son offre, en proposant les services d'un lanceur intermédiaire, tandis que l'arrivée du lanceur italien Véga (premiers lancements en 2012) répond à la demande croissante de lanceurs légers.

La nouvelle version de la déclaration a pour objectif principal de définir le rôle des maîtres d'œuvre ArianeGroup et Avio dans le cadre de l'exploitation à venir d'Ariane 6 et Vega-C.

Ariane 6 se déclinera en deux versions : Ariane 64, héritière d'Ariane 5 et Ariane 62, plus légère et moins coûteuse, à l'instar du lanceur Soyouz. Avec la futur Vega-C, qui aura une capacité d'emport 1,5 fois supérieure à celle de Vega, le CSG proposera une gamme complète de lanceurs.

L'exploitation des lanceurs comprend leur fabrication, leur intégration, les opérations de lancement et les activités de commercialisation.

– Pour Ariane 5, le lanceur Vega actuel et Souyouz (le cas échéant) : c'est toujours Arianespace qui est chargé de leur exploitation.

– Pour Ariane 6 et Vega-C, l'exploitation est confiée non seulement à Arianespace, mais aussi à leurs maîtres d'œuvre respectifs, à savoir l'industriel français ArianeGroup et l'industriel italien Avio. Ces deux derniers deviennent responsables de la production des lanceurs et devront supporter les risques liés à l'exploitation commerciale de leur lanceur respectif.

Les autres dispositions de la déclaration sont, à quelques détails près, semblables à la version de 2007 :

– L'Agence spatiale européenne est toujours chargée de veiller à la bonne application de la présente déclaration. A cette fin, elle dispose de droits d'audit.

– Le régime de responsabilité juridique est maintenu. Il engage fortement la France, en sa qualité d' « État de lancement ».

Ainsi, en cas de dommage à des tiers, la France supporte l'intégralité de la charge financière pour les lancements Ariane. Dans le cas des lancements Vega, la France supporte un tiers de la charge financière, les deux tiers restants étant à la charge de l'Agence spatiale.

Enfin, s'agissant des lanceurs Soyouz, la France supporte l'intégralité de la charge, sous réserve de l'accord conclu avec la Russie qui prévoit le partage de cette charge financière.

Il faut noter que la responsabilité financière de la France n'a, à ce jour, jamais été engagée.

– Enfin, et on peut le regretter, le principe de préférence européenne, s'il est maintenu, reste peu contraignant. L'accord prévoit que les parties « tiennent compte » des lanceurs exploités au CSG, « sauf si l'utilisation de ces lanceurs présente, par rapport à d'autres lanceurs (...) un désavantage déraisonnable sur le plan du coût, de la fiabilité ou de l'adéquation à la mission ».

Comme il est indiqué dans l'étude d'impact, « cet accord constitue un texte de consensus entre les trois États concernés par les programmes de lanceurs, à savoir la France, l'Allemagne et l'Italie ».

En effet, si la France soutient depuis de nombreuses années la mise en place d'un réel principe de préférence européenne, certains États, dont l'Allemagne, s'y opposent.

L'attitude de l'Allemagne, qui développe seule des projets comme celui du port spatial dédié aux micro-lanceurs en mer du Nord à l'horizon 2023, interroge.

L'émergence d'une « véritable concurrence entre les États membres » pour reprendre les paroles de notre collègue Sophie Primas lors de l'audition de président du CNES en février dernier par la commission des affaires économiques, est inquiétante.

D'autant plus que l'irruption de nouveaux acteurs, tel SpaceX, largement soutenu par la puissance publique américaine, relance la course à l'Espace. La diminution radicale des coûts d'accès à l'espace, par l'entremise de sociétés privées, change radicalement les enjeux du spatial.

Or, il est inutile de vous rappeler que l'accès autonome à l'espace est un enjeu stratégique majeur : enjeu de sécurité globale, de connectivité, de communication, de lutte contre le changement climatique...

Le projet de constellation européen soutenu par Thierry Breton est un premier pas afin d'assurer la souveraineté européenne en matière de protection des communications, mais elle n'est pas suffisante. Je vous rappelle que les bandes de fréquence des satellites sont attribuées aux premiers arrivés, au premier rang desquels figurent les États-Unis.

Avec SpaceX, les États-Unis ont bâti une organisation industrielle 100 % intégrée, alors que la production des lanceurs Ariane obéit toujours à la règle du retour géographique, dont la conséquence est un ralentissement de la chaîne de production, qui compte plus de 600 entreprises, réparties dans 13 pays !

C'est la raison pour laquelle certains appellent à une refonte en profondeur de la gouvernance des lanceurs européens.

La présente déclaration n'a bien évidemment pas l'ambition de provoquer un tel Big Bang. Elle apporte néanmoins un cadre juridique renouvelé pour l'exploitation des nouveaux lanceurs européens, qu'il convient de soutenir.

La déclaration prévoit qu'elle entrera en vigueur lorsque deux tiers des parties l'auront ratifiée. Or, à ce jour, seuls six États (sur 18) l'ont ratifiée.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en deuxième. Son examen en séance publique au Sénat n'est pas encore prévu à ce jour, mais je souscris personnellement à son examen selon la procédure simplifiée.

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

### **Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif à la restructuration de la plate-forme douanière de Saint-Louis - Bâle sur l'autoroute A35, en France entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons maintenant le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif à la restructuration de la plate-forme douanière de Saint-Louis – Bâle sur l'autoroute A35, en France entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, sur le rapport de notre collègue Ludovic Haye.

**M. Ludovic Haye, rapporteur.** – Une fois n'est pas coutume, nous examinons un accord bilatéral qui présente un enjeu local puisque les infrastructures dont il est question sont situées dans mon département du Haut-Rhin.

En effet, l'autoroute A35, autrement appelée « l'autoroute des cigognes », traverse l'Alsace de part en part : elle commence son itinéraire à la frontière allemande au Nord, pour l'achever à la frontière suisse au Sud – c'est-à-dire aux portes de la ville de Bâle. Cette ville constitue, pour la Suisse, l'un des principaux points d'entrée du trafic de marchandises en provenance des ports de la Manche et de la mer du Nord, à savoir Le Havre, Rotterdam et Anvers. Ainsi, quelque 1 200 poids lourds franchissent chaque jour la frontière, dans les deux sens, *via* la plateforme douanière de Saint-Louis – Bâle.

Or, cette plateforme est fermée le soir et le week-end, créant ainsi de longues files de camions sur l'autoroute, qui se résorbent à l'ouverture du bureau de douane, mais de plus en plus difficilement compte tenu de l'accroissement du flux. Cette situation présente un risque élevé pour la sécurité des usagers puisque certains automobilistes remontent les files de camions, parfois à contresens ; une personne a ainsi perdu la vie, en 2019, dans une collision avec un poids lourd. En outre, l'infrastructure actuelle était prévue pour un passage de 400 poids lourds par jour ; elle n'est donc plus adaptée au trafic qui a substantiellement augmenté. Enfin, ces files d'attente ne sont pas sans conséquence sur la qualité de l'air en raison des gaz d'échappement émanant des véhicules à l'arrêt.

Pour répondre à cette situation, la France et la Suisse se sont accordées pour réaliser, sur notre territoire, des travaux de restructuration de la plateforme douanière. Ces travaux visent à optimiser la surface existante tant il est difficile – voire impossible – de l'étendre eu égard à la forte urbanisation du secteur et à la proximité de l'autoroute.

Les travaux ont démarré en 2019 ; la maîtrise d'ouvrage a été confiée à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de la région Grand Est, avant d'être transférée, en 2021, à la collectivité européenne d'Alsace.



La première étape, désormais terminée, a consisté en l'élargissement de la bretelle de sortie des camions. Deux voies ont ainsi été créées : la première est destinée aux camions vides ou en transit pour leur permettre d'atteindre la frontière plus rapidement, et la seconde est destinée aux camions devant réaliser des formalités douanières en Suisse – je rappelle à cet égard que le pays n'est pas membre de l'union douanière de l'Union européenne.

La deuxième étape, qui devrait s'achever à la fin de l'année, concerne le réaménagement de la plateforme. Elle prévoit la création d'un parking pour le stationnement des camions qui doivent procéder aux opérations de dédouanement. Au total, en incluant les possibilités de stationnement sur la bretelle d'accès depuis l'autoroute, le projet permettra un stockage de 209 équivalents poids lourd, soit une augmentation de moitié par rapport à la situation antérieure.

La troisième et dernière étape, prévue l'an prochain, sera consacrée à la réfection du pont qui enjambe l'autoroute A35.

Le coût total des travaux s'élève à 10 millions d'euros. Aux termes de l'accord, la Suisse s'engage à participer aux travaux à hauteur de 3,5 millions d'euros, soit la moitié du coût de réaménagement de la plateforme douanière. En France, les travaux sont financés dans le cadre de l'opération « Aménagement des plates-formes douanières Sud Alsace », inscrite au contrat de plan État-région 2015-2020.

La Suisse réalisera un premier versement un mois après l'entrée en vigueur de l'accord ; il est donc important de le ratifier au plus vite. À cet effet, notre commission s'est saisie du texte deux semaines seulement après son adoption à l'Assemblée nationale, ce qui mérite d'être souligné. On peut d'ailleurs regretter qu'il n'y ait pas de seuil pour l'application de l'article 53 de la Constitution tant notre procédure de ratification est longue ; en effet, alors que la partie suisse a ratifié cet accord dans le mois suivant sa signature, il nous aura fallu près de 20 mois pour finaliser nos procédures internes !

Pour conclure, cet accord bilatéral répond à une difficulté rencontrée par les Haut-Rhinois et nos voisins suisses depuis plusieurs années. Ces travaux permettront de sécuriser et de fluidifier le trafic routier près de la frontière franco-suisse et, par conséquent, d'améliorer la vie des Français qui traversent quotidiennement la frontière pour se rendre au travail.

Je préconise donc l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 13 octobre dernier. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le 17 novembre prochain, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

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

**Projet de loi de finances pour 2023 – Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2023 – Audition de l’amiral Pierre Vandier, chef d’état-major de la marine (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 12 h 30.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mardi 18 octobre 2022**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -**Proposition de loi visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste - Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons à présent les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEURE***Article 3*

**Mme Brigitte Devésa, rapporteure.** – L'amendement de coordination n° 6 vise à préciser les modalités de conclusion d'accords préélectoraux nécessaires à la mise en place des comités sociaux et économiques (CSE) à La Poste.

*L'amendement n° 6 est adopté.*

**Mme Brigitte Devésa, rapporteure.** – L'amendement de coordination n° 7 vise à corriger des références au code du travail afin de rendre applicables à La Poste les dispositions nécessaires à la mise en place des CSE et à l'organisation des élections professionnelles.

*L'amendement n° 7 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 8 est adopté.*

**Mme Brigitte Devésa, rapporteure.** – Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) étant dotés de la personnalité morale, il est nécessaire de prévoir le transfert de leurs droits et obligations aux CSE qui leur succéderont. L'amendement n° 9 prévoit donc que l'ensemble des biens, droits et obligations, créances et dettes des CHSCT de La Poste seront transférés de plein droit et en pleine propriété aux CSE.

*L'amendement n° 9 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION***Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Brigitte Devésa, rapporteure.** – L'amendement n° 1 vise à prolonger jusqu'au 31 décembre 2024 le mandat des membres des CHSCT et des comités techniques (CT). La commission ayant fixé la limite de cette prolongation au 31 octobre 2024, l'avis est défavorable.

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

**Mme Brigitte Devésa, rapporteure.** – L'amendement n° 2 tend à prévoir, pendant la première mandature des futurs CSE, la mise en place d'un « droit syndical de transition » pour les salariés dont le mandat a pris fin. La question de la valorisation des parcours des élus actuels qui perdront leur mandat étant à l'ordre du jour des négociations qui vont s'ouvrir à La Poste, l'avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.*

## **Article 2**

**Mme Brigitte Devésa, rapporteure.** – L'amendement n° 5 vise à prévoir la mise en place de commissions territoriales représentant les fonctionnaires de La Poste. Avis défavorable, car les fonctionnaires seront déjà représentés au sein de plusieurs instances, et qu'une multiplication de ces instances ne correspondrait pas à l'esprit de la réforme.

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

**Mme Brigitte Devésa, rapporteure.** – L'amendement n° 4 vise à imposer la mise en place d'un CSE dans chaque collectivité d'outre-mer. Or il revient à l'accord collectif de définir le périmètre des établissements distincts disposant d'un CSE. Dans les territoires où il ne pourra y avoir de CSE, des délégués de proximité pourront être mis en place. Demande de retrait, et à défaut avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Brigitte Devésa, rapporteure.** – L'amendement n° 3 vise à reporter au 31 décembre la date butoir pour la mise en place des CSE à La Poste. La commission a reporté cette date du 31 juillet au 31 octobre 2024, ce qui paraît raisonnable. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.*

## **TABLEAU DES SORTS**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 3</b>			
<b>Dispositions transitoires pour la mise en place des CSE à La Poste</b>			
Mme DEVÉSA	6	Coordinations	<b>Adopté</b>
Mme DEVÉSA	7	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
Mme DEVÉSA	8	Amendement de précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
Mme DEVÉSA	9	Transfert aux CSE des droits et obligations des CHSCT de La Poste	<b>Adopté</b>

**TABLEAU DES AVIS**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Prolongation des mandats des représentants du personnel de La Poste</b>			
Mme FÉRET	1	Prorogation jusqu'au 31 décembre 2024 des mandats des membres des CHSCT et des CT	<b>Défavorable</b>
Mme FÉRET	2	Mise en place d'un droit syndical de transition pour les salariés dont le mandat a pris fin	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b> <b>Mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste</b>			
Mme FÉRET	5	Mise en place de commissions territoriales des fonctionnaires de La Poste	<b>Défavorable</b>
Mme FÉRET	4	Mise en place d'un CSE dans chaque collectivité d'outre-mer	<b>Défavorable</b>
Mme FÉRET	3	Report au 31 décembre 2024 de la mise en place des CSE	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 12 h 30.*

**Mardi 25 octobre 2022**

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de  
M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des  
finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes  
publics**

*La réunion est ouverte à 8h30*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous entendons ce matin M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Elle sera aussi l'occasion d'évoquer le projet de loi de programmation des finances publiques que nous examinerons pour avis demain matin en commission, même si nous peinons quelque peu, pour le moment, à percevoir la cohérence des deux textes dans le grand dessein du Gouvernement pour les finances publiques.

Monsieur le ministre, l'un de vos prédécesseurs récents ne faisait pas mystère de son souhait de voir disparaître le PLFSS, au profit d'un seul et même texte budgétaire, arguant

qu'il s'agissait, je cite, de la « même poche ». C'est bien sûr une position que nous ne pouvons pas partager, mais, s'il est un point sur lequel nous souhaitons ardemment un alignement, c'est celui de la qualité et du format des informations transmises.

Cette année encore, vos services ont consacré beaucoup d'énergie à la préparation du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, dont la réunion s'est tenue après la présentation du PLFSS sans pour autant en intégrer les données. Dans le même temps, alors que nous examinerons le PLFSS en commission la semaine prochaine, votre ministère n'a pu tirer les conséquences de l'article L.O. 111-4-5 du code de la sécurité sociale, issu de la loi organique du 14 mars dernier, selon lequel « les données chiffrées utilisées pour les tableaux et graphiques contenus [...] sont publiées sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. » Ces données sont pourtant présentes dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances. Avant que les deux textes soient unifiés, nous appelons, vous l'aurez compris, au rapprochement des méthodes, le PLFSS ne pouvant rester plus longtemps le lieu de l'approximation et de la convention.

Après ces quelques propos liminaires, je vous laisse la parole, monsieur le ministre.

**M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics.** – Je suis très heureux d'être parmi vous, mesdames, messieurs les sénateurs, pour cette audition sur le PLFSS pour 2023.

Je le dis d'emblée, je suis attaché au PLFSS. Certes, il y a un seul contribuable, mais il est très important, pour la clarté des débats, de consacrer un texte spécifique à l'ambition que nous avons pour notre système de santé et notre secteur médico-social, et aux moyens que nous leur accordons.

Je vous présente des excuses si l'ensemble des données, dans la forme prévue par la nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, ne vous sont pas parvenues dans les temps. Nous inaugurons une nouvelle façon de faire, ce qui a engendré un travail important pour les services des différents ministères.

Nous sommes réunis ce matin pour aborder des enjeux majeurs, visant à répondre à l'aspiration des Français de voir préserver leur système social. Notre défi est de rendre ce système plus accessible, plus efficace et plus juste.

En matière d'accessibilité, il faut d'abord améliorer l'accès aux soins. Depuis 2017, nous avons investi 53 milliards d'euros supplémentaires dans notre système de santé, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) atteignant 244 milliards d'euros en 2023. Nous avons mis fin aux baisses de tarifs hospitaliers, déployé le 100 % Santé, supprimé le *numerus clausus*, soutenu le secteur de l'aide à domicile et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Cet effort sera poursuivi.

L'Ondam progressera de 3,7 % en 2023 et l'Ondam hospitalier de 4,1 %. C'est nettement plus que lors de la décennie 2010. Nous avons précisément tenu compte des besoins exprimés par les fédérations hospitalières et ouvert une enveloppe exceptionnelle de

800 millions d'euros en 2022 et 800 millions d'euros en 2023 pour couvrir les effets de l'inflation sur les achats hospitaliers.

Il faut aussi œuvrer à une meilleure prise en charge de nos aînés en situation de dépendance. L'Ondam médico-social s'accroît de 5,1 % en 2023. Nous finançons le plein effet des augmentations de salaire, de la médicalisation des Ehpad, de l'embauche de milliers de soignants supplémentaires et de l'investissement renforcé dans les services à domicile. Il faudra poursuivre cet effort. Faut-il une loi spécifique au grand âge ? J'entends les débats autour de cette question. Je rappelle que l'ensemble des augmentations salariales décidées depuis la crise sanitaire représentent un effort de 3,2 milliards d'euros par an pour la cinquième branche, créée en 2021.

Nous agissons enfin pour faciliter l'accès aux modes de garde. Nous posons, avec ce PLFSS, la première pierre d'un véritable service de la petite enfance, conformément aux engagements du Président de la République. Cela passe, notamment, par la réduction drastique du reste à charge des familles pour le recours aux assistants maternels.

Tous ces progrès ne sont possibles que si nous continuons à donner la priorité au travail et à la production. Les cotisations, qui demeurent le socle du financement de notre sécurité sociale, vont progresser de 391 milliards d'euros en 2022 à 407 milliards d'euros en 2023. Nous le devons d'abord aux créations d'emplois : avec les 310 000 nouveaux emplois prévus pour 2022, notre pays devrait avoir créé, sur la période 2020-2023, malgré le retour de l'inflation et la crise, 1,2 million d'emplois.

En matière d'efficacité, parce que les besoins sont immenses, nous ne devons pas ménager nos efforts. Construire un budget, c'est faire des choix politiques. Nous assumons donc de demander des efforts à certains secteurs.

Nous assumons de demander des efforts aux laboratoires de biologie. Ce secteur a joué un rôle essentiel dans la lutte contre l'épidémie de covid. Mais il a aussi enregistré un chiffre d'affaires de 7,3 milliards d'euros au titre des tests en 2020 et 2021, alors même qu'il connaissait déjà une rentabilité élevée avant la crise. Le PLFSS prévoit donc, à l'article 27, que la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) négocie avec lui une baisse de prix pour, au moins, 250 millions d'euros dès 2023. En 2013, un rapport d'information du Sénat soulignait déjà que les efforts d'efficience du secteur et de régulation de la dépense étaient insuffisants.

Nous assumons de demander des efforts au secteur de l'imagerie médicale, en visant une limitation des examens redondants, inappropriés ou inutiles. Là aussi, le Sénat avait souligné, dans un rapport de 2016, la nécessité de travailler avec la Haute Autorité de santé sur la pertinence des actes à conduire. Nous demandons à ce secteur de négocier un nouveau protocole avec la Cnam pour juguler la dépense de 150 millions d'euros en 2023.

Nous assumons de demander des efforts à l'industrie du médicament, à travers la pertinence des prescriptions et la baisse des prix sur les médicaments les plus anciens pour, dans le même temps, mieux récompenser l'innovation. Cette baisse des prix représentera 800 millions d'euros en 2023. Des amendements adoptés à l'Assemblée nationale sont, je crois, de nature à rassurer sur ce sujet.

Nous assumons de demander des efforts aux organismes complémentaires, dont la part dans le financement des dépenses de santé baisse tendanciellement – il est passé de 15,5 % voilà dix ans à 12,9 % en 2021. Des concertations ont été ouvertes sur cette question.

Ces efforts sont indispensables pour dégager des marges de manœuvre budgétaires et investir prioritairement dans l'hôpital et le secteur médico-social, mais aussi pour garantir la soutenabilité et la résilience de nos comptes sociaux alors que s'ouvre une période de remontée des taux d'intérêt.

En matière de justice, nous présentons des mesures pour les familles monoparentales, plus souvent frappées par la pauvreté.

Mais la recherche d'un système plus juste passe aussi par le fait d'adresser un message de fermeté à tous les fraudeurs aux cotisations ou aux prestations. Ainsi, l'article 41 du PLFSS porte sur des pouvoirs de cyberenquête confiés à plus de 400 contrôleurs des caisses de sécurité sociale et l'article 42 sur l'extension des facultés de déconventionnement à tous les professionnels de santé en cas de fraude majeure. Par ailleurs, les échanges d'informations seront renforcés, en particulier entre les greffiers des tribunaux de commerce et les caisses de sécurité sociale. Les fraudeurs paieront désormais des frais de gestion. Nous interdirons, pour les prestations sociales soumises à condition de résidence sur le territoire, hors pensions, le versement sur des comptes bancaires situés hors de France ou de la zone Sepa (espace unique de paiement en euros) – une proposition portée, notamment, par la sénatrice Nathalie Goulet. Enfin, nous ferons reculer les abus liés aux arrêts maladie prescrits en téléconsultation, en ne prenant en charge que ceux qui auront été prescrits par le médecin traitant ou un médecin déjà consulté au cours des douze derniers mois.

J'en viens à un sujet sur lequel le Sénat a également produit un rapport – voyez comme nous sommes attentifs aux propositions que vous portez ! La troisième partie du PLFSS, sur laquelle le Gouvernement a engagé sa responsabilité à l'Assemblée nationale, retient un amendement relatif au transfert du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire. Cette proposition répond précisément à la recommandation du rapport rédigé par M. René-Paul Savary et Mme Cathy Apourceau-Poly au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) et de votre commission : nous reportons le transfert à 2024 et clarifions les responsabilités entre l'Agirc-Arrco et les Urssaf.

Dans le cadre de cet amendement, nous demandons également à l'Agirc-Arrco et aux Urssaf de conclure rapidement une convention inscrivant noir sur blanc le partage de responsabilités. Les Urssaf, soyons clairs, ont vocation à assurer le recouvrement, pas à verser les retraites ; l'Agirc-Arrco conservera un rôle primordial en termes de fiabilisation des données individuelles des salariés.

Je rappelle que ce transfert s'inscrit dans un projet plus large du Gouvernement visant, dans un but de simplification, à confier le recouvrement social, de manière unifiée, aux Urssaf et le recouvrement fiscal à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Si nous parvenons à améliorer ne serait-ce que d'un demi-point le taux de recouvrement, ce seront des centaines de millions d'euros supplémentaires qui seront collectés !

Nous allons dans les jours à venir débattre de ce PLFSS et l'enrichir. Indépendamment de vos opinions, couleurs politiques, territoires d'origine, vous avez un rôle à jouer dans la refondation de notre système social, que nous voulons tous plus simple, plus efficace et plus juste. Ensemble, faisons de ce PLFSS un texte utile aux Français dans une



période de grande bascule, une « brique » dans la construction d'un pays plus uni et plus solidaire.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Nous sommes heureux de constater à quel point vous vous êtes inspiré des travaux du Sénat, monsieur le ministre... Je débiterai néanmoins mon propos par quelques reproches, dans la même veine que ceux de Mme la présidente : les réponses aux questions que j'avais posées m'ont été communiquées seulement hier et elles sont souvent partielles, voire elliptiques. C'est gênant !

Il en va de même pour la mise à disposition, prévue par la loi organique, du format exploitable des données chiffrées ayant servi à l'élaboration des annexes du PLFSS. J'espère que, dès l'année prochaine, on répondra plus rapidement à nos besoins utiles. Il nous faut des données fiables pour pouvoir examiner les comptes !

Première observation, le PLFSS pour 2023 est tout à fait séduisant, mais assez paradoxal. Ainsi, la très nette amélioration du déficit pour 2023 – il est estimé à 6,8 milliards d'euros – est suivie d'une dégradation, puis d'un plateau autour de 12 milliards d'euros au cours des années suivantes.

Deuxième observation, comme le Haut Conseil des finances publiques, je juge les prévisions optimistes, à commencer par le budget consacré à l'épidémie de covid-19 : 1 milliard d'euros, c'est peu par rapport aux années précédentes ! Ce constat vaut pour l'évolution des recettes comme pour celle des dépenses, à l'image de la courbe pluriannuelle fixée pour l'Ondam dans un contexte inflationniste. Je suis de nature optimiste, mais il me semble, là, que l'on manque d'une certaine prudence.

Le Sénat et sa commission des affaires sociales souhaitent se donner les moyens de tenir les objectifs financiers affichés et de contrôler qu'il n'y ait pas de dérive des comptes sans retour devant le Parlement.

Pour l'heure, je vous soumets quelques questions simples.

Premièrement, pouvez-vous préciser l'impact financier, en recettes et en dépenses, d'une éventuelle réforme des retraites pour la période couverte par le projet de loi de programmation ?

Deuxièmement, pouvez-vous faire un point sur les transferts à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) qui doivent encore être effectués au titre de la loi de 2020 ? Le montant de 92 milliards d'euros devrait effectivement être atteint au vu des déficits attendus.

Troisièmement, pouvez-vous nous indiquer si un rejet du projet de loi de programmation des finances publiques serait susceptible de remettre en cause le financement par l'Union européenne de 6 milliards d'euros pour les investissements du quotidien ?

Quatrièmement – c'est une question récurrente au Sénat, car nous ne trouvons pas ce transfert judicieux –, comment justifiez-vous le transfert pérenne d'une partie des indemnités journalières du congé de maternité de la branche maladie à la branche famille ?

Cinquièmement, quel objectif visez-vous avec la réforme de la fiscalité du tabac ? Est-ce uniquement un objectif de rendement ? On voit très bien, dans d'autres pays, qu'un accroissement en proportion suffisante de cette fiscalité entraîne une réduction de la

consommation. À cet égard, permettez-moi une observation personnelle : même si ce n'est pas politiquement correct au sein de notre assemblée, je suis gênée que l'on prenne des dispositions sur le tabac, et pas sur l'alcool.

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie et en remplacement de Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie.** – Je vous soumetts tout d'abord trois questions au nom de ma collègue Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie.

Le PLFSS présente une trajectoire de redressement rapide des comptes, alors que, voilà un an à peine, le directeur de la Cnam estimait que dix ans de déficits importants s'annonçaient pour la branche. Faut-il voir dans ce solde amélioré des recettes cachées ou des efforts en dépenses dissimulés ?

Le taux d'évolution de l'Ondam à l'horizon de 2025 et 2027 peut paraître favorable : il est respectivement de 2,7 % et 2,6 %, alors que la cible avant la crise s'établissait à 2,3 %. Cette tendance, qui représente une augmentation des dépenses de 5 milliards d'euros par an, ne paraît pas tenable, au regard des incertitudes liées à la crise du covid-19 ou à l'inflation, des besoins de santé du pays et de la nécessaire rénovation d'un système de soins au bord de la rupture. Quelles économies sous-tendent cette trajectoire très ambitieuse ?

Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une mise en réserve d'au moins 0,3 % des crédits de l'Ondam. Or l'Ondam de ville n'est jamais régulé ; c'est systématiquement l'Ondam hospitalier qui est sollicité. Cette mise en réserve a-t-elle un sens dans le contexte actuel ? Si oui, comment faire en sorte que l'hôpital ne supporte pas seul cet effort en termes de maîtrise de la dépense ?

J'ajoute deux questions concernant la branche autonomie, dont je suis le rapporteur.

Selon l'annexe B du PLFSS, cette branche devrait retrouver une situation excédentaire en 2024. En parallèle, des objectifs ambitieux sont fixés, tels que la création de 50 000 postes et le financement du temps dédié au lien social. Dans un tel contexte, que reste-t-il pour faire évoluer la prise en charge des personnes âgées ? *Quid* des personnes handicapées, parents pauvres de ce PLFSS ?

Enfin, la question du grand âge ne peut être présentée uniquement sous l'angle du financement. S'il doit y avoir une loi sur le grand âge, il faut aussi l'envisager sous l'angle de l'organisation. Je peux même donner une piste au ministre que vous êtes : l'efficacité des moyens publics engagés dans le domaine médico-social impose de se pencher sur ces questions d'organisation !

**M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille.** – On trouverait presque le PLFSS plus cohérent en vous écoutant, monsieur le ministre, qu'en le lisant. Mais notre rôle de parlementaire veut que nous posions les questions et conservions notre esprit critique.

Je salue les avancées réalisées au bénéfice des familles monoparentales : extension du complément de libre choix du mode de garde aux enfants de 6 à 12 ans et revalorisation de 50 % de la pension alimentaire minimale.

Je partage également avec vous l'ambition affichée sur le service public de la petite enfance. Mais la réalité nous rattrape ! On dénombre déjà 10 000 emplois non pourvus dans le secteur de la garde d'enfants, 20 000 salariés doivent prochainement partir à la retraite et, si l'on veut ouvrir 200 000 places de garde supplémentaires, il faut créer 70 000 emplois. Voyez l'enjeu !

Parallèlement, alors que la branche famille est en bonne santé, d'importantes ponctions devraient venir réduire son excédent de 2,5 milliards d'euros à 0,5 milliard d'euros. Il y a de toute évidence contradiction entre les ambitions affichées et ces ponctions répétées sur la branche. Qu'en est-il précisément ?

**M. Gabriel Attal, ministre délégué.** – Avant de répondre aux questions, une réaction à l'observation de Mme la rapporteure générale concernant les déficits. Il y a une forme d'« effet ciseau » dans nos prévisions : un point d'inflation supplémentaire représente 3 milliards d'euros de dépenses en plus dans notre système social, quand un point de masse salariale supplémentaire représente 2 milliards d'euros de recettes en plus. Cela explique la dégradation du solde sur plusieurs années. Cette dégradation est par ailleurs largement tirée par le déficit du régime de retraite, lié à un nombre important de départs à la retraite dans les prochaines années.

Mme la rapporteure générale estime que le montant de 1 milliard d'euros consacré à l'épidémie de covid-19 est insuffisant. Nous avons accumulé des stocks, notamment de vaccins, au cours des derniers mois et un travail très important a été réalisé pour avoir une prévision la plus réaliste possible. Néanmoins, s'il faut réajuster à la hausse, nous le ferons.

S'agissant des retraites, le Président de la République s'est engagé sur un report progressif de l'âge légal de départ à la retraite à raison de quatre mois par an à partir de l'été 2023, pour atteindre une limite de 65 ans au bout de dix ans. Cette mesure a été chiffrée au moment de la campagne présidentielle : nous en attendons un gain « brut » – c'est-à-dire sans le financement de certains engagements concernant les carrières complètes ou pénibles – de plus de 8 milliards d'euros à l'horizon de 2027.

J'insiste aussi sur le gain indirect d'une telle réforme. Celle-ci vise évidemment à améliorer l'équilibre de notre régime de retraite, mais aussi à améliorer le taux d'emploi dans notre pays, ce qui engendrera cotisations sociales et recettes fiscales supplémentaires. Ainsi, la direction générale du Trésor nous a récemment remis une étude dans laquelle elle estime les recettes sociales et fiscales attendues d'ici à 2027, en lien avec ce report d'âge, à un niveau compris entre 15 et 20 milliards d'euros. Contrairement à ce que l'on peut lire ou entendre, le recul de l'âge légal de départ à la retraite ne se traduit pas par une diminution du taux d'emploi des seniors. Au contraire ! Toutes les études réalisées sur la réforme de 2010 ont montré qu'elle avait été suivie d'une amélioration de ce taux de plus de 10 points en dix ans.

Sur les transferts à la Cades, le PLFSS fixe à 17,7 milliards d'euros l'objectif d'amortissement de la dette sociale en 2023. La dette restant à amortir devrait s'élever à 154,9 milliards d'euros au début de l'année. Au total, 241,6 milliards d'euros ont déjà été amortis depuis la création de la Cades. Nous ne prévoyons pas de nouvelle loi sur le sujet.

Par ailleurs, ne pas adopter le projet de loi de programmation des finances publiques serait envoyer un mauvais signal. Tous les pays européens se dotent d'une telle loi et il est important d'avoir de la visibilité sur l'évolution de nos dépenses. Nous pouvons avoir des désaccords sur les politiques menées, mais ne pas établir de programmation des finances

publiques serait problématique. Certains de nos financements européens sont conditionnés, par exemple, à l'établissement d'un dispositif d'évaluation pérenne de la qualité de la dépense publique, dispositif prévu dans le projet de loi précité. Mon souhait est donc que nous puissions l'adopter, sachant que le vote solennel a lieu cet après-midi à l'Assemblée nationale et que les oppositions ont choisi de voter contre. Nous comptons beaucoup sur la responsabilité des sénatrices et des sénateurs !

Le transfert des indemnités journalières postnatales de la branche maladie à la branche famille ne constitue pas une ponction. Il est cohérent avec des dépenses déjà incluses dans la branche famille, comme les indemnités journalières versées pendant le congé de paternité. Il me semble d'ailleurs que, par amendement, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant le transfert des indemnités journalières pour congé d'adoption. Aucune autre mesure de ce type n'est prévue dans les années à venir.

S'agissant de la fiscalité du tabac, nous partageons tous l'objectif de réduire la prévalence du tabagisme dans notre pays. Le signal-prix est effectivement un bon levier, même si la prévention est aussi très importante. La mesure prévue dans le PLFSS n'est pas une mesure de rendement ; il s'agit de faire en sorte que les efforts réalisés au cours des dernières années ne soient pas annihilés par l'inflation. Aucune nouvelle trajectoire fiscale n'est envisagée, mais je suis très attentif à faire reculer la contrebande et les trafics dans le pays. Je travaille sur un nouveau plan dans ce domaine.

J'en viens aux questions exposées par M. Mouiller pour le compte de Mme Imbert. En 2025 et 2026, l'Ondam progressera plus rapidement que l'inflation et, pour avoir participé au quinquennat de François Hollande au sein du ministère de la santé, je vois mal comment on peut qualifier d'austère notre politique de santé : on en aurait rêvé à l'époque où les socialistes étaient au pouvoir ! J'entends qu'il faut faire plus, mais nous investissons massivement, tout en continuant à rechercher des leviers d'économies.

Des moyens importants ont été alloués aux Ehpad au cours des dernières années, comme les 500 millions d'euros attribués, entre 2017 et 2021, au renforcement de leur médicalisation. Dans le cadre de la campagne présidentielle, nous nous sommes engagés sur la création de 50 000 postes supplémentaires. Nous franchissons une première marche cette année, avec 170 millions d'euros visant à financer 3 000 équivalents temps plein (ETP), 50 millions d'euros pour faire basculer 200 Ehpad au tarif global et près de 60 millions d'euros destinés à la création de nouvelles places en Ehpad. Je suis néanmoins conscient de la nécessité de renforcer l'attractivité des métiers, d'où les 3,2 milliards d'euros alloués au secteur depuis 2020.

Enfin, je vous confirme que nous allons continuer à investir dans la politique familiale de notre pays.

**Mme Chantal Deseyne, en remplacement de M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse.** – Finalement, le Gouvernement a rejoint les positions de la Meccs quant au transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco, repoussé en 2024. C'est très bien ! Pouvez-vous vous engager sur le fait que l'Agirc-Arrco conservera la responsabilité de la fiabilisation des déclarations sociales nominatives (DSN) ? Dans un tel cas, pourquoi le PLFSS prévoit-il de réserver aux seuls organismes de sécurité sociale, à l'exclusion, notamment, de l'Agirc-Arrco, la possibilité d'émettre une DSN de substitution dans le cas où l'employeur ne procéderait pas aux corrections des anomalies détectées ? Comment justifiez-vous le transfert aux Urssaf, par amendement et sans étude

d'impact ni examen préalable, du recouvrement des cotisations à l'association pour l'emploi des cadres (Apec) et des cotisations des expatriés ?

**M. Daniel Chasseing.** – Augmenter l'Ondam de 4,1 %, c'est effectivement beaucoup mieux que de le faire de 2 %, comme ce fut le cas entre 2012 et 2017... Mais il faut tempérer ce constat car l'inflation, même si elle n'a pas d'effet partout, n'est pas non plus sans impact.

Bien sûr, il faut des cotisations pour que la sécurité sociale dispose de recettes. Mais, ayant beaucoup moins de moyens que notre voisin allemand n'en a pour soutenir ses entreprises, nous risquons de perdre en compétitivité et de connaître quelques difficultés sur le marché de l'emploi.

Le ministre François Braun estime qu'il faut mobiliser les médecins et favoriser le cumul entre emploi et retraite. Les médecins préférant bénéficier d'une offre de services des Urssaf sont soumis à une limite de chiffre d'affaires de 19 000 euros. Ce plafond ne pourrait-il pas être augmenté ? Les autres cotisent à fonds perdus. Est-ce possible de faire un effort sur ce point ?

S'agissant de l'emploi dans les Ehpad, allez-vous mettre en place un plan pluriannuel pour accélérer la création des 50 000 emplois prévus ? Je signale aussi qu'il reste des oubliés du Ségur de la santé à prendre en compte...

**M. Bernard Jomier.** – Les hypothèses macroéconomiques défendues par le Gouvernement sont optimistes – il a une longue pratique en la matière. Quand vous nous expliquez qu'en 2025 et 2026 nous serons au-dessus de l'inflation, nous savons que ce genre d'hypothèses sont faites pour être démenties. Mais, y compris sur l'exercice 2023, vos hypothèses sont optimistes. Tous les chiffres que vous affichez sont inférieurs aux projections d'inflation et personne parmi les acteurs que j'ai interrogés n'indique être sous-exposé à l'inflation. Je veux bien que l'on présente les choses de la manière la plus séduisante possible, mais, en réalité, nous sommes devant un budget très contraint et nous voyons mal comment celui-ci pourra être mis en œuvre.

S'agissant des recettes, les exonérations de cotisations étaient légèrement inférieures à 40 milliards d'euros en 2018 ; elles atteignent 71 milliards d'euros en 2023. Ne faut-il pas discuter de cette question ?

Vous affichez pour le budget hospitalier une progression de 4,1 %, taux inférieur à celui de l'inflation en 2023. Nous connaissons tous la situation de l'hôpital – depuis quelques jours, c'est la pédiatrie qui fait l'actualité, avec des alertes très inquiétantes... Ce budget n'a même pas commencé à être appliqué que l'on peut déjà voir qu'il sera insuffisant ! Dans le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'hôpital public, une mesure essentielle avait été proposée : la revalorisation du travail de nuit et de week-end. Aucune disposition n'a été prise sur ce sujet. Au-delà de l'application des mesures issues du Ségur de la santé, rien n'apparaît dans ce PLFSS en faveur de l'hôpital public. Est-ce tenable ?

Enfin, quelles dispositions seront prises sur la question de l'énergie ? Le Gouvernement a fait des annonces pour les PME. Qu'en est-il des établissements hospitaliers ?

**Mme Nadia Sollogoub.** – Vous annoncez un PLFSS plus juste, tout en prévoyant que certains arrêts maladie prescrits en téléconsultation ne soient plus remboursés. Je suis élue d'un territoire dans lequel de nombreux patients ne trouvent pas de médecin traitant. Cette mesure pourrait y être accueillie comme une très grande injustice. D'après le ministre François Braun, peu de patients sont concernés. Si tel est le cas, pourquoi ne pas lâcher sur ce déremboursement ?

Il y a par ailleurs un enjeu très fort autour de la formation des médecins. Certes, le *numerus clausus* a été supprimé, mais, pour former des médecins, il faut des professeurs de médecine. Or, actuellement, un nombre très important d'enseignants-chercheurs démissionnent de leur chaire, au motif qu'ils manquent de moyens pour mener leurs travaux. Je vous demande d'être attentif à ce sujet.

**Mme Monique Lubin.** – Je n'avais pas prévu d'intervenir, mais votre rhétorique extraordinaire en matière de retraite me pousse à le faire. Vous nous dites qu'il est prouvé que le report de l'âge de la retraite fait progresser les statistiques de l'emploi des seniors : c'est une lapalissade ! Vous nous dites que cet emploi des seniors s'est considérablement amélioré : je ne vois pas bien ce qui s'est passé depuis le rapport que j'ai établi avec René-Paul Savary en 2019 ! Vous nous dites que, plus les gens travaillent, mieux c'est pour les comptes sociaux, ce qui justifie à nouveau le report de l'âge légal de départ à la retraite. C'est aussi évident ! Mais, dans ce cas, pourquoi continuez-vous de désocialiser tout ce qui peut l'être ? En contrepartie, on va expliquer à des personnes travaillant depuis plus de quarante ans qu'elles vont devoir continuer à le faire... Bravo pour la rhétorique !

**Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie.** – Veuillez tout d'abord excuser mon retard. Dans la continuité des propos de notre collègue Bernard Jomier, je rappelle que nous avons déjà été échaudés, voilà quelques années, par une annonce de déblocage de crédits tombée la veille ou pendant l'examen du PLFSS. Personne ne conteste les besoins de la pédiatrie en France, mais pouvez-vous nous indiquer d'où viennent les 150 millions d'euros annoncés pour cette discipline le week-end dernier, soit quinze jours avant l'ouverture du débat sur le PLFSS au Sénat ?

**M. Gabriel Attal, ministre délégué.** – Je commence par la question de la mise en réserve de l'Ondam, à laquelle je n'ai pas répondu. Effectivement, la médecine de ville est aujourd'hui exonérée de cette mise en réserve et nous devons trouver une meilleure répartition de l'effort. Nous y travaillons avec François Braun et Jean-Christophe Combe.

Par ailleurs, je réaffirme que la fiabilisation des données individuelles des salariés restera la prérogative de l'Agirc-Arrco, une convention devant être établie sur ce point. Le transfert des cotisations Apec et des cotisations des expatriés, corrélé à celui des retraites complémentaires, est lui aussi décalé à 2024. J'insiste sur le fait que, avec les évolutions envisagées, nous répondons tant aux revendications des partenaires sociaux qu'aux préconisations établies dans le rapport sénatorial précédemment cité. J'attends désormais une coopération loyale entre l'Agirc-Arrco et Urssaf Caisse nationale (ex-Acoss).

J'en viens au cumul entre emploi et retraite de certains médecins. Compte tenu de l'âge actuel des médecins, nous devons rapidement dégager du temps médical supplémentaire. Nous avons pris des mesures importantes en termes de formation, mais il faut « faire le pont », d'où la nécessité d'encourager les médecins libéraux à rester en activité. Par amendement, il a donc été proposé d'exonérer pendant un an les médecins de cotisations vieillesse.

S'agissant des oubliés du Ségur de la santé, nous avons choisi de réserver l'extension des accords aux soignants et professionnels exerçant à titre principal des fonctions d'accompagnement socio-éducatif. Les personnels administratifs et techniques ne sont pas prioritairement concernés.

Par ailleurs, pour prévoir la prise en charge de l'inflation dans les budgets des établissements de santé, nous avons travaillé avec les fédérations, notamment hospitalières. Celles-ci ont évalué les besoins pour 2022 et 2023 dans une fourchette comprise entre 700 millions d'euros et 1,1 milliard d'euros. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022 prévoyait déjà une enveloppe de 100 à 200 millions d'euros au titre de l'inflation, complétée dans le projet de budget rectificatif par 800 millions d'euros supplémentaires, soit environ 1 milliard d'euros pour 2022. Nous y ajoutons 800 millions d'euros en 2023. J'entends les comparaisons entre l'Ondam et l'inflation, mais, j'y insiste, celle-ci n'a pas un impact uniforme sur l'ensemble des dépenses de santé. Elle affecte principalement les achats hospitaliers et les coûts de l'énergie.

Les exonérations et baisses de cotisations favorisent l'emploi et la compétitivité de notre pays. J'entendrais les critiques sur nos choix en la matière si nous avions une explosion du chômage, mais ce n'est pas le cas. Notre taux de chômage est le plus bas depuis quinze ans ! Cela étant, il est tout à fait sain de s'interroger sur les exonérations sociales ou fiscales. D'ailleurs, il est prévu, dans le cadre de la programmation des finances publiques, un renforcement de l'encadrement de ces dispositifs, avec une obligation d'évaluation au bout de trois ans. Nous sommes donc tout à fait ouverts sur la question.

Nous sommes préoccupés par la crise de la pédiatrie. Une enveloppe de 150 millions d'euros a été annoncée et nous menons actuellement un travail interministériel avec les services de Matignon pour pouvoir vous éclairer sur ses sources. Nous aurons des informations d'ici au début de l'examen au Sénat.

Je ne dirais pas que ce PLFSS ne contient aucune mesure en faveur de l'hôpital public, ne serait-ce que parce que nous y assurons le financement des mesures massives arrêtées dans le cadre du Ségur de la santé.

Les charges supplémentaires qui pourraient affecter les établissements de santé en termes d'énergie sont intégrées dans les enveloppes consacrées à l'inflation.

S'agissant des arrêts maladie prescrits *via* les téléconsultations, que nous entendons réguler, ils représentent 1 % des arrêts maladie, mais leur part double chaque année. Cette croissance très forte est due, non pas aux habitants de territoires ruraux privés d'accès à un médecin traitant, mais à des habitants de zone urbaine. Disons-le, il s'agit d'un nomadisme numérique par lequel des personnes cherchent à trouver un professionnel de santé acceptant de leur délivrer un arrêt maladie. Je préfère que nous traquions certaines dérives tant qu'elles sont marginales !

Pour répondre à la question concernant les professeurs de médecine, il faut se pencher sur le budget des universités et des organismes de recherche. Celui-ci est en augmentation et nous disposons d'une loi de programmation de la recherche extrêmement ambitieuse. Il faut aller plus loin ; j'y travaille avec ma collègue Sylvie Retailleau.

Enfin, madame Lubin, je ne pense pas que mon constat selon lequel le report de l'âge légal de départ à la retraite a un impact positif sur le taux d'emploi des seniors soit une

lapalissade. On entend beaucoup dans le débat public que ce report tendrait à créer plus de chômeurs. Or c'est bien une amélioration du taux d'emploi qui a été constatée par le passé. Cependant, il faut continuer à agir pour favoriser cet emploi des seniors. Vous estimez que rien n'a été fait depuis 2018. Je mentionnerai, pour ma part, un effort massif en termes de formation, avec le plan d'investissement dans les compétences, qui s'accompagne d'un changement culturel au sein des entreprises.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je me permets, avant de clore cette audition, de compléter l'intervention de Bernard Jomier. Le Ségur de la santé a constitué un effort financier important, mais, dans certains cas, il s'est agi beaucoup plus d'un rattrapage que d'une réelle revalorisation. Par ailleurs, son déploiement a été tellement haché – on a passé le temps à faire des oubliés – que, en définitive, ses mesures, qui auraient dû améliorer la situation, ont surtout fait des mécontents...

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 9 h 50.*

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

**Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi – Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Chantal Deseyne, président.** – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi. Nous commençons par l'examen de l'amendement des rapporteurs.

**EXAMEN DE L'AMENDEMENT DES RAPPORTEURS**

*L'amendement rédactionnel n° 114 est adopté.*

**EXAMEN DE LA MOTION**

***Question préalable***

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Je suis défavorable à la motion n° 73 tendant à opposer la question préalable, car il convient de débattre de ce texte.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° 73 tendant à opposer la question préalable au projet de loi.*



## EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

*Article 1<sup>er</sup>*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 12 rect et 46, de suppression de l'article ainsi qu'à l'amendement n<sup>o</sup> 94 du Gouvernement visant à rétablir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.*

*Elle donne un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 85, 76, 84 et 86.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 77 vise à proroger par décret les seules règles en vigueur relatives à l'assurance chômage. Nous pensons qu'elles peuvent évoluer. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 77 et à l'amendement n<sup>o</sup> 19.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 20 rectifié, qui prévoit de transmettre au Parlement et aux partenaires sociaux le rapport élaboré par le Gouvernement sur la situation financière de l'assurance chômage, est satisfait. Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

**Mme Monique Lubin.** – Je le retirerai en séance.

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 20 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 47 prévoit une négociation préalable à la détermination par décret des règles d'assurance chômage. Or une négociation doit se conduire pour la conclusion d'un accord, elle n'est pas adaptée au recueil de l'avis des partenaires sociaux. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 47, de même qu'aux amendements identiques n<sup>os</sup> 21 rectifié et 90.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 22 rectifié vise à transmettre au Parlement et aux partenaires sociaux un rapport d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage menée entre 2018 et 2021. Avec la crise sanitaire, attendons 2023 pour avoir plus de recul. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 22 rectifié.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 93 visant à exclure la possibilité de traiter différemment les demandeurs d'emploi en fonction de leur lieu de résidence ou de travail.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 93.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 50 limite au 1<sup>er</sup> février 2023 l'application des règles fixées par décret, mais la commission a retenu la date du 31 août 2023. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 23 rectifié, qui exclut la possibilité de réduire les recettes de l'assurance chômage par l'évolution des règles du bonus-malus. Je rappelle que ce dispositif est neutre financièrement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23 rectifié.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis également défavorable à l'amendement n° 108, qui fixe par décret après négociation les règles d'indemnisation applicables aux chômeurs en fin de contrat à durée déterminée (CDD). Il est inapproprié de faire précéder un décret d'une négociation. C'est pourquoi l'article 1<sup>er</sup> prévoit une concertation préalable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 108.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 67 proroge les mesures d'application du régime d'assurance chômage fixées par accord. Son adoption aurait pour conséquence d'empêcher l'intervention d'un décret de carence. Cet amendement est inopérant. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67 ainsi qu'aux amendements 49 et 87.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Par l'amendement n° 48, le document d'orientation ne pourrait avoir pour effet de traiter différemment les demandeurs d'emploi en fonction de leur lieu de résidence ou de travail. Nous considérons que ce document doit se limiter à poser des éléments de diagnostic et identifier des pistes possibles. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 8 rectifié, qui prévoit la présentation des options possibles pour garantir l'équilibre financier du régime dans le document d'orientation. *La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8 rectifié.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 51 prévoit qu'un accord est conclu entre les partenaires sociaux sur les dispositions régissant la conclusion des accords d'assurance chômage. Ce dispositif ne correspond pas à l'intention de son auteur si j'en crois l'objet de l'amendement. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 51.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 52 rectifié et 88 suppriment le mécanisme de suivi financier de l'assurance chômage et privent ainsi le Gouvernement de sa capacité d'imposer une négociation si le financement du régime s'écarte de la trajectoire fixée dans l'accord. Or ce mécanisme nous semble vertueux. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 52 rectifié et 88.*

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 24 rectifié et 25 rectifié, qui énoncent un principe de solidarité face au risque de privation d'emploi : le dispositif est de portée déclaratoire et n'apporte, ni ne retire, aucune garantie aux demandeurs d'emploi.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 13 rect, 24 rectifié et 25 rectifié.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 2 rectifié propose de réduire l'indemnisation d'un chômeur après un seul refus d'offre raisonnable d'emploi. Il n'est pas certain que ce levier soit réellement opérant. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement 2 rect.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 14 rectifié pose le principe jurisprudentiel de réparation du préjudice causé au demandeur d'emploi ayant reçu des sommes indues. Cet amendement est déjà satisfait. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 14 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Il est superfétatoire de rajouter des procédures de contestation par le demandeur d'emploi de décisions individuelles le concernant. Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 31 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 31 rectifié ainsi qu'à l'amendement 15 rect.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 26 rectifié vise à créer un conseil non permanent d'orientation de l'assurance chômage, ce qui ne nous semble pas nécessaire. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 26 rectifié.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 81 prévoit la remise d'un rapport présentant les mesures de lutte contre le non-recours aux droits en matière d'assurance chômage. Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 81 et, à défaut, y sera défavorable.*

*Article 1<sup>er</sup> bis AA*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 62 restreint les cas de recours au CDD. Il prévoit que le nombre de salariés en CDD pour cause d'accroissement temporaire d'activité ne peut excéder 10 % de l'effectif moyen de l'entreprise au cours de l'année précédente. Il crée ainsi un cadre rigide. En outre, il supprime l'article permettant de conclure des CDD au titre des dispositions légales destinées à favoriser le recrutement de certaines catégories de personnes sans emploi. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 9 rectifié précise que la notion de rémunération au moins équivalente du contrat à durée indéterminée (CDI) proposé à l'issue d'un CDD doit s'entendre pour une durée de travail équivalente. Cette précision utile permettra de prévenir des risques contentieux, tout en apportant des garanties aux salariés.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 9 rectifié.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 65 prévoit un avis conforme du comité social et économique (CSE) sur les modalités de recours aux CDD et au travail temporaire. Or cette instance n'est pas compétente pour déterminer la politique de recrutement de l'entreprise. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 83 vise à supprimer le bénéfice de l'allocation d'assurance après un refus de CDI. J'y suis favorable.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Notre groupe s'en tiendra à la position de la commission, soit trois refus de CDI sur 12 mois.

**M. Philippe Mouiller.** – Mon groupe est favorable à cet amendement. Il y a deux sujets : celui d'un coût pour l'assurance chômage, et celui de l'employeur qui subit le refus.

**M. Martin Lévrier.** – Je déplore que nous n'ayons pas d'étude d'impact sur cette mesure. La relation employeur-employé doit se traiter de la façon la plus simple possible. Ne transformons pas des cas particuliers – je ne nie pas qu'ils existent, mais ils sont minimes – en une règle générale, au risque de complexifier le code du travail et de poser problème aux salariés et aux employeurs. Prenons le temps d'examiner cette question.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – J'ajoute que des sanctions existent déjà. Je suis contre les trois refus de CDI, alors un, imaginez... C'est toujours plus difficile pour les demandeurs d'emploi. Attendons l'évaluation de la première réforme.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 83.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 10 rectifié vise à prévoir des mesures contracycliques afin de corriger la trajectoire financière de l'assurance chômage. Même si nous partageons le souci d'améliorer la situation financière de l'Unédic, nous considérons que le mécanisme contracyclique, qui doit avoir un caractère automatique, n'est pas l'instrument approprié pour y parvenir. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10 rectifié.*

#### *Après l'article 1<sup>er</sup> bis AA*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 11 rectifié *bis* tend à exclure du bénéfice de l'allocation chômage les intérimaires qui n'acceptent pas un CDI proposé par l'entreprise utilisatrice à l'issue de leur mission. Avis favorable.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Même position que précédemment.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Mais un intérimaire ne peut pas accepter un CDI dans l'entreprise utilisatrice.

**Mme Pascale Gruny.** – Notre collègue pointe le fait qu'il existe une sorte de contractualisation entre l'entreprise et l'entreprise d'intérim. Une entreprise ne peut proposer un CDI à un intérimaire qu'au bout de deux ou trois mois.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – En effet, elle s'expose à de fortes pénalités.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11 rectifié bis.*

#### **Article 1<sup>er</sup> bis AB**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Le Gouvernement propose de supprimer cet article ayant trait à la fonction publique territoriale, introduit sur l'initiative de notre collègue Philippe Bas. Avis défavorable à l'amendement n° 97.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 97.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 109, qui réduit à deux mois les délais de saisine et de réponse du centre de gestion, en vue d'harmoniser les délais.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 109.*

#### **Article 1<sup>er</sup> bis A**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 16 rectifié, 68 et 104 : la commission a soutenu la création d'une présomption de démission en cas d'abandon de poste.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 16 rectifié, 68 et 104.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 27 rectifié pose la condition d'une absence de faute de l'employeur et prévoit une procédure contradictoire préalable à la présomption de démission pour abandon de poste. Or, la jurisprudence considère déjà qu'une absence injustifiée résultant d'une faute de l'employeur ne peut être qualifiée d'abandon de poste. Il n'est pas souhaitable que l'employeur soit contraint de démontrer son absence de faute. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27 rectifié.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 4, la rupture du contrat qui résultera de la présomption de démission pour abandon de poste sera systématiquement considérée comme une rupture abusive du contrat imputable au salarié. Le salarié devrait donc payer des dommages et intérêts à l'employeur. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.*

*Après l'article 1<sup>er</sup> bis A*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 1 rectifié *bis* prévoit la possibilité pour une entreprise de déduire fiscalement les sommes provisionnées pour faire face aux ruptures de contrats de travail. Le code général des impôts autorise déjà les entreprises à déduire certaines provisions destinées à faire face à des pertes ou charges. Avis défavorable.

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

**Article 2**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression n°s 17 rectifié, 72 et 105. L'article 2 permettra de rendre l'application du bonus malus plus transparente pour les employeurs.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 17 rectifié, 72 et 105.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – La barre est toujours plus haute, l'amendement n° 53 fixe des taux de contribution dérogatoires au régime d'assurance chômage, allant jusqu'à 12,4 % pour les contrats de moins d'un mois. Ils frapperaient de manière indistincte l'ensemble des CDD, quel qu'en soit le motif. Avis défavorable.

**Mme Laurence Cohen.** – Le Gouvernement, assisté par vos soins, prend des mesures qui sont largement antisociales et qui pénalisent les salariés. Il nous faut donc mettre la barre plus haute pour que vous cessiez votre saccage.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 56 fixe le malus sur les contributions chômage à un minimum de deux points, conduisant à un taux de contribution « malussé » d'au moins 6,05 %. Nous avons réduit cet écart. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 56.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 32 rectifié réécrit l'article de manière à garantir que les recettes créées par le bonus-malus sur les contributions d'assurance chômage soient au moins 1,5 fois supérieure aux pertes de recettes liées au dispositif. Il implique de rendre le malus supérieur au bonus. Ce faisant, il supprime tout le dispositif adopté par la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32 rectifié.*

**Article 2 ter**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement n° 63 supprime les dispositions visant à dé plafonner la durée des missions réalisables dans le cadre d'un CDI intérimaire et a pour objet de restreindre le recours à l'intérim. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 63.*

### *Après l'article 3*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié *bis* concernant la représentativité des organisations syndicales dans les branches de l'enseignement privé à but non lucratif.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié bis.*

### *Article 4*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement n° 37 rectifié apporte des précisions relatives aux jurys de la validation des acquis (VAE) dans l'enseignement supérieur. Ces précisions pourront faire l'objet d'un décret. Ne compliquons pas les choses. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37 rectifié.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement n° 60 prévoit que les jurys de VAE aient un minimum de quatre ans d'ancienneté. Il est déjà compliqué de recruter et de mobiliser les jurys. Ne fixons pas trop de contraintes dans la loi. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 60.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement n° 82 augmente la durée du congé de VAE de 48 heures à 72 heures. Ce sont davantage les dispositifs d'accompagnement et la simplification des démarches qui sont essentiels. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 82.*

### *Après l'article 4*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement n° 100 prévoit une expérimentation d'un contrat de professionnalisation associant la voie de l'alternance et celle de la VAE. Cette mesure facilitera l'accès aux certifications professionnelles. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 100.*

### *Article 5*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression n°<sup>os</sup> 38 rectifié et 61. La commission a préféré opérer un tri en limitant la portée de cet article à la ratification des ordonnances qui continuent de produire des effets.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°<sup>os</sup> 38 rectifié et 61.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Par l'amendement n° 99, le Gouvernement entend réintroduire la ratification de 14 ordonnances sur les 15 que la commission a supprimées. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 99.*

**AMEMENDEMENT DES RAPPORTEURS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis A</b> <b>Présomption de démission du salarié en abandon de poste</b>			
<b>Mme PUISSAT M. HENNO Rapporteurs</b>	114	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

**TABLEAU DES AVIS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Motion</b>			
Mme APOURCEAU-POLY	73	Motion tendant à opposer la question préalable	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Détermination par décret des règles d'assurance chômage</b>			
Mme LUBIN	12 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	46	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	94	Rétablissement de l'article adopté par l'Assemblée nationale	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	85	Prorogation des mesures d'application du régime d'assurance chômage fixées par accord	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	18 rect.	Prorogation des mesures d'application du régime d'assurance chômage fixées par accord	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	76 rect.	Prorogation des mesures d'application du régime d'assurance chômage fixées par accord	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	84	Suppression de la détermination par décret des règles d'indemnisation	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	86	Fixation des règles d'assurance chômage par décret après négociation avec les partenaires sociaux	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	77 rect.	Prorogation par décret des seules règles en vigueur relatives à l'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	19 rect.	Prorogation par décret des seules règles en vigueur relatives à l'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	20 rect.	Transmission au Parlement et aux partenaires sociaux du rapport élaboré par le Gouvernement sur la situation financière de l'assurance chômage.	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	47	Négociation préalable à la détermination par décret des règles d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>



Mme LUBIN	21 rect.	Négociation préalable à la détermination par décret des règles d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	90	Négociation préalable à la détermination par décret des règles d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	22 rect.	Transmission au Parlement et aux partenaires sociaux d'un rapport d'évaluation des de la réforme de l'assurance chômage menée entre 2018 et 2021	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	93	Impossibilité de traiter différemment les demandeurs d'emploi en fonction de leur lieu de résidence ou de travail	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	50	Limitation au 1er février 2023 de l'application des règles fixées par décret	<b>Défavorable</b>
M. CAPUS	7 rect.	Rétablissement de la fin de l'application du décret au 31 décembre 2023	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	23 rect.	Impossibilité de réduire les recettes de l'assurance chômage par l'évolution des règles du bonus-malus	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	108	Fixation par décret après négociation des règles d'indemnisation applicables aux chômeurs en fin de CDD	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	67	Prorogation des mesures d'application du régime d'assurance chômage fixées par accord	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	49	Principe de solidarité face au risque de privation d'emploi	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	87	Suppression du cadre transitoire de concertation et de négociation	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	48	Interdiction faite au document d'orientation de traiter différemment les demandeurs d'emploi en fonction de leur lieu de résidence ou de travail	<b>Défavorable</b>
M. CAPUS	8 rect.	Présentation des options possibles pour garantir l'équilibre financier du régime dans le document d'orientation	<b>Favorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	51	Accord sur les dispositions régissant la conclusion des accords d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	52 rect.	Suppression du mécanisme de suivi financier de l'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	88	Suppression du mécanisme de suivi financier de l'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup></b>			
Mme LUBIN	13 rect.	Obligation pour les employeurs de transmettre leurs offres d'emploi à Pôle emploi	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	24 rect.	Principe de solidarité face au risque de privation d'emploi	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	25 rect.	Principe de solidarité face au risque de privation d'emploi	<b>Défavorable</b>
M. PACCAUD	2 rect.	Réduction de moitié de l'allocation chômage en cas de refus d'une offre raisonnable d'emploi	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	14 rect.	Principe de réparation du préjudice causé au demandeur l'emploi ayant reçu des sommes indues	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	31 rect.	Procédures de contestation par le demandeur d'emploi de décisions individuelles le concernant	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	15 rect.	Versement automatique par Pôle emploi des	<b>Défavorable</b>

		allocations indûment minorées	
Mme LUBIN	26 rect.	Création d'un Conseil non permanent d'orientation de l'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	81 rect.	Demande de rapport présentant les mesures de lutte contre le non-recours aux droits en matière d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis AA</b> <b>Renforcement du cadre de l'indemnisation du chômage</b>			
Mme LUBIN	33 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	70	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	79 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	103	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	62	Limitation des cas de recours au CDD	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	95	Suppression du non-versement des allocations chômage après trois refus de CDI	<b>Défavorable</b>
M. LÉVRIER	111 rect.	Suppression du non-versement des allocations chômage après trois refus de CDI	<b>Défavorable</b>
M. CAPUS	9 rect.	Equivalence de la durée de travail dans le cadre du CDI proposé à l'issue d'un CDD	<b>Favorable</b>
Mme JACQUEMET	45	Non-application aux contrats saisonniers de la suppression de l'allocation d'assurance en cas de refus de CDI répétés et renvoi de ses paramètres à la convention d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	110 rect.	Non-application aux contrats saisonniers de la suppression de l'allocation d'assurance en cas de refus de CDI répétés	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	65	Avis conforme du CSE sur les modalités de recours aux CDD et au travail temporaire	<b>Défavorable</b>
M. DUPLOMB	83 rect.	Suppression du bénéfice de l'allocation d'assurance après un refus de CDI	<b>Favorable</b>
M. CAPUS	10 rect.	Inscription des mesures contracycliques dans le rapport sur la situation financière de l'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 1er bis AA</b>			
M. DUPLOMB	11 rect. ter	Exclusion du bénéfice de l'allocation chômage des intérimaires refusant un CDI	<b>Favorable</b>
<b>Article 1er bis AB</b> <b>Examen de la demande d'indemnisation du chômage des agents territoriaux</b>			
Le Gouvernement	97	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. LEVI	109 rect.	Réduction à 2 mois des délais de saisine et de réponse du centre de gestion	<b>Favorable</b>
<b>Article 1er bis A</b> <b>Présomption de démission du salarié en abandon de poste</b>			
Mme LUBIN	16 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>

Mme APOURCEAU-POLY	68	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	104	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	27 rect.	Condition d'une absence de faute de l'employeur et procédure contradictoire préalable à la présomption de démission pour abandon de poste	<b>Défavorable</b>
M. PELLE VAT	4	Rupture abusive du contrat par le salarié en cas de présomption de démission pour abandon de poste	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 1er bis A</b>			
Mme NOËL	1 rect. ter	Déduction fiscale sur les provisions pour charges induites par les ruptures de contrats de travail	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 Aménagement du dispositif de « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage</b>			
Mme LUBIN	17 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	72	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	105	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	53	Fixation de taux de contribution dérogatoires au régime d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	30 rect.	Majoration des contributions d'assurance chômage en cas de non respect de contreparties climatiques et sociales	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	29 rect.	Suppression du bonus sur les contributions d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	57	Suppression du bonus sur les contributions d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	89 rect.	Suppression du bonus sur les contributions d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	56	Fixation du malus à un minimum de 2 points	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	32 rect.	Limitation des pertes de recettes dues au bonus-malus	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	96	Suppression de la modification des paramètres du bonus-malus	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	80 rect.	Suppression de la possibilité de communiquer la liste des anciens salariés inscrits à Pôle emploi et anonymisation des données	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	28 rect.	Suppression de la possibilité de communiquer la liste des anciens salariés inscrits à Pôle emploi	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	54	Suppression de la possibilité de communiquer la liste des anciens salariés inscrits à Pôle emploi	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	55	Suppression de la possibilité de communiquer la liste des anciens salariés inscrits à Pôle emploi	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			

Mme PONCET MONGE	92	Minoration de la contribution d'assurance chômage en fonction de l'index d'égalité entre les femmes et les hommes	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 bis</b> <b>Expérimentation du contrat à durée déterminée « multi-remplacements »</b>			
Mme APOURCEAU-POLY	64	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	106	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 ter</b> <b>Déplafonnement de la durée des missions d'intérim réalisées dans le cadre d'un CDI intérimaire</b>			
Mme LUBIN	36 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	71	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	98	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	107	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	113 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	63	Restriction des cas de recours à l'intérim	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3</b>			
Mme PROCACCIA	3 rect. bis	Détermination de la représentativité des organisations syndicales dans les branches de l'enseignement privé à but non lucratif	<b>Favorable</b>
<b>Article 4</b> <b>Validation des acquis de l'expérience</b>			
Mme APOURCEAU-POLY	59	Suppression de la possibilité de valider un bloc de compétences par la VAE	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	75 rect.	Prise en compte par les associations de transition professionnelle des besoins particuliers des Français de l'étranger dans le financement de la VAE	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	101	Suppression de précisions relatives à la gouvernance et aux missions du GIP sur la VAE	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	74	Suppression de la mission assignée au GIP de tenir compte des besoins en qualifications selon les territoires	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	58	Suppression de la possibilité donnée à des personnes privées d'être membres du GIP sur la VAE	<b>Défavorable</b>
Mme MEUNIER	37 rect.	Précisions relatives aux jurys de VAE dans l'enseignement supérieur	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	60	Minimum de quatre ans d'ancienneté pour les jurys de VAE	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	82 rect.	Augmentation de la durée du congé de VAE de 48h à 72h	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après l'article 4</b>			
Le Gouvernement	100	Expérimentation d'un contrat de professionnalisation associant la voie de l'alternance et celle de la validation des acquis de l'expérience	<b>Favorable</b>
<b>Article 5 Ratification d'ordonnances</b>			
Mme LUBIN	38 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme APOURCEAU-POLY	61	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	99	Rétablissement de la ratification d'ordonnances sorties de vigueur	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 5</b>			
Mme LUBIN	39 rect.	Demande de rapport sur les effets de la réforme de l'assurance chômage pour les jeunes	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	91	Demande de rapport sur l'impact de la réforme de l'assurance chômage sur l'évolution des salaires en France	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	40 rect.	Demande de rapport sur les effets d'une dégressivité de l'allocation d'assurance chômage	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	41 rect.	Demande de rapport pour une assurance chômage universelle	<b>Défavorable</b>
<b>Intitulé du projet de loi</b>			
Mme APOURCEAU-POLY	69	Modification de l'intitulé	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	42 rect.	Modification de l'intitulé	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 14 h 15.*

**Mercredi 26 octobre 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 00.*

### **Projet de loi de programmation des finances publiques - Examen du rapport pour avis**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous commençons nos travaux par l'examen du rapport pour avis de notre collègue rapporteure générale Élisabeth Doineau sur le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis.** – Notre traditionnel tunnel budgétaire de l'automne commence cette année par l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques, dont l'avenir paraît bien incertain.

En effet, l'Assemblée nationale a rejeté hier ce texte en première lecture et pourrait confirmer son vote lors de la navette. De son côté, le Gouvernement, tout en insistant sur les dangers à ne pas adopter ce texte – le ministre Gabriel Attal nous en a parlé hier matin –, a clairement indiqué qu'il ne ferait pas usage de la procédure définie au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution afin d'en obtenir l'adoption. Nous verrons donc ce qu'il adviendra.

La saisine de notre commission concerne cinq articles, évidemment relatifs aux comptes sociaux et au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. L'article 17 est relatif aux objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (Robss) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) jusqu'en 2025 et à l'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) et de ses sous-objectifs à cette même échéance. L'article 18 concerne les dépenses de gestion administrative des organismes de sécurité sociale. L'article 19 reconduit le principe, qui figurait déjà dans la précédente loi de programmation des finances publiques (LPFP), d'une mise en réserve d'une fraction de 0,3 % de l'Ondam. L'article 20 reconduit également deux dispositifs de l'ancienne LPFP relatifs à l'encadrement des « niches sociales ». Enfin, l'article 24 prévoit que le Gouvernement transmette au Parlement, avant le 15 octobre de chaque année, une décomposition des recettes, des dépenses et du solde des administrations de sécurité sociale, en distinguant les Robss, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), les régimes complémentaires de retraite et les hôpitaux.

Du fait du rejet du projet de loi par l'Assemblée nationale, c'est la version initiale de ce texte qui nous est soumise.

L'article 17 illustre les paradoxes de la LPFP dans le domaine de la sécurité sociale puisque l'horizon de programmation n'est que de trois ans. Cet horizon est inférieur à celui qui figure chaque année en loi de financement de la sécurité sociale, dont l'annexe B donne chaque année une vision quadriennale des comptes sociaux et de l'Ondam. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023 ne fait pas exception et donne au Parlement des prévisions portant jusqu'à l'année 2026.

Si une vision à trois ans constitue un progrès pour les finances de l'État au regard de la stricte annualité des lois de finances, il n'en va pas de même pour les comptes de la sécurité sociale.

Sur le fond – et nous en reparlerons dès la semaine prochaine dans le cadre de l'examen du PLFSS –, les prévisions du Gouvernement apparaissent à la fois optimistes et mal documentées. À cet égard, l'Ondam mérite notre attention.

L'Ondam devrait ainsi, suivant cette trajectoire, être inférieur en 2023 à 244,1 milliards d'euros ; en 2024 à 249,7 milliards d'euros et en 2025 à 256,4 milliards d'euros. Ces montants correspondent du reste au tendanciel décrit dans le PLFSS pour 2023 et son annexe B.

Pour le sous-objectif relatif à la ville, la trajectoire est un taux de 2,9 % en 2023, puis 2,3 % en 2024 et 2025. Pour le sous-Ondam relatif aux établissements de santé, le taux d'évolution serait de 4,1 % en 2023, puis 2,9 % en 2024 et 2,8 % en 2025. Au-delà de 2025, nous n'avons plus aucune trajectoire pour ces sous-objectifs, dont certains pèsent quand même environ 100 milliards d'euros, la direction de la sécurité sociale estimant que tout cela relève d'hypothèses « conventionnelles » et ne nécessite pas de justification.

Ces différents chiffres appellent plusieurs observations, car cette trajectoire apparaît fragile et parfois d'une crédibilité discutable.

Concernant l'Ondam, si l'on évoque souvent le taux d'évolution – c'est la présentation de l'annexe B au PLFSS –, je préfère que nous parlions du montant en euros. Le rythme d'évolution à 2,6 % à l'horizon de 2027 n'a rien à voir avec ce qu'aurait été le même taux il y a cinq ans.

En effet, la crise sanitaire, mais surtout les revalorisations du Ségur ont produit un saut du niveau de dépenses, et ce de manière pérenne. La base de calcul n'a plus rien à voir. Nous sommes passés d'un Ondam de l'ordre de 200 milliards d'euros en 2019 à un Ondam qui frôlerait les 250 milliards d'euros dans deux ans. Lorsque nous discutons de 2,3 % d'augmentation de l'Ondam en 2019, cela représentait 4,6 milliards d'euros de dépenses supplémentaires, mais un tendancier à 2,6 % en 2027 correspond à 6,7 milliards d'euros – ayons ces chiffres à l'esprit.

Cela étant dit, cette trajectoire est pour le moins ambitieuse, « exigeante », nous a pudiquement dit Thomas Fatome mercredi dernier.

Ce taux qui aurait semblé très satisfaisant il y a quelques années – il est nettement supérieur aux taux que nous avons connus durant la décennie 2010 – paraît difficilement tenable, car les incertitudes sont grandes sur l'impact financier de la crise sanitaire en 2023 et dans les années ultérieures. De plus, nous voyons bien l'ampleur des besoins de santé, l'ampleur des attentes en matière de rénovation de l'hôpital, mais aussi l'ampleur de l'impact financier que représente aujourd'hui le choc d'innovation dans le secteur du médicament. Par ailleurs, le contexte inflationniste rend le taux réel de progression bien moindre que celui qui est affiché. Sur ce point, si le ministre des comptes publics considère que l'inflation ne se reproduit pas de manière identique sur les dépenses de santé, force est de constater qu'elle est parfois plus forte encore sur certaines des charges principales des hôpitaux, comme l'énergie. Enfin, et surtout, le Gouvernement comme le directeur de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) reconnaissent qu'il faudra prendre des mesures fortes d'économies pour garantir le respect de cette trajectoire. Mais nous n'avons aucune donnée sur ces mesures. Régulera-t-on enfin l'Ondam de ville et si oui, comment ? Cela acte-t-il le retour explicite d'économies sur l'hôpital ?

Concernant le reste des Robss, je ne peux, là aussi, que regretter le caractère particulièrement lacunaire des informations transmises par le Gouvernement.

Pour m'en tenir à l'exemple le plus significatif, l'évolution des dépenses de la branche vieillesse est censée intégrer dès 2023 les effets d'une réforme des retraites, mais ni ses paramètres ni même son impact financier ne sont précisés dans un quelconque document. Et malgré mes demandes réitérées, je n'ai pas eu d'éléments d'information.

C'est pourquoi, vous l'aurez compris, j'émetts de fortes réserves sur la crédibilité des chiffres que nous présente le Gouvernement.

Pour autant, le nouveau cadre organique nous permettra de vérifier le respect, voire le non-respect, de cette trajectoire puisqu'un « compteur des écarts » devra faire apparaître dans toutes les prochaines lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) les éventuelles dérives par rapport aux objectifs de cette loi de programmation.

Je vous suggère donc de prendre le Gouvernement au mot et de proposer à la commission des finances le maintien de cet article, tout en l'amendant afin de prolonger la trajectoire des dépenses des Robss et de l'Ondam. En effet, le compteur des écarts doit concerner toutes les LFSS jusqu'à l'année 2027 – il importe que l'horizon de programmation ne se limite pas à l'année 2025. La nouvelle rédaction de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale fait de ce compteur un élément obligatoire de la LFSS de l'année.

L'article 18 prévoit de stabiliser les dépenses de gestion administrative des organismes de sécurité sociale pendant la période de programmation. Je vous proposerai un amendement de précision.

L'article 19 porte sur la « mise en réserve » de l'Ondam. Concrètement, il s'agit de « geler » en début d'exercice une fraction de l'Ondam pour assurer le respect du montant voté. Cette mise en réserve, classique sur le budget de l'État, existe depuis 2010 sur les dotations relevant de l'Ondam et depuis 2014 sur l'ensemble des crédits. Le Gouvernement peut ou non « dégeler » en fin d'exercice tout ou partie des crédits mis en réserve. Le montant minimal est fixé depuis 2010 à « au moins 0,3 % » et suit en réalité ce taux. Pour 2022, cela représente 710 millions d'euros.

Là aussi, soyons honnêtes : comment est concrètement mise en œuvre cette réserve ?

Elle est mise en œuvre cette année pour 47 % au moyen du « coefficient prudentiel » appliqué sur les tarifs hospitaliers, qui permet de les minorer en début d'année ; pour 21 % en gelant une partie des dotations hospitalières ; pour 0 % sur l'Ondam de ville, car cela n'a pas de sens de mettre en réserve le remboursement des feuilles de soins et aucun mécanisme de régulation n'existe sur les rémunérations mêmes forfaitaires des professionnels de santé. L'hôpital porte donc en réalité 68 % des mises en réserve, ce qui représente un gel de 0,51 % de ses crédits.

En écho aux travaux de la commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France, mais aussi aux auditions menées par Corinne Imbert, il convient de dire qu'il faut cesser de faire porter les débordements de l'Ondam de ville sur la régulation de l'hôpital. Il est sans doute temps de trouver des mécanismes de régulation infra-annuelle de l'Ondam de ville. La logique selon laquelle l'hôpital, pour connaître le niveau réel de ses crédits, attend traditionnellement de savoir si la ville n'a pas trop coûté doit cesser. Je vous proposerai donc un amendement visant, d'une part, à fixer le taux de la mise en réserve – ce serait non plus un « plancher », mais un taux fixe – et, d'autre part, à inscrire de manière claire que la mise en réserve est homogène sur l'ensemble des sous-objectifs, en vue de mettre fin à l'effort supplémentaire demandé à l'hôpital.

L'article 20 prévoit de reconduire le principe d'un bornage à trois ans de toutes les « niches sociales » adoptées à compter de 2023 et de limiter à 14 % du montant des recettes des Robss et du FSV le coût maximal des niches sociales. Cet article, qui prend la forme d'une pétition de principe non normative, n'est que peu d'utilité. Le principe du bornage a d'ailleurs été bafoué à de nombreuses reprises au cours du quinquennat.

Néanmoins, d'un point de vue symbolique, sa suppression pourrait être problématique. Elle pourrait d'ailleurs ne pas être retenue par la commission des finances, qui ne dispose pas de tels outils au niveau organique pour les niches fiscales. Je ne vous proposerai donc aucun amendement le concernant.



Enfin, l'article 24 prévoit que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale (Asso), tout en précisant les différents éléments de cette décomposition : les Robss et les organismes concourant à leur financement ; les organismes concourant à l'amortissement de leur dette, avec la Cades, ; les organismes concourant à la mise en réserve de recettes à leur profit, avec le FRR, ; les autres régimes d'assurance sociale – assurance chômage et organismes de retraite complémentaire, mais pas les organismes complémentaires d'assurance maladie, qui sont en dehors du champ des Asso – ; et les organismes dépendant des assurances sociales (Odass), c'est-à-dire, pour l'essentiel, les établissements publics de santé, mais aussi Pôle emploi. Je vous proposerai un amendement afin de préciser que la décomposition du solde du sous-secteur des Asso transmise à l'automne doit concerner l'année en cours et l'année à venir. Cette disposition, au demeurant cohérente avec la pratique actuelle du Gouvernement, se justifie d'autant plus que la LFSS de l'année comprend une partie rectificative pour l'année en cours. Surtout, cet amendement disposera que cette décomposition soit également transmise au Parlement pour ce qui concerne l'exercice clos chaque année, avant le 1<sup>er</sup> juin, soit au moment du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

En conclusion, malgré toutes les imperfections de ce texte, que je ne vous ai pas cachées, je vous suggère de donner un avis favorable à l'adoption des articles dont nous nous sommes saisis pour avis tels que modifiés par les amendements que je vous soumettrai.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie pour ce rapport très clair, alors que les projets de loi de programmation des finances publiques suscitent toujours des questionnements.

**M. Philippe Mouiller.** – Je remercie Élisabeth Doineau pour sa pédagogie, décortiquer ce document est toujours un exercice difficile.

De nombreuses interrogations demeurent quant à la sincérité des chiffres. La trajectoire semble optimiste au regard des recettes attendues et des charges qui semblent sous-évaluées d'autant que l'enjeu est de redresser certaines situations. Les besoins seront plus importants que prévu.

Ce projet de loi, même s'il n'est qu'un outil de travail intermédiaire, nous donne des éléments pour l'examen du PLFSS dans la mesure où l'Ondam s'appuie sur la trajectoire proposée.

**M. Bernard Jomier.** – Merci pour ce rapport dont nous partageons globalement la philosophie.

Permettez-moi de souligner au préalable que nous devons porter un regard général sur le projet de loi de programmation des finances publiques, les seuls articles qui nous sont soumis pour avis ne sauraient déterminer notre vote.

Nous pouvons avoir des doutes sur la trajectoire proposée en termes de finances sociales, sans parler de l'inflation. Comparer les chiffres n'a pas de sens en termes de progression, le niveau d'inflation est bien supérieur aux prévisions. De plus, j'ai appris hier que, s'agissant des dépenses énergétiques, les établissements de santé ne bénéficieraient d'aucun financement supplémentaire, alors que la facture est multipliée par cinq.

Il n'est pas tabou de discuter du périmètre des interventions de l'hôpital public, mais le Gouvernement porte ce débat en creux. Contraindre le budget des hôpitaux revient à réduire leur périmètre. Mais qu'on nous le dise clairement ! Ayons un véritable débat sur cette question. D'un point de vue politique, cette trajectoire n'est pas donc sincère.

Même si nous partageons la philosophie sous-tendue par l'amendement concernant les mises en réserve – on n'a pas à transférer la charge des uns sur les autres –, nous contestons le principe même de la réserve. C'est pourquoi nous ne le voterons pas.

Concernant les soins de ville, nous sommes bien entendu favorables à une meilleure maîtrise, mais nous sommes face à une déstructuration de l'organisation de l'offre de soins en ville. Les parcours de soins sont remis en cause par la pénurie. Nous ne sommes pas défavorables au partage des tâches, au contraire, mais encore faut-il que nous soyons en capacité d'analyser les conséquences financières. Toutes les études réalisées en Grande-Bretagne montrent que les dépenses sont plus importantes lorsqu'un infirmier fait une consultation, car il prescrit plus d'examen complémentaires.

**M. René-Paul Savary.** – Je partage un certain nombre d'arguments avancés par mon collègue Bernard Jomier. Avec ce projet de loi, j'ai l'impression de lire la rédaction d'un élève de troisième ! On ne nous présente ni un texte politique ni un texte technique. D'un côté, l'administration procède à des « manipulations » pour équilibrer à tout prix les comptes et, de l'autre, le Gouvernement entend protéger tous les secteurs pour éviter qu'ils ne fassent des vagues. C'est caractéristique dans le domaine de la santé, mais également pour la branche vieillesse : on parle d'économies à hauteur de 8 milliards d'euros grâce à une hypothétique réforme dont personne ne connaît les contours.

Je suis très dubitatif quant à la portée de ce projet de loi de programmation, qui pourrait pourtant être intéressant. Quel est le rôle du législateur en la matière ?

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis.** – Le projet de loi de programmation des finances publiques et le PLFSS se combinent. C'est la moindre des choses, je l'ai dit, que nous ayons les mêmes prévisions sur une année donnée.

J'entends bien que la trajectoire imposée à l'hôpital n'est pas débattue. Certes, mais pour l'heure, ne l'oublions pas, le déficit de la sécurité sociale se creuse.

Monsieur Mouiller, nous nous sommes déjà interrogés sur la sincérité des comptes de 2021, car la Cour des comptes n'avait pas certifié les comptes. On a le sentiment qu'aucun secteur ne fait l'objet d'une remise à plat ; les choses ont bien changé depuis la création de l'Ondam. Avant 2019, on déplorait que l'Ondam soit excessivement bas ; aujourd'hui, regardons les chiffres plutôt que les taux de progression. En quatre ans, la progression de l'Ondam s'élève à près de 22 %, mais il faut compter avec la crise sanitaire et le Ségur de la santé.

Les besoins sont criants aussi bien dans les hôpitaux que dans les établissements médico-sociaux. Le rapport d'information de nos collègues Bernard Bonne et Michelle Meunier sur la prise en charge médicale des personnes dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) le montre.

Monsieur Jomier, je comprends que vous analysiez le projet de loi dans son ensemble et que vous ne votiez pas l'amendement sur les mises en réserve.

Le Gouvernement revendique un Ondam hospitalier n'intégrant aucun impératif d'économies, en dehors des produits de santé. Il serait peut-être intéressant que le Sénat travaille sur le fond et que nous fassions des propositions.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous l'avions fait.

**M. René-Paul Savary.** – Nous avons produit avec Catherine Deroche un rapport d'information sur l'Ondam. Nous avons proposé de disposer d'une vision globale et avons évoqué l'idée d'une régionalisation de l'Ondam.

Pour suivre une logique de parcours du patient, on pourrait envisager une fluidité entre les différentes sous-sections de l'Ondam au travers des réserves partagées.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous avons demandé que les réserves soient gelées pendant trois ans. Le taux fixe et le fait qu'elles ne soient pas focalisées sur l'hôpital constituent déjà un progrès.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 17*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis.** – L'amendement COM-44 vise à compléter la trajectoire financière. Le nouveau cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale impose que ces lois incluent, chaque année, un compteur des écarts entre les dépenses prévues par la loi de programmation des finances publiques en vigueur et le PLFSS déposé.

Pour les Robss et la FSV, l'amendement intègre les dépenses prévues pour 2026, à savoir 669 milliards d'euros.

*L'amendement COM-44 est adopté.*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis.** – L'amendement COM-45 complète le tableau relatif à l'Ondam pour l'année 2026 à hauteur de 263,1 milliards d'euros et l'année 2027, à hauteur de 269,9 milliards d'euros.

*L'amendement COM-45 est adopté.*

##### *Article 18*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis.** – L'amendement de précision COM-46 vise à préserver la marge de manœuvre des organismes de sécurité sociale en matière de dépenses de gestion administrative en permettant une éventuelle diminution de ces dépenses sur la période 2023-2027.

*L'amendement COM-46 est adopté.*

##### *Article 19*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis.** – L'amendement COM-47 prévoit d'encadrer la mise en réserve que le Gouvernement entend reconduire concernant

l'Ondam. D'une part, il fixe le taux de la mise en réserve : il ne s'agirait plus d'un taux minimal de 0,3 %, mais d'un taux fixé à ce niveau. D'autre part, il prévoit l'application de ce taux de gel des crédits à l'ensemble des sous-objectifs, et ce afin de prévenir une « sur-mise en réserve » de certains sous-objectifs et particulièrement ne plus faire porter aux établissements de santé l'essentiel de cette mise en réserve.

*L'amendement COM-47 est adopté.*

#### **Article 24**

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis.** – L'amendement COM-48 précise que la décomposition du solde des Asso que le Gouvernement enverra au Parlement au moment du dépôt du PLFSS de l'année concerne l'exercice en cours et l'exercice à venir. De plus, il prévoit qu'une décomposition similaire soit adressée au Parlement pour ce qui concerne l'exercice clos au moment du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. Le Parlement disposera ainsi des outils de comparaison pertinents tout au long du cycle budgétaire pour l'ensemble du périmètre des Asso.

*L'amendement COM-48 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

#### **TABLEAU DES AVIS**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 17</b> <b>Objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et objectif national de dépenses d'assurance maladie</b>			
Mme DOINEAU, rapporteure pour avis	COM-44	Inscription dans l'article de l'objectif de dépenses des régimes de sécurité sociale pour 2026	<b>Adopté</b>
Mme DOINEAU, rapporteure pour avis	COM-45	Inscription dans l'article de l'Ondam pour 2026 et pour 2027	<b>Adopté</b>
<b>Article 18</b> <b>Dépenses de gestion des caisses de sécurité sociale</b>			
Mme DOINEAU, rapporteure pour avis	COM-46	Remplacement de l'objectif de stabilité, par un objectif de non-augmentation des dépenses de gestion administrative des caisses de sécurité sociale	<b>Adopté</b>
<b>Article 19</b> <b>Mise en réserve de l'Ondam</b>			
Mme DOINEAU, rapporteure pour avis	COM-47	Application uniforme de la mise en réserve de 0,3 % à chacun des sous-objectifs de l'Ondam	<b>Adopté</b>
<b>Article 24</b> <b>Transmission annuelle au Parlement de la décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale</b>			

Mme DOINEAU, rapporteuse pour avis	COM-48	Information du Parlement sur les recettes, les dépenses et le solde de différentes composantes des administrations de sécurité sociale lors du PLFSS et du projet de loi d'approbation des comptes	<b>Adopté</b>
---------------------------------------	--------	--	---------------

**Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi - Désignation des membres de la commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mmes Catherine Deroche, Frédérique Puissat, MM. Philippe Mouiller, Olivier Henno, Mmes Monique Lubin, Michelle Meunier et M. Martin Lévrier comme membres titulaires, et de Mmes Pascale Gruny, Chantal Deseyne, Florence Lassarade, Annick Jacquemet, Annie Le Houerou, Maryse Carrère et Cathy Apourceau-Poly comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.*

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de MM. Éric Blachon, président, et Renaud Villard, directeur général, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous entendons à présent MM. Éric Blachon, président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), et Renaud Villard, directeur général, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Je remercie par avance les intervenants pour la concision de leur propos. Nous disposons d'une heure avant de passer à la suite de notre ordre du jour.

Monsieur le président, vous avez la parole.

**M. Éric Blachon, président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.** – J'entamerai mon propos en soulignant le caractère incertain et fragile de la situation et, donc, des projections.

Dans ce contexte, relativement contraint, nous enregistrons une réduction des déficits, tant de la branche vieillesse que du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le déficit de la branche passe de 3,7 milliards d'euros en 2020 à 1,1 milliard d'euros en 2021 ; le solde cumulé du FSV et de la branche est négatif de 2,6 milliards d'euros en 2021, contre 6,2 milliards d'euros en 2020. Pour 2023, ce déficit devrait se creuser légèrement, avant une nette dégradation qui le porterait à 13,6 milliards d'euros en 2026, en lien avec des hypothèses de forte inflation.

À nouveau, ces éléments vous sont communiqués dans un contexte macroéconomique incertain et sachant que nous agissons sous la contrainte d'une situation démographique en tension, avec une hausse attendue du nombre de retraités pour une population stable de cotisants.

En 2030, 21 millions de personnes auront atteint l'âge de 60 ans. Nous devons poursuivre et amplifier la politique de prévention, dont la vertu est de réduire les coûts de la réparation. Il faut anticiper pour ne pas subir. C'est l'esprit qui anime l'action sociale conduite par la Cnav, en cohérence avec les objectifs fixés par l'État.

Toutefois, malgré tous nos efforts, le manque d'effectif ne nous permet plus d'assurer notre mission de service public. Notre modèle de production, fortement sollicité sur les missions hors convention d'objectifs et de gestion, s'en trouve bouleversé. Anticipant une très nette hausse de la liquidation des droits directs au cours des prochaines années, nous craignons une dégradation du solde à l'horizon de 2025.

Le PLFSS pour 2023 ne contient que peu de mesures concernant directement la branche retraite. On citera principalement le renforcement de la lutte contre la fraude et le soutien à l'autonomie, deux sujets que nous avons largement anticipés. Examiné par le conseil d'administration de la Cnav, ce projet a reçu un avis majoritairement défavorable.

**M. Renaud Villard, directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.** – Effectivement, peu d'articles de ce PLFSS nous concernent directement. Je mentionnerai néanmoins l'article 41 relatif à la lutte contre la fraude, comportant deux mesures que nous accueillons avec beaucoup d'intérêt.

La première vise à donner à nos enquêteurs assermentés un accès nouveau à des données auxquelles ils n'avaient pas juridiquement accès jusqu'à présent, en leur conférant des pouvoirs de cyber-enquête.

La seconde concerne la simplification du régime des sanctions, aujourd'hui d'une rare complexité, ce qui peut pénaliser les assurés et décourager les directeurs de caisses. Il s'agirait de clarifier la chaîne en supprimant la phase de recours amiable pour saisir directement, le cas échéant, la commission des pénalités.

Ces deux mesures nous permettront d'améliorer nos dispositifs de lutte contre la fraude, domaine dans lequel nous sommes plutôt performants.

Le PLFSS est assez « vierge » sur la partie retraite – pour des raisons que vous imaginez sans doute bien mieux que moi –, d'où la concision de mon propos liminaire.

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse.** – Les articles concernant la branche vieillesse sont en effet très limités.

Les projections montrent bien que le déficit va se creuser dans les années à venir. Elles montrent aussi la lenteur de la montée en charge des réformes. Sauf à choisir des méthodes très brutales, il faut tenir compte de ce délai entre la prise de décision et son application pleine et entière.

Les carrières longues posent toujours un véritable problème. Qu'en sera-t-il en cas de report de l'âge légal de départ en retraite ? Votre analyse montre une diminution du nombre de personnes concernées. Pouvez-vous développer ce point ?

Nous souhaitons aussi un éclaircissement sur la question de la durée de cotisation. Quelle est la proportion de personnes partant avec une pension à taux plein et de personnes subissant une décote ?

Nous vous avons également demandé des simulations des effets d'un décalage de l'âge de départ à la retraite, d'une accélération de la réforme Touraine – pour atteindre 43 annuités dès la génération 1967 au lieu de la génération 1973 – et un cumul de ces deux mesures. Il me semble que nous ne les avons pas reçues.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles.** – Avez-vous dû accroître vos effectifs dans le cadre de la lutte contre la fraude ?

Je souhaite aussi attirer votre attention sur le fait que, à titre personnel, j'ai connaissance d'un nombre important de personnes ayant du mal à liquider leur pension de retraite. Elles sont contraintes de suivre un parcours administratif très long et ne trouvent personne au bout du fil en cas de difficulté. Elles ne trouvent pas non plus de solution au niveau des maisons France Services, alors que ces structures sont censées constituer un point d'entrée et disposer de tous les numéros utiles.

**Mme Catherine Procaccia.** – Le portail permettant théoriquement à chacun de suivre l'évolution de ses droits est-il bien utilisé ? En particulier, les évolutions apportées au niveau des retraites supplémentaires ont-elles porté leurs fruits ?

Cette semaine, l'Institut Montaigne a proposé une piste de réflexion sur la modulation du niveau des cotisations sociales en fonction de l'âge des salariés. Aviez-vous déjà réfléchi à cette possibilité ?

**M. Renaud Villard.** – Monsieur le rapporteur, je vous rejoins sur la lenteur de montée en charge des réformes : la réforme Touraine l'achèvera en 2035, tandis que la réforme Woerth l'a achevée en 2017. Pour éviter tout effet « Big Bang », nous sommes sur des rythmes très lents. Cette forte inertie dans la montée en charge des réformes paramétriques impose de les anticiper suffisamment en amont.

Le nombre de départs anticipés pour carrière longue présente une évolution en dents de scie. Au lancement du dispositif, en 2003, nous avons connu un démarrage extrêmement rapide, suivi par un ralentissement en 2009, lié au durcissement des conditions d'accès, puis par un redémarrage en 2012 sous l'effet de leur assouplissement par le président Hollande. Mais, en réalité, l'érosion du dispositif est désormais forte. Elle résulte notamment de la loi Touraine, puisque celle-ci prévoit une augmentation de la durée d'assurance, ce qui permet à de moins en moins d'assurés d'être éligibles à la retraite anticipée pour carrière longue, à moins d'avoir commencé à travailler avant 17 ans. Par ailleurs, les nouvelles générations, nées après la crise pétrolière, ont connu des conditions de scolarité et de carrière bien différentes des générations précédentes, avec des entrées plus tardives dans la vie active et des carrières plus « hachées ».

On estime que les retraités partant avec une décote représentent entre 8 et 10 % du flux. Il y a un attachement culturel très fort au taux plein, conjugué à l'impact financier lourd du départ avec décote. C'est pourquoi, d'ailleurs, nous vérifions toujours avec l'assuré qu'il est bien certain de vouloir partir de manière définitive avec une décote. Cette précaution allonge la démarche, mais nous semble de droit, au regard de l'impact de cette décision sur le montant de la pension.

Nous vous devons effectivement, monsieur le rapporteur, le chiffrage d'une combinaison entre allongement de la durée d'assurance et report de l'âge de départ à la retraite. Nous réparerons cet oubli le plus rapidement possible.

S'agissant de la fraude, trois leviers ont été employés pour améliorer nos performances. Premièrement, les effectifs de contrôleurs assermentés, ayant des prérogatives proches de celles des officiers de police judiciaire, sont passés d'une cinquantaine à près d'une centaine de personnes. Deuxièmement, des contrôleurs assermentés ont été recrutés. Troisièmement, nous avons accru la performance de nos outils de repérage des risques de fraude.

J'en viens aux difficultés dans les démarches administratives. Malheureusement, entre 5 % et 10 % des dossiers que nous traitons sont un peu kafkaïens. Ils ne doivent toutefois pas faire oublier les 90 % à 95 % d'autres !

Deux évolutions majeures sont à noter à ce propos. D'une part, nous avons considérablement réduit les délais : alors que, voilà cinq ans, un départ en retraite au 1<sup>er</sup> avril devait être mis en paiement avant le 30 mai, cette échéance a été ramenée au 31 mars. D'autre part, nous avons mis en place un service de réclamation, pour lequel nous avons des délais opposables. Nous devons encore nous améliorer sur la détection, le plus en amont possible, des dossiers qui n'entreront pas dans les bonnes cases et demanderont des délais de traitement longs.

En revanche, je m'inscris en faux sur l'absence d'interlocuteurs : nous répondons à plus de 85 % des appels qui nous sont adressés, avec un délai moyen de 5 minutes d'attente. Nous pouvons toujours nous améliorer, mais nous répondons !

Les maisons France Services ont toutes noué un partenariat avec nous, qui leur garantit un contact privilégié. Autrement dit, madame Gruny, la théorie vous contredit... La pratique, elle, vous donne raison ! Afin d'améliorer la situation, les ministres Stanislas Guerini et Caroline Cayeux nous ont récemment annoncé le déploiement – de mémoire – d'un demi-effectif par département pour animer, resserrer ce partenariat et éviter qu'il ne soit désincarné.

La loi sur les contrats de retraite supplémentaire en déshérence est bel et bien mise en œuvre. Le droit à l'information inclut donc désormais ces contrats. Je n'ai pas d'éléments sur l'impact en termes de non-recours, mais plus de 80 % des contrats sont remontés à la date de juillet dernier, ce qui devrait nous offrir un levier très puissant sur la question des droits en déshérence.

Enfin, j'ai regardé trop rapidement l'étude de l'Institut Montaigne. Leur proposition me semble assez proche de la dynamique envisagée en 2018 et 2019, c'est-à-dire une articulation entre durée d'assurance et âge de départ à la retraite. Cela donne un modèle très pur en termes mathématiques, mais difficilement compréhensible pour les assurés.

**M. Éric Blachon.** – Il faut avoir conscience que nous sommes maintenant dans un système industrialisé de la retraite. Nous avons besoin de process efficaces et, comme dans toute industrie, nous nous heurtons aux 10 % de production posant problème. Comme l'a indiqué Renaud Villard, 90 % des nouveaux retraités sont satisfaits de nos services et nous travaillons à améliorer la situation pour les 10 % restants. En effet, il est inacceptable qu'une



personne se retrouve en situation de rupture financière parce que son dossier n'a pas été traité en temps et en heure.

Aujourd'hui, 12 millions d'espaces personnels assurance vieillesse ont été créés. C'est une bonne orientation pour le futur. Mais désincarner la relation pose tout de même problème, compte tenu du niveau d'illettrisme, d'illectronisme ou du nombre de personnes vivant en dehors des zones de couverture. Nous avons donc choisi de mettre l'accent sur la relation.

Par ailleurs, les réformes qui se mettent en place se heurtent toujours à un problème de transfert de charge. Les futurs retraités, qui pourraient travailler encore quelques années de plus pour atteindre l'âge souhaité par le Gouvernement, vont avoir à traverser un moment délicat, puisque la tendance, on le sait, est de ne pas conserver les séniors jusqu'au bout. Le monde patronal a des propositions sur le sujet, la discussion est engagée, mais il faut être conscient de cette possibilité de transfert de charges au niveau des comptes publics.

**Mme Monique Lubin.** – De quoi parle-t-on exactement quand on parle de fraudes au niveau de la Cnav ?

Par ailleurs, il est aujourd'hui très facile de monter un dossier de retraite si l'on a suivi une carrière relativement peu complexe. Ceux qui rencontrent des difficultés ont souvent des dossiers compliqués. Les agents des maisons France Services, en dépit de leur bonne volonté, ne sont pas omniscients. En conséquence, pouvez-vous nous dire comment les choses se passent concrètement pour ceux qui font appel à ce réseau ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Quelles actions la Cnav mène-t-elle pour simplifier les démarches et le parcours des personnes âgées désireuses d'obtenir une aide financière pour le maintien à domicile ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Vous avez évoqué le manque d'effectif au sein de la Cnav, qui porte préjudice à ses missions de service public. J'ai lu avec beaucoup d'intérêt que la Cnav avait versé 957 000 euros au cabinet McKinsey pour un rapport de 50 pages et un diaporama PowerPoint. Je suis étonnée de voir que, d'un côté, on déplore ne plus pouvoir jouer son rôle de service public et, de l'autre, on paie un tel montant à un cabinet de conseil. Est-ce une pratique régulière pour la Cnav ?

**Mme Annick Jacquemet.** – Il faut avoir cotisé 5 trimestres avant son vingtième anniversaire pour pouvoir bénéficier du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue. Qu'en est-il des femmes ayant eu un enfant avant leur vingtième anniversaire ? Pourquoi ne bénéficient-elles pas de ce dispositif ?

En matière de fraude, il semblerait que de nombreux centenaires vivant à l'étranger continuent de toucher leur retraite. Croisez-vous les fichiers non seulement en France, mais aussi à l'étranger ?

**M. Alain Milon.** – Ma question complète celle de Mme Lubin. Est-ce normal que, dans ce PLFSS, le seul article relatif aux retraites concerne les fraudes ? Tout le monde, dans le débat public, parle de fraude. On donne le sentiment aux citoyens qu'elle est la seule cause des déficits de la sécurité sociale, ce qui est évidemment faux. À combien estimez-vous son poids réel ?

**M. Renaud Villard.** – Les fraudes, pour la Cnav, représentent 300 millions à 400 millions d’euros par an. C’est considérable, mais, rapportées à 150 milliards d’euros de recettes, peu en proportion.

Nous recensons trois catégories principales de fraudes : la dissimulation de décès à l’étranger ; la fraude aux minima sociaux – la personne oublie de déclarer certaines ressources ; et la fraude à la résidence – la personne oublie de mentionner un départ à l’étranger pour des minima sociaux soumis à condition de résidence.

Le risque est donc réel, mais ce n’est pas en luttant contre la fraude que l’on ramènera la branche vieillesse à l’équilibre.

S’agissant des centenaires, nous en comptabilisons 16 000 sur les 15 millions de retraités, dont 1 000 vivent à l’étranger. Sur ces 1 000, peut-être que 100 à 200 sont morts, mais la pension moyenne de ces centenaires s’établit à 240 euros par mois. Autrement dit, si nous sommes sur une fraude totale de 500 000 euros, c’est le maximum ! Cela ne signifie pas que nous ne nous attaquons pas au problème : nous avons accès aux tables de mortalité et aux pyramides des âges, par exemple en Algérie, pays étranger comptant le plus de bénéficiaires d’une pension de retraite française ; nous confrontons ces données à nos propres tables de mortalité ; au moindre doute, nous diligentons un contrôle sur place. Enfin, la loi permet désormais aux pensionnés d’apporter la preuve de leur existence par le biais de la biométrie ; nous menons actuellement une expérimentation visant à permettre la pleine application de ces dispositions.

Nous n’avons donc pas le main qui tremble en matière de lutte contre la fraude. Pour autant, j’insiste, ce n’est pas cela qui nous permettra d’équilibrer nos comptes.

Nous considérons France Services, au regard de notre réseau, comme le « dernier kilomètre ». Il n’est pas en capacité de répondre sur le fond avec l’expertise requise, mais il offre un accompagnement à l’assuré et permet de le mettre en relation avec nos services. L’enjeu, pour moi, sera maintenant d’y projeter des agents *via* des entretiens web. Bien que n’étant pas majeur par rapport aux canaux principaux de la Cnav, ce réseau nous permet de gérer le cas de 100 000 assurés, que nous aurions eu du mal à atteindre sans cela.

Pour les personnes âgées et leur accès aux aides, c’est une simplification radicale que nous avons mise en œuvre. Nous avons construit, en lien avec la nouvelle cinquième branche, un parcours de demande d’aide, en ligne ou sur support papier. Ce dispositif, lancé en 2021, est opérationnel et 12 départements l’ont déjà adopté. Dans ce cadre, nous avançons les aides sollicitées et nous discutons ensuite avec les départements pour définir la nature de l’aide, APA ou aide sociale de la Cnav. Avec ce parcours, nous nous inscrivons dans une logique de partenariat et de co-construction, notamment avec l’Assemblée des départements de France (ADF).

Je précise, pour répondre à la question sur le cabinet McKinsey, que les charges de personnel de la Cnav s’élèvent à 1,4 milliard d’euros. Ce n’est pas avec le montant de cette étude, moins d’un million d’euros, que je pourrais augmenter les salaires ! Nous avons bénéficié, dans ce cadre, d’une démarche d’accompagnement extrêmement longue, justifiée par le fait que le Gouvernement – nous étions alors en septembre 2019 – venait de mettre sur la table un projet de réforme systémique. J’aurais été irresponsable si je n’avais pas pris le temps de me faire assister par une aide extérieure pour anticiper un tel choc. La Cnav a bien évidemment des compétences et des conseils en interne, mais pas pour absorber une telle

transformation ! Dans son rapport sur le sujet, Mme Éliane Assassi souligne que la mission de la société McKinsey n'a pas produit d'effets : je n'allais pas continuer à engager de l'argent public pour une réforme abandonnée en mars 2020 ! J'ajoute que la Cnav a une consommation infinitésimale de prestations de sociétés de conseil en stratégie en temps normal et, tout à fait humblement, je me permets d'indiquer que la proposition de loi que vous avez adoptée récemment semble de bon aloi. Elle ne mettra pas en difficulté le gestionnaire que je suis !

Enfin, ne sont réputés cotisés pour l'accès à la retraite anticipée pour carrière longue que quelques trimestres correspondant à des aléas de carrière, maladie ou chômage. Les majorations de durée d'assurance liées aux enfants ne sont pas prises en compte dans ce cadre.

**M. Éric Blachon.** – Nous pouvons avoir des ambitions et imaginer des maisons France Services compétentes dans tous les domaines, mais les faits s'imposent à nous. On ne peut leur demander qu'un premier niveau d'intervention, même s'il est très utile. Nous allons en tout cas travailler dans le sens d'une amélioration, tout comme nous travaillons à la simplification des démarches des assurés.

La Cnav est un grand service public, qui répond à des injonctions gouvernementales et légales. C'est ce qu'expliquait Renaud Villard à propos du cabinet McKinsey. Il faut savoir ce que l'on veut : si on nous demande d'être toujours au rendez-vous, sans nous permettre d'anticiper, c'est problématique ! Je reconnais néanmoins un défaut de notre part au niveau de la communication. Nous allons nous améliorer dans ce domaine.

Dernier point, nous sommes tous très intéressés par la prévention. Si nous continuons sur la trajectoire de nette réduction de notre budget d'action sociale, nous ne serons plus en capacité de faire de la prévention et de l'action sanitaire et sociale, notamment pour permettre aux personnes âgées de rester à domicile.

*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.*

### **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de Mme Anne Thiebeauld, directrice des risques professionnels de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam)**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous entendons à présent Mme Anne Thiebeauld, directrice des risques professionnels de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Je remercie par avance les intervenants pour la concision de leur propos. Nous disposons d'une heure avant de passer à l'audition suivante.

Madame la directrice, vous avez la parole.

**Mme Anne Thiebeauld, directrice des risques professionnels de la Caisse nationale de l'assurance maladie.** – Le PLFSS comprend peu de dispositions sur la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) de la Cnam, en dehors des aspects financiers.

Après une situation atypique de déficit en 2020, de l'ordre de 200 millions d'euros, la structuration des comptes de 2021 et les prévisions pour les années suivantes montrent un retour à une situation excédentaire, telle que la branche en connaît depuis les années 2012 et 2013, essentiellement sous l'effet de la reprise d'activité et de l'atténuation des contraintes sanitaires. L'excédent de la branche est évalué à 2 milliards d'euros pour 2022 et 2,2 milliards d'euros pour 2023.

Les missions de la branche, comme vous le savez, sont interdépendantes et s'appuient sur un réseau implanté dans différents organismes de sécurité sociale, aux niveaux régional et départemental. Elles consistent, d'une part, en la prévention des risques professionnels – mission qui s'adresse aux entreprises du régime général – et, d'autre part, en l'indemnisation des salariés en situation d'incapacité temporaire ou permanente.

En matière de santé au travail, l'année 2021 reste marquée par l'effet de la crise, avec un niveau d'activité partielle encore un peu parasitant pour l'établissement des statistiques annuelles de la branche.

Jusqu'en 2019, l'indice de fréquence des accidents de travail s'établissait autour de 33 ou 34 pour mille salariés. En neutralisant l'effet de l'activité partielle, il passe, en 2020 et 2021, à 30 ou 31 pour mille salariés. Il faudra voir si cette baisse se confirme dans la durée.

Les données de volumétrie constatées pour les accidents de travail et les maladies professionnelles atteignent, à la fin de 2021, un niveau légèrement inférieur à celui de 2019. À nouveau, le caractère structurel de cette baisse devra être confirmé.

L'activité de la branche a repris, avec près de 40 000 visites en entreprise pour des accompagnements en prévention, la poursuite du déploiement des programmes et un peu plus de 70 millions d'euros d'aide financière directe attribués aux entreprises.

En tarification, le taux moyen de cotisation calculé était de 2,24 % pour 2022 et, *a posteriori*, il s'établit à 2,03 %. C'est un des taux les plus bas connus au cours des dernières années.

En matière de reconnaissance du caractère professionnel des accidents et des maladies, les résultats montrent une bonne homogénéité de service sur le territoire.

Hors articles financiers, et en miroir avec la branche maladie, les articles du PLFSS concernant la branche sont consacrés à la lutte contre la fraude, avec l'encadrement du recours à la téléconsultation et les mesures concernant la méthodologie et le profil des investigateurs.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles.** – La majorité des maladies professionnelles sont liées aux troubles musculo-squelettiques (TMS). Pouvez-vous nous donner des éléments d'évaluation sur le programme de prévention de la branche AT-MP dans ce domaine ?

Les troubles psychiques liés au travail occupent également une place importante. Quel coût représente leur prise en charge pour la branche ? Quelles actions sont mises en œuvre pour limiter les risques psychosociaux ?

La Cour des comptes a consacré un chapitre de son dernier rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale à la maîtrise des risques professionnels dans les établissements et services médico-sociaux, où la sinistralité apparaît particulièrement élevée. Elle se prononce en faveur d'incitations financières individualisées en fonction de la sinistralité de chaque structure, alors que le secteur bénéficie d'un taux de cotisation AT-MP collectif. Qu'en pensez-vous ? Quelles actions de prévention sont menées dans ce secteur ?

Compte tenu de la trajectoire excédentaire de la branche, des réflexions sont-elles menées sur un rééquilibrage ? Quelles sont les pistes envisagées ? Peut-on rendre de l'argent aux employeurs pour qu'ils fassent plus de prévention encore ?

Le PLFSS propose également de fixer à 1,2 milliard d'euros pour 2023 le montant du transfert opéré au titre de la sous-reconnaissance des AT-MP au sein de la branche maladie. L'accroissement de ce transfert n'est-il pas susceptible de décourager les efforts de la branche et des entreprises en faveur de la prévention ? Comment justifier que le montant du versement soit encore pris en compte dans le calcul des cotisations AT-MP des employeurs ?

Enfin, il conviendrait que l'on nous dise à quoi sert ce transfert de 1,2 milliard d'euros... S'il était affecté à la prévention de pathologies liées au travail ou à la lutte contre la sous-déclaration, je comprendrais mieux !

**Mme Anne Thiebauld.** – Effectivement, 90 % des maladies professionnelles sont des TMS. Ceux-ci concernent la grande majorité des secteurs d'activité. Pour la branche AT-MP, c'est une préoccupation forte et ancrée dans la durée.

Nous déployons depuis 2014 un programme national de prévention de ces troubles, dit TMS-Pros. Tous les cinq ans, nous menons sur ce programme un exercice d'évaluation très approfondi. Les entreprises peuvent y adhérer de manière volontaire, mais ce sont surtout les préventeurs des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat) qui ciblent des entreprises de leur territoire, en fonction du taux de sinistralité. Il faut que la sinistralité soit avérée, c'est-à-dire que l'entreprise ait perdu plus de 600 journées de travail au cours de l'année précédente, contre une moyenne avoisinant 300 jours. Depuis 2014, environ 13 000 établissements sont entrés dans le programme ; ils sont 8 000 depuis 2018. Les secteurs d'activité principalement concernés sont le secteur médico-social, le commerce de détail, la grande distribution, la métallurgie, le bâtiment, le transport et la logistique.

La démarche est pertinente dans sa structuration, avec un programme assez classique d'accompagnement en quatre étapes : diagnostic de la situation ; identification des situations exposantes ; développement d'un plan d'action ; évaluation de ses effets. Sont aussi évalués positivement les critères de ciblage des entreprises précitées, l'approche sectorielle et les offres de services que nous proposons. Nos partenaires, principalement des fédérations professionnelles, jugent très majoritairement le programme utile, ainsi que les entreprises qui l'ont suivi.

Dans les points à améliorer, il faut valoriser positivement et financièrement les entreprises qui investissent dans ce programme de prévention. C'est une piste de réflexion. L'outil informatique accompagnant TMS-Pros a également connu quelques soucis.

Comme toute politique publique de prévention, la grande difficulté est de mesurer objectivement l'impact en termes d'évitement de risque. Néanmoins, on constate que l'indice de fréquence de survenue des TMS baisse deux fois plus vite au sein des entreprises engagées dans TMS-Pros depuis 2014 que dans les autres entreprises. L'effet est encore plus intense pour le secteur de l'aide et des soins à la personne : les cas de TMS ont progressé de 14 % entre 2014 et 2019 dans le secteur, tandis qu'ils baissaient de 8 % au sein des entreprises ayant suivi le programme.

S'agissant des troubles psychiques, ils occupent également une part croissante. On voit traditionnellement la prise en charge à titre professionnel de ces troubles à travers les maladies professionnelles, qui, pour être reconnues par la branche, doivent entraîner un taux d'incapacité permanente supérieur à 25 %. Le seuil de gravité étant relativement élevé, le nombre de ces maladies est légèrement supérieur à 1 500 par an. Mais on sait moins que la branche prend aussi en charge annuellement 12 000 accidents de travail au titre des troubles psychosociaux. La valeur du risque de ces affections psychiques représente environ 200 millions d'euros en accidents de travail et 166 millions d'euros en maladies professionnelles, pour une valeur du risque totale de 9 milliards d'euros. Trois secteurs sont principalement concernés : le secteur médico-social, le transport, notamment de personnes, et le commerce de détail. Ils ont un point commun, le rapport au public.

En termes d'action de prévention, nous menons une démarche d'alerte et de sensibilisation auprès d'entreprises qui présentent un taux d'absentéisme particulièrement fort, deux à trois fois supérieur à la moyenne du secteur. Nous pouvons alors les accompagner dans le déploiement de démarches de prévention. Pour cela, nous pouvons leur proposer de la documentation, des formations, des outils d'aide à l'objectivation du risque, etc. Nous avons également travaillé sur un réseau de consultants en risques psychosociaux (RPS) labellisés auxquels les entreprises peuvent faire appel.

S'agissant de la tarification des établissements médico-sociaux, l'existence de taux forfaitaires se justifie pleinement, mais, sur des secteurs en forte sinistralité, nous perdons un levier très important en prévention : le caractère incitatif de la tarification. Des préconisations ont été faites pour revenir à un dispositif de droit commun, mais ce retour aurait un impact financier douloureux, notamment pour l'hébergement et l'aide à domicile des personnes âgées – le sujet est donc sensible. Pour près de 40 % des établissements, il n'y aurait pas d'incidence et on trouverait quelques gagnants, notamment les établissements pour personnes handicapées, petite enfance et prise en charge de l'adolescence. Le sujet reste ouvert.

Comme je l'indiquais en introduction, le PLFSS prévoit un retour à un excédent significatif et durable de la branche. En tant que directrice des risques professionnels, je n'ai pas de positionnement spécifique sur les perspectives financières. Au sein des finances sociales, il y a une approche transversale de l'équilibre financier des différentes branches : c'est le modèle historique de la sécurité sociale.

La question de la compensation du coût de la sous-déclaration des AT-MP ne renvoie pas à la même problématique : le reversement à la branche maladie n'est pas en lien avec un besoin de combler le déficit de cette branche. Le rapport de la commission chargée

d'estimer le coût de la sous-déclaration – commission indépendante, je le rappelle – est très étayé. Il établit techniquement et scientifiquement le phénomène de sous-déclaration, notamment en matière de maladies professionnelles. La déclaration pour les maladies est effectivement laissée à la main des assurés et, dans le cas, par exemple, de cancers professionnels se déclarant avec un effet différé, vingt à trente ans après l'exposition, ce peut être une initiative complexe à entreprendre.

**Mme Michelle Meunier.** – La Cour des comptes a bien mis en évidence l'importante sinistralité du secteur médico-social, en particulier dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et pour les aides soignantes. Elle a avancé des pistes de réflexion mais a également rappelé cette vérité : s'il y avait plus de personnel auprès des patients, il y aurait certainement moins d'accidents de travail et d'arrêts maladie ! Vous avez évoqué des boîtes à outils. Dans ce domaine particulier, envisagez-vous des campagnes pour passer de la logique du curatif à la logique de la prévention ?

**Mme Laurence Cohen.** – Votre tâche n'est-elle pas rendue plus difficile par la suppression des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), surtout si l'on ajoute à cela la pauvreté de la médecine du travail ?

Vous avez évoqué la possibilité de survenue de cancers longtemps après l'exposition, ce qui complique la déclaration en maladie professionnelle. Dans le cas précis de l'amiante, j'ai été alertée sur le fait que d'autres cancers – du larynx, des ovaires, de l'estomac,... – pourraient être dus à une exposition à cette matière, mais ne sont pas reconnus en tant que tels. Un élargissement de la liste aurait-il une incidence sur votre mission ?

Enfin, certains professionnels ont été exposés en nombre à la covid-19, surtout dans la première période de l'épidémie, soit par méconnaissance, soit sous l'action d'employeurs peu scrupuleux. Cette exposition est-elle reconnue, car certains travailleurs ont pu développer des formes extrêmement graves ?

**M. Philippe Mouiller.** – En complément de l'intervention de Michelle Meunier, j'indique qu'une des préconisations de la Cour des comptes est de compléter les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) par un volet accidents du travail, intégrant la prévention, la formation et les moyens matériels, voire immobiliers, prévus pour améliorer la sinistralité. Mais il s'agit d'un secteur aujourd'hui très tendu, à la fois sur le plan financier et sur le plan humain. La question qui se pose est donc : comment pourriez-vous soutenir le secteur médico-social dans ces domaines ?

**Mme Anne Thiebauld.** – Nous partageons votre préoccupation sur le médico-social. Pendant la période de mise en œuvre de la COG 2018-2022, nous avons testé l'intégration d'une démarche sectorielle spécifique pour le secteur, notamment auprès des Ehpad mais aussi auprès des aides à domicile dont les problématiques de risques professionnels ne sont pas tout à fait les mêmes. Environ un millier d'Ehpad ont été embarqués dans le programme TMS-Pros, pour un résultat positif au regard de l'évaluation dont je vous ai fait part. Il s'agit d'une orientation que nous souhaitons renforcer pour la prochaine période : nous envisageons d'augmenter le nombre d'employeurs ciblés par TMS-Pros dans le médico-social, mais aussi d'avoir une approche sectorielle multirisques : outre les RPS que nous avons déjà évoqués, elle portera également sur le risque de chutes de plain pied, qui est le deuxième risque constaté dans le secteur.

L'entreprise qui adhère à TMS-Pros bénéficie d'un accompagnement dans la durée. Le programme comprend d'abord des outils simples et accessibles permettant aux entreprises de ce secteur d'activité, y compris de taille modeste, d'évaluer précisément leurs risques. Il comprend également des offres d'incitations financières - en 2021, 70 millions d'euros ont été dépensés par la branche en aides financières directes. Elles permettent le cofinancement jusqu'à 70 % d'actions de formation pour les personnels ainsi que d'achats d'équipements, par exemple des lève-personne dans les établissements d'hébergement. Ces aides concrètes sont importantes, même si elles ont connu un succès modéré ces dernières années. Elles ne remplaceront naturellement jamais la volonté de l'employeur de s'inscrire dans la démarche, *a fortiori* compte tenu de la situation de l'emploi dans ce secteur, mais elles existent.

Les CHSCT ont été remplacés par les commissions santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT) des CSE qui sollicitent la branche AT-MP ainsi que les préventeurs des Carsat, lesquels peuvent intervenir lors des séances. En dehors de la branche, qui n'a pas de compétence en matière de médecine du travail, les intervenants en prévention au sein des services de prévention et de santé au travail (SPST) peuvent intervenir en premier niveau.

S'agissant de la reconnaissance en maladie professionnelle des cancers liés à l'amiante hors tableaux, une expertise Anses a été réalisée sur ce sujet. Comme vous le savez, la création d'une voie de reconnaissance sous forme de tableau renvoie à une procédure spécifique qui ne relève pas de la direction des risques professionnels mais de la commission spécialisée chargée des maladies professionnelles (CS4) du comité d'orientation des conditions de travail (COCT). Le cas échéant, cette procédure peut déboucher sur la création d'un tableau qui sera mis en application par la CNAM AT-MP. Pour autant, les salariés qui se voient diagnostiquer une maladie hors tableau ont aujourd'hui la possibilité de saisir le comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP) en cas de taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 25 %.

Enfin, 2 316 cas de covid-19 ont été pris en charge en tant que maladie professionnelle, dont 1 645 au titre du tableau 100 qui concerne les soignants ou les personnes ayant exercé dans un établissement de soins pendant l'épidémie.

*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.*

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Jean-René Lecerf, président, et Mme Virginie Magnant, directrice, de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de l'audition 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.*



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

**Mercredi 19 octobre 2022**

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

*La réunion est ouverte à 8 h 45.*

### **Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables - Audition de Mme Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Madame la Présidente, mes chers collègues, c'est une joie de vous recevoir, Madame Jouanno, ou plus exactement de vous retrouver ici, puisque vous avez siégé au Sénat entre 2011 et 2017 et que vous étiez, avant votre départ, membre de notre commission et présidente de la délégation aux droits des femmes.

Notre commission vous avait reçue en mars 2018, à l'occasion de votre nomination à la tête de la commission nationale du débat public pour un mandat de cinq ans, puis en octobre 2019. Il était donc temps, si j'ose dire, de vous entendre à nouveau !

Je rappelle que la CNDP est une autorité administrative indépendante (AAI) chargée d'organiser les débats publics sur les projets, plans et programmes ayant un impact majeur sur l'environnement. Son rôle est de permettre au public d'être informé le mieux possible et de participer à la prise de décision, en plaçant son action dans le cadre des principes d'indépendance, de transparence et d'égalité de traitement des contributeurs.

Votre parcours et votre expérience sont particulièrement précieux au moment où notre pays fait face à des choix déterminants pour son avenir, avec la pression imposée par le dérèglement climatique et l'érosion de la biodiversité. La concertation avec le public et la participation des citoyens aux décisions ayant des impacts sur l'environnement sont essentielles pour mener à bien les transitions qui sont devant nous car elles constituent la garantie de l'acceptabilité et de l'effectivité de ces transitions.

Aussi, nous souhaitons particulièrement vous entendre dans le cadre de l'examen prochain, par le Sénat, du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables qui a été déposé sur le bureau de notre assemblée le 26 septembre dernier et dont certaines mesures du texte initial concernent directement la CNDP, je pense à l'éolien en mer.

Toutefois, de nombreux autres sujets sur lesquels travaille la CNDP intéressent notre commission : je pense au futur débat sur le nouveau programme nucléaire français, au débat qui s'est achevé il y a peu sur le nouveau plan de gestion des matières et déchets radioactifs, à celui sur la politique agricole commune (PAC), ou encore à diverses projets et plans structurants pour nos territoires et qui font l'objet d'une intervention de la CNDP.

En outre, le Parlement devra examiner, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023, une loi de programmation relative à l'énergie et au climat. Dans ce cadre et pour alimenter les travaux de préparation de ce texte important, une concertation nationale sur le système énergétique est en cours, sous l'égide de la CNDP, conformément à la saisine du 23 février 2022 signée par la ministre de la Transition énergétique et le ministre chargé des Relations avec le Parlement et de la participation citoyenne. Le Président de la République a en outre indiqué que cette concertation nationale aurait lieu au second semestre 2022.

On comprend donc déjà, soit dit au passage, que le calendrier fixé par le code de l'énergie, visant une adoption de cette loi de programmation avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023, sera difficilement tenable ; le Gouvernement l'a d'ailleurs lui-même déjà reconnu.

Je rappelle enfin que nous examinons chaque année les crédits budgétaires qui contribuent au fonctionnement de la CNDP, et qui sont inscrits dans le programme 217 de la mission « écologie, développement et mobilités durables ». À cet égard, vous nous direz si les moyens budgétaires, en légère hausse, alloués cette année à la commission que vous présidez et vos effectifs vous semblent à la hauteur des missions qui vous sont assignées.

Avant de vous laisser la parole, je souhaitais vous poser deux questions liminaires.

D'abord, près de cinq ans après votre nomination, quel regard portez-vous sur le fonctionnement de la démocratie environnementale dans notre pays et sur les évolutions législatives et réglementaires intervenues en la matière ces dernières années ? Grâce à votre expérience sur des projets récents, vos interactions avec les ministères et les sujets sur lesquels vous travaillez actuellement, quels obstacles identifiez-vous au renforcement de la culture de la participation et de la concertation dans notre pays ? À l'inverse, quels sont les atouts de notre modèle de démocratie environnementale par rapport à nos voisins européens, selon vous ?

Je serai notamment preneur de votre retour d'expérience sur l'élaboration de la loi « climat et résilience », que notre commission a examiné au fond, et qui était née de l'exercice assez particulier de la « convention citoyenne », dont la méthodologie ne correspondait pas tout à fait à celle que la CNDP a l'habitude de mettre en place.

Ensuite, pouvez-vous nous présenter les grandes lignes de la méthode de concertation en cours sur la future loi de programmation énergie-climat, la gouvernance de la concertation et les étapes du processus ?

Je vous laisse à présent répondre à ces premières questions, Madame la Présidente, puis nous nous concentrerons, si vous le voulez bien, sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production des énergies renouvelables et je donnerai la parole à Didier Mandelli, notre rapporteur, qui vous interrogera spécifiquement sur ce texte, ainsi qu'à l'ensemble de nos collègues. Je vous remercie.

**Mme Chantal Jouanno, présidente de la commission nationale du débat public (CNDP).** – Je suis ravie de vous retrouver, tout particulièrement dans cette salle de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La commission nationale du débat public (CNDP) a été créée il y a vingt-cinq ans et a rapidement été transformée en autorité administrative indépendante (AAI). Son rôle est de garantir le droit à l'information et à la participation du public à l'élaboration des décisions sur

les projets ayant un impact sur l'environnement. Il s'agit d'un droit inscrit dans la Constitution, reprenant des enseignements de la convention d'Aarhus.

Le droit à l'information implique de devoir veiller à ce que le public ait accès à une information pluraliste, contradictoire et surtout compréhensible. Nous n'émettons pas cette information mais nous veillons à ce que l'information émanant du maître d'ouvrage et celle émanant des autres acteurs soit la plus accessible possible.

Le droit à la participation n'est pas seulement un droit à être consulté, il s'agit d'un droit à participer à l'élaboration des décisions. Ce droit se traduit de manière concrète par l'obligation pour le maître d'ouvrage, à l'issue d'une concertation, d'indiquer ce qu'il retient du débat public. Il doit motiver ses décisions lorsqu'il ne retient pas les propositions du public.

Le rôle de la CNDP est bien distinct de celui des commissaires enquêteurs, qui interviennent à la fin de l'élaboration du projet, juste avant l'autorisation d'engager les travaux, pour émettre un avis – favorable ou défavorable – sur le projet. La CNDP intervient quant à elle au tout début de l'élaboration du projet, à un moment où l'on peut débattre de son opportunité même, avec une obligation absolue de neutralité. Nous n'émettons jamais d'avis sur le fond du projet mais uniquement sur la qualité de la participation.

Notre activité a fortement augmenté depuis cinq ans puisqu'elle a été multipliée par sept. Nous avons entre 130 et 150 procédures par an de concertation ou de débat public sur des sujets très variés.

La démocratie environnementale est très particulière en France. La loi, sur laquelle elle repose, est très élaborée et conduit à reconnaître la France comme modèle sur le sujet. Nous recevons très souvent des délégations internationales s'inspirant du modèle français. L'Italie vient d'adopter une loi créant l'équivalent de la CNDP. Ce modèle exige de débattre de l'opportunité des grands projets très tôt, avant d'engager des études et des frais importants pour les maîtres d'ouvrage.

Cette démocratie fonctionne bien, comme en atteste la forte augmentation des procédures. Nous sommes énormément sollicités par les collectivités pour des missions de conseil. Présidant chaque année les trophées de la participation, je peux témoigner que les petites communes ont une activité participative extrêmement importante. En 2022, les dossiers les plus nombreux émanent de communes de moins de 10 000 habitants.

Cependant, alors que nous avons toujours connu un mouvement de progression du droit à la participation, nous constatons quelques régressions importantes.

Ainsi, s'agissant des projets n'étant pas obligatoirement soumis à la CNDP, le délai pour le public, les associations ou les collectivités pour saisir la CNDP a été raccourci par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), passant de quatre à deux mois.

En outre, à l'issue de cette loi, un décret a été adopté multipliant par deux les seuils au-delà desquels la saisine de la CNDP est obligatoire. Environ 45 % des projets soumis auparavant à l'obligation de participation n'y sont ainsi plus soumis. Ils ne font pas nécessairement l'objet d'une procédure volontaire à l'initiative d'associations ou de citoyens

puisque ce délai d'initiative a été divisé par deux. Il est compliqué pour les associations de connaître l'existence d'un projet et de s'organiser dans un délai si restreint.

Par ailleurs, la loi énergie-climat (LEC) a prévu que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), auparavant potentiellement soumise à débat public, ne le serait plus et ne ferait plus que l'objet d'une concertation dont les conditions restent à définir par un décret.

Ces évolutions législatives et réglementaires ont restreint le champ de la participation dans le cadre de la CNDP.

En parallèle, d'autres initiatives ont été menées, comme la Convention citoyenne sur le climat. Il s'agit d'un exercice que nous appelons de « mini publics » car ceux-ci sont tirés au sort. Ce n'est pas un exercice nouveau ; nous avons utilisé cette modalité pour la première fois en 2004. Une trentaine d'exercices de ce type ont été organisés à ce jour dans le cadre de débats publics. Ainsi, pour la PPE, 400 citoyens avaient été tirés au sort, réunis à l'Assemblée nationale, pour hiérarchiser différentes propositions.

La CNDP croit donc aux conventions citoyennes puisqu'elle y a recours elle-même. Cependant, on ne peut se reposer uniquement sur des conventions citoyennes pour organiser la participation du public. Il est important que toutes les personnes potentiellement concernées par un sujet puissent bénéficier de la même information et puissent participer au débat public.

L'exercice de convention citoyenne doit toujours être complété par un exercice ouvert au grand public, quelle que soit sa modalité. Dans notre jargon, nous disons qu'il faut toujours mélanger « mini public » et « maxi public ».

S'agissant de la participation, celle-ci ne se justifie pas en elle-même ; il faut veiller à ce que le décideur s'engage à mettre en débat le projet et qu'il s'engage à reprendre ou non des propositions formulées dans ce cadre. C'est ce point qui a posé problème s'agissant de la convention citoyenne pour le climat : il n'existait pas de garantie légale sur la manière dont les conclusions de la convention seraient ensuite reprises.

S'agissant de la concertation devant contribuer à l'élaboration de la loi de programmation énergie climat (LPEC), nous travaillons depuis plusieurs mois avec EDF sur la saisine adressée à la CNDP concernant les projets de construction de nouveaux réacteurs de type EPR.

Un débat public sera organisé du 27 octobre au 27 février sur l'ensemble du programme de construction de nouveaux réacteurs, dont les deux réacteurs EPR 2 de Penly. Nous avons signalé au Gouvernement par un avis qu'il aurait été préalablement opportun de pouvoir mettre en débat la place de l'énergie nucléaire dans l'ensemble du mix énergétique. Le Gouvernement a répondu favorablement. La CNDP a mené une mission de conseil pour proposer la méthode de concertation, placée sous l'égide du Gouvernement et non de la CNDP. La méthode a été proposée en avril dernier. Cet exercice, comme le débat public sur les EPR, a vocation à éclairer le Parlement pour ses travaux dans le cadre de la LPEC. Il est donc important que les conclusions de cet exercice interviennent avant les débats parlementaires. Nous aurions également préféré que la concertation nationale intervienne avant le débat sur les EPR.

**Mme Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP.** – Comme l’a indiqué la présidente, nous avons proposé au Gouvernement un rapport détaillant la méthode pour mettre en place cette concertation nationale sur le système énergétique de demain. Selon nous, cette concertation devait se rattacher aux débats parlementaires, pour mettre ainsi en dialogue démocratie participative et démocratie représentative. À la CNDP, cette articulation nous paraît essentielle.

Nous avons proposé au Gouvernement trois sujets : la consommation, la production (mix énergétique et électrique), et la gouvernance. Nous avons suggéré deux grands volets : un volet « maxi public », *via* un tour de France des territoires et un volet « mini public » *via* un forum de la jeunesse : 100 jeunes âgés de 18 à 25 ans tirés au sort, pour travailler sur des aspects particuliers de la LPEC. Ces discussions doivent servir à nourrir le projet du Gouvernement mais surtout les débats au Parlement. Les parlementaires pourront ainsi être éclairés par l’expertise citoyenne.

La CNDP n’a pas seulement élaboré la méthode de cette concertation, elle a également été missionnée par la Première ministre pour en être le garant. Nous veillerons à sa transparence, à la manière dont les réunions se dérouleront et à la forme que prendra le forum de la jeunesse. Par ailleurs, nous serons chargés de restituer ce qui aura été dit, en assurant un traitement neutre, transparent et exhaustif des paroles recueillies. Nous rédigerons le compte rendu des travaux du tour de France des régions mais aussi celui des discussions du forum de la jeunesse. La lettre de mission de la Première ministre précise également que le rapport de la CNDP devra éclairer les travaux de l’axe transition énergétique du Conseil national de la refondation (CNR).

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je tiens à saluer la présence de notre collègue Patrick Chauvet, qui est le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques pour les articles que notre commission a délégués au fond sur le projet de loi relatif à l’accélération de la production d’énergies renouvelables.

**M. Didier Mandelli.** – Je souhaite vous interroger sur le texte relatif à l’accélération de la production d’énergies renouvelables, que nous examinerons mercredi prochain en commission, mais aussi sur des sujets qui n’y figurent pas alors qu’ils sont essentiels pour garantir l’acceptabilité et la rapidité du développement des énergies renouvelables, dont nous avons besoin à la fois pour garantir la sécurité d’approvisionnement en électricité et en gaz et pour nous adapter au dérèglement climatique et à ses conséquences.

Je commence par une question générale : quels sont, selon vous, les points forts et les points faibles du texte ?

Ensuite, je souhaiterais vous interroger plus précisément sur l’enjeu de la planification, à terre et en mer, et de la concertation avec le public. Pour la planification terrestre du développement des ENR, quelle méthode, nationale et/ou territoriale, recommandez-vous ? À quelle échelle de planification pourrait-on identifier les zones qui pourraient accueillir les projets d’ENR (solaire, éolien, méthanisation, etc.) selon vous ? Sous quelle forme pourrait-on associer le public à la définition de ces zones ? Quelle devrait être la place des élus selon vous dans la prise de décision relative à l’identification de ces zones puis dans l’implantation des projets sur le terrain ?

S’agissant des projets éoliens en mer, la CNDP a été saisie à de multiples reprises afin d’organiser la participation du public sur des projets faisant l’objet d’appels d’offres, dès

2013 avec le parc de Saint-Nazaire et, plus récemment, pour les parcs de Sud Bretagne et de Centre Manche.

Dans la perspective de l'examen du projet de loi, pourriez-vous nous faire part des principaux enseignements à tirer des consultations organisées sur les projets éoliens en mer ? Identifiez-vous des « écueils » à corriger ?

J'aimerais en particulier savoir si vous avez identifié des pistes pour renforcer l'acceptabilité des projets dès le stade de la concertation préalable, par exemple à travers un renforcement de l'information mise à disposition du public sur les enjeux que recouvrent les zones d'implantation envisagées en matière de préservation de la biodiversité et, plus largement, de conciliation des différents usages en mer.

Selon vous, cette information est-elle suffisante aujourd'hui pour que le public se prononce en connaissance de cause sur l'implantation des parcs ?

Enfin, de l'avis de certains acteurs, l'une des clés du succès de nombre de nos voisins en matière d'éolien en mer – je pense notamment à l'Allemagne, à la Belgique et au Danemark – réside dans l'élaboration précoce et précise d'une planification spatiale – voire temporelle – des projets, qui permet de donner de la visibilité aux acteurs et de désamorcer, en amont, les conflits. Identifiez-vous des exemples étrangers dont nous pourrions nous inspirer pour améliorer la situation dans notre pays ? Comment, selon vous, la planification des projets éoliens en mer pourrait-elle s'organiser ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Mon obligation de neutralité conduit à ne me prononcer que sur les aspects concernant l'information et la participation du public. Je ne pourrai donc pas répondre à votre première question sur les points forts et faibles du texte.

S'agissant de la planification terrestre, nous ne sommes saisis que pour très peu de projets d'énergies renouvelables terrestres. Il s'agit bien souvent de petits projets. Or, nous ne sommes obligatoirement saisis que pour les projets au-delà de 300 millions d'euros. Il est rare que ces projets dépassent ce seuil. Nous avons été saisis pour trois projets de parc éolien, dont un en cours, ainsi que sur le projet d'Horizeo de création d'un parc solaire de 1000 hectares en Nouvelle-Aquitaine.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés du débat public sur le projet d'Horizeo. Le porteur de projet proposait de défricher 1000 hectares pour y installer des panneaux solaires. Les opposants au projet ont contesté cette nécessité, avançant que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) précisait que la même puissance pouvait être atteinte en posant les panneaux sur des friches. Une expertise a été diligentée, qui a révélé que les chiffres du SRADDET avaient été surestimés, les friches formant plusieurs parcelles difficiles à optimiser.

Cet exemple démontre la nécessité de partir du terrain, d'identifier précisément zone par zone les usages pour réaliser une bonne planification terrestre.

De notre expérience, la planification optimale est celle qui part d'une démarche ascendante plutôt que descendante, en partant de la vision des élus locaux et des intercommunalités sur la réalité des terrains. Par ailleurs, plus on est proches du territoire, plus il est facile d'organiser l'information et la participation du public. Ce dernier a une « expertise

d'usage » : il est capable de dire par son expérience ce qui se passe sur le terrain. Le rôle des élus est quant à lui d'arbitrer ces différentes visions et ces conflits d'usage.

L'éolien en mer ne déroge pas à ces nécessités de planification, même si l'échelle de la mer est beaucoup plus large. On imagine encore assez mal l'ampleur de ces projets industriels. Ainsi, pour le projet de parc éolien de centre Manche, qui correspond aux appels d'offres 5 et 8, entre 470 et 480 km<sup>2</sup> sont concernés, avec des éoliennes culminant à plus de 300 mètres de haut, séparées entre elles d'un kilomètre pour éviter les effets de perturbations, pour un potentiel du parc de 2,5 gigawatts. Il s'agit d'échelles industrielles monumentales.

Nous avons au total organisé dix-sept débats publics et concertations sur les projets d'éoliens en mer. Plusieurs enseignements peuvent en être tirés.

On constate que les arguments ont beaucoup évolué au fil du temps. Les arguments économiques, qui opposaient la faible rentabilité des projets, tout comme les arguments des climatosceptiques, sont aujourd'hui très rares. En revanche, les arguments sur les conflits d'usage demeurent. La mer n'est pas un espace vide et des conflits d'usage existent déjà, entre la pêche, l'aquaculture, les transports, le tourisme, la défense. Les cartes de zonage de la mer montrent qu'il s'agit d'espaces déjà très denses.

L'organisation de débats publics sur les projets d'éoliens en mer est rendue difficile par le manque d'informations sur les questions environnementales. On connaît très peu les fonds marins tout comme les impacts de ces projets de parcs sur la faune marine. Le président du comité régional des pêches, que j'ai rencontré dans le cadre du débat public pour le projet de parc éolien Sud Bretagne, m'a ainsi assuré, carte faite à la main à l'appui, qu'il connaissait mieux les fonds marins que l'État. Face à cette insuffisance de connaissances de données environnementales, le Gouvernement a lancé le projet Migralion, à hauteur de 3 millions d'euros, mais beaucoup reste à faire.

Un autre élément est à souligner : quand le public est consulté sur un projet de parc d'éolien en mer, il veut savoir quel sera le « coup d'après ». Cela a ainsi été le cas en Normandie en 2019. La question de la planification devient centrale pour le débat public. C'est la raison pour laquelle nous avons préconisé dès 2019 de donner de la visibilité au public sur le nombre de parcs envisagé sur une zone. C'est important pour le public, comme pour le porteur de projet. C'est utile pour connaître les impacts cumulés, s'agissant des impacts environnementaux mais aussi s'agissant des impacts sur le fonctionnement des différents parcs. Nous nous réjouissons que le Gouvernement envisage cette planification.

L'article 12 du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables prévoit que la procédure de participation du public sur la construction et l'exploitation des parcs éoliens en mer soit menée en commun avec celle effectuée sur les documents stratégiques de façade (DSF). Il n'y aurait ainsi qu'une seule procédure. Sur le papier, cette disposition est intéressante ; en réalité, elle sera très difficile à mettre en œuvre.

La PPE et les DSF ne sont pas des outils de planification. Ainsi, la PPE adoptée pour 2019-2028 fixe seulement, pour post 2024, un objectif de 1 000 mégawatts par an, posés ou flottants, en mer. Elle n'indique ni le nombre de parcs que cela représenterait, ni leur emplacement.

Les DSF quant à eux doivent élaborer des cartes de vocation, c'est-à-dire identifier en mer les différentes zones où peuvent se développer des activités économiques,

d'énergies renouvelables ou de transports. Certaines de ces cartes sont très précises quand d'autres ne le sont pas du tout. Ainsi, la carte de vocation de la façade maritime Manche Est-mer du Nord, reste très large, sans zonage précis, se contentant de mentionner des « zones à fort potentiel de développement éolien ». À l'inverse, le DSF Méditerranée est extrêmement détaillé et les différentes zones sont précisément identifiées sur la carte de vocation, étant ainsi utilisable en cas de débat public. Dès lors, les DSF étant trop inégaux dans leur degré de précision, on ne peut s'appuyer partout sur les cartes de vocation pour identifier les zones où implanter potentiellement les parcs éoliens en mer. Je rappelle par ailleurs que les DSF font déjà l'objet d'une procédure de participation du public, à l'échelle de la façade. Or, nous avons déjà eu du mal à rassembler du public pour ce genre d'exercice. Le grand public sera difficile à mobiliser.

En outre, il a fallu quasiment 3 ans pour élaborer les DSF, suivant une procédure en quatre étapes : l'existant, les objectifs, les modalités d'évaluation et les plans d'action. Les cartes de vocation n'interviennent qu'à l'étape des plans d'action tandis que la participation du public intervient dès la première étape.

Si les procédures de participation du public pour les projets d'éoliens en mer et celles pour les DSF étaient menées en commun, deux possibilités s'offriraient. La première consisterait à partir des cartes de vocation telles qu'elles sont, c'est-à-dire extrêmement vagues pour la plupart, en essayant d'y intégrer des projets de parcs éoliens en mer. Les acteurs de la mer risquent de dénoncer le manque de concertation puisque les conflits d'usage n'auront pas au préalable été réglés. La seconde option viserait à mettre en débat à la fois les cartes de vocation pour régler les conflits d'usage, et les projets de parcs éoliens en mer. Des cartes de vocation seraient alors adoptées pour six ans ou douze ans si le DSF est renouvelé, ouvrant alors la possibilité à des parcs éoliens de sortir de mer. Le risque est, dans ce cas, que le public et les élus locaux dénoncent le manque d'informations et de concertations sur ces projets qu'ils découvriront.

Selon nous, une première étape indispensable doit consister à se mettre d'accord sur les cartes de vocation et sur les conflits d'usage. Un arbitrage politique est alors nécessaire, pour déterminer par exemple avec la le ministère des Armées si l'on peut modifier les zones réservées, comme cela a été fait en Normandie. Dans une deuxième étape, seraient mis en débat les projets de parcs éoliens en mer. Plutôt que de mettre en débat les projets un par un, nous proposons de mettre en débat cinq, six voire dix projets en même temps. Cela aurait pu être fait en Méditerranée, où la carte de vocation est suffisamment précise pour envisager un débat sur l'implantation de parcs. Cette solution donnerait de la visibilité à l'ensemble des acteurs, élus locaux et industriels.

Cependant, cette solution impliquerait que l'État, et tout particulièrement la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), ait les moyens humains de porter ces projets. Or la DGEC n'est pas assez dotée. Comme nous l'avons souligné en conclusion du dernier débat sur les projets de parc éolien en mer au large d'Oléron, il faut sans doute augmenter les moyens humains de la DGEC.

**M. Stéphane Demilly.** – Dans le contexte des crises climatiques et énergétiques que nous connaissons, le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui a pour ambition de favoriser le développement des énergies renouvelables. Le Conseil d'État a approuvé ce texte, tout en relevant que son étude d'impact était « inégale, insuffisante sur plusieurs articles, voire inexistante sur certaines dispositions pourtant importantes ». Ces manques découleraient notamment des très brefs délais dans lesquels les organismes ont été consultés.



C'est sur cette lacune que je souhaiterais vous interroger car l'impact de ce texte peut être extrêmement important pour nos concitoyens. Le projet de loi prévoit notamment d'alléger les exigences environnementales applicables à l'installation d'éoliennes et de panneaux photovoltaïques en nombre et de dédommager certains riverains s'ils acceptent près de chez eux ces sources d'énergie verte. J'insiste, depuis plusieurs années, à l'Assemblée nationale et au Sénat aujourd'hui, sur les conséquences que peut avoir l'installation de mâts éoliens dans un territoire. Je pense spécifiquement à ma région, les Hauts-de-France, première région en termes de nombre de mâts éoliens avec 30 % de la production installée.

J'en viens à mes deux questions, qui rejoignent celles de notre rapporteur Didier Mandelli. Sur un sujet polémique comme celui des éoliennes, ne pensez-vous pas que l'avis des populations, ou *a minima* des élus locaux, devrait être mieux pris en compte, jusqu'à leur donner un droit d'opposabilité ? Les délais de consultation vous apparaissent-ils suffisants pour que pédagogie, concertation et le cas échéant acceptation puissent rimer avec sérieux et sérénité ?

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Je voudrais revenir sur l'éolien en mer pour apporter un complément. Je vous remercie pour votre avis, qui souligne la nécessité de procéder en deux temps.

Dans la première version de l'étude d'impact, son rédacteur mentionnait pour l'article 12 que « le point faible est le risque que le volet éolien en mer prédomine, monopolise le débat public sur le DSF, au détriment des autres volets du DSF ». Cette phrase, probablement gênante, a disparu de la nouvelle version de l'étude d'impact.

J'ai participé au débat public sur l'appel d'offres 8. Converger sur une zone de moindre contrainte me paraît tout à fait prometteur. Tout le monde s'accorde à reconnaître que la meilleure façon d'accélérer les projets est d'engager le plus en amont possible la concertation et que celle-ci puisse s'opérer tout au long du projet. C'est le sens d'ailleurs de l'avis du conseil économique social et environnemental (Cese), qui a publié un rapport sur l'acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique.

Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a également réalisé un travail remarquable il y a un an, qui propose une refonte complète des procédures. Il propose notamment de nommer un garant pour chaque projet soumis à concertation et de maintenir la participation continue jusqu'à l'autorisation du projet. Je voudrais avoir votre avis sur ces travaux du CGEDD.

J'ai bien compris que vous ne retenez pas la proposition de fusionner les fonctions de garant et de commissaire enquêteur.

**M. Éric Gold.** – L'utilité et la pertinence du débat public ne sont plus à prouver. Nombreux sont les projets ayant été modifiés, voire remaniés significativement. La réforme du dialogue environnemental a fait évoluer les procédures de participations du public et élargi considérablement les champs de compétence de la CNDP. Mais les dossiers devant légalement faire l'objet d'une saisine de la CNDP sont retenus sur des critères quantitatifs plus que qualitatifs. En effet, seuls les projets importants en termes de coûts sont soumis à débat. Or, d'un point de vue écosystémique, des projets d'envergure financière plus modeste mais concernant des zones fragiles peuvent aussi engendrer des impacts environnementaux importants et étendus.

De plus, le contexte de réchauffement climatique et de crise énergétique nous pousse collectivement à accélérer le développement des énergies renouvelables. Le projet de loi prévoit l'accélération de certaines procédures. Dans nos circonscriptions, nous constatons une accélération de la prise de conscience de l'urgence climatique mais beaucoup de résistance des habitants et parfois des élus face aux projets d'éoliennes, de photovoltaïque et autres méthaniseurs. Avec votre expérience du débat public, quelles sont les pistes pour favoriser les énergies renouvelables tout en protégeant les zones les plus fragiles et en permettant une meilleure acceptation populaire des outils de la transition, y compris s'agissant des petits projets ?

**Mme Nicole Bonnefoy.** – J'avais deux questions concernant le projet de loi, ainsi qu'une question subsidiaire.

L'article 2 du projet de loi ajoute aux cas d'exemption de l'enquête publique les projets soumis à permis de démolir ou à déclaration préalable lorsqu'ils relèvent d'une évaluation environnementale après examen au cas par cas. À ce stade, rien n'interdirait de diviser les grands projets en plusieurs petits projets dont la puissance serait inférieure à 1 mégawatt, pour ainsi échapper à l'enquête publique. Que pensez-vous de cette possible dérogation à l'information des citoyens ?

Ma deuxième question concerne l'article 3, qui donne clairement la possibilité d'imposer aux élus des modifications profondes de leur projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Les élus locaux sont des passeurs d'informations non négligeables. Ils contribuent justement à l'acceptabilité en permettant de mettre en exergue les atouts et les risques de telles infrastructures. Dans votre avis vous indiquiez que la réforme envisagée ne doit pas se traduire par une régression du droit à l'information et à la participation du public, qui est un droit constitutionnel. Que pensez-vous du risque de dématérialisation généralisée des enquêtes publiques, au regard des populations rurales exposées, qui sont souvent vieillissantes et peu enclines à maîtriser l'outil numérique ? N'y a-t-il pas un risque de laisser sur le bord du chemin toute une partie de la population, pourtant bel et bien concernée par ces nouvelles infrastructures ?

Ma question subsidiaire concerne la culture de la sécurité et du risque, sur lequel nous avons beaucoup travaillé dans cette commission. Il s'agit d'un élément indispensable pour améliorer notre résilience face à des événements exceptionnels comme les catastrophes climatiques ou les accidents industriels. Quelle perception avez-vous de cette culture de la sécurité chez nos concitoyens à travers les concertations et les débats que vous avez menés ? Sentez-vous une réelle appétence des citoyens pour ces questions et comment pourrait-on renforcer cette culture ?

**Mme Chantal Jouanno.** – La loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) du 10 août 2018 a modifié la manière dont doivent être menés les débats publics sur les projets de parcs éoliens en mer.

Auparavant, les débats publics intervenaient une fois que le parc avait été attribué au porteur de projet. Cela créait de la crispation de la part du public, qui ne comprenait pas ce qu'il y avait à débattre si tout avait déjà été défini. Cela a ainsi été le cas dans pour le projet de parc éolien en mer Dieppe – Le Tréport, où il aurait fallu modifier la zone pour que le projet soit acceptable, notamment pour les pêcheurs.

La loi ESSOC a été pleinement appliquée en Normandie et en Méditerranée où la CNDP a été sollicitée très en amont pour identifier localement les zones de moindre impact. Cela n'a pas été réellement le cas pour les projets sud-Bretagne et au large d'Oléron, où les zones avaient déjà été prédéfinies localement avec les acteurs locaux. La CNDP a été sollicitée uniquement pour valider cette zone, ce qui a créé des difficultés avec les acteurs locaux qui ne comprenaient pas la nécessité d'organiser une concertation avec le public alors qu'une concertation s'était déjà tenue. De même, le public a déploré que les marges de choix soient faibles. Ces nouvelles modalités introduites en 2018 fonctionnent plutôt bien. Deux zones très importantes ont été attribuées en 2019 en Normandie.

Le principe de la concertation continue implique que celle-ci court du débat public jusqu'à l'enquête publique ou à la participation du public par voie électronique (PPVE). Si cette concertation continue existe bien, le public demande cependant à être associé à l'élaboration du cahier des charges. Or, nous n'avons jamais obtenu gain de cause sur ce sujet. Nous demandons également qu'il y ait une instance de concertation dédiée pour les pêcheurs car des problèmes spécifiques se posent pour la pêche – pourront-ils pêcher au milieu des parcs ? Quel sera le régime de responsabilité en cas de difficulté ? De la même manière, nous n'avons pas eu gain de cause sur ce sujet.

Concernant la fusion commissaire enquêteur et garant, je rappelle que nous n'avons pas les mêmes missions. La CNDP a une obligation absolue de neutralité, qui est une condition de confiance pour garantir la participation du public. Le commissaire enquêteur doit quant à lui émettre un avis motivé. Il faudrait modifier ses missions pour que cette fusion soit possible.

S'agissant des critères pour la saisine obligatoire de la CNDP, l'article R. 121-2 du code de l'environnement ne fixe que des seuils financiers. Ce critère n'est pas toujours pertinent puisque des petits projets peuvent avoir des impacts environnementaux importants. Pour ces petits projets, la CNDP peut néanmoins être saisie de manière volontaire, ce qui est relativement fréquent. L'autre limite de l'article R. 121-2 est que sont exclus de la consultation du public un certain nombre de projets ayant réellement un impact sur l'environnement. C'est ainsi le cas pour les *data center*, qui pour certains atteignent 130 mégawatts. Cela l'est également pour une extension de capacités d'aéroport. Le terminal 4 de Roissy, qui a tout de même entraîné une augmentation très importante de capacité, était exclu de l'obligation de participation du public. Aéroports de Paris (ADP) a certes sollicité la CNDP, mais le groupe l'a fait de manière volontaire. Il y a donc bien un problème d'adaptation de cette participation du public à la réalité des nouveaux projets.

Pour favoriser le développement d'énergies renouvelables, y compris pour les petits projets, la première chose est de procéder par ordre, en déterminant le potentiel, les zones possibles d'installation, les conflits d'usage. Par ailleurs, la participation, telle que nous la menons, c'est-à-dire très en amont, ne permet pas de mesurer l'acceptabilité. Nous mettons en débat ce projet mais aussi ses alternatives. Nous identifions plutôt les conditions de faisabilité du projet.

La réalité est que le public a souvent l'impression que les projets sont anarchiques.

Le besoin de visibilité et de planification concerne à la fois le maritime et le terrestre.

Par ailleurs, l'exigence de territorialisation des projets se pose à chaque fois. Le public est réticent face à un projet quand il a l'impression qu'il s'agit d'un projet national plaqué sur un territoire. La nécessité de territorialisation s'est ainsi manifestée pour Horizeo ou encore pour le projet de parc éolien du Blayet.

S'agissant de l'article 2 du projet de loi, nous ne sommes pas favorables à ces mesures qui laissent entendre, en outre, que l'enquête publique serait inutile ou constituerait une procédure superfétatoire.

Les procédures de participation par voie électronique (PPVE) se développent de plus en plus. Généralement ces PPVE sont organisées sans garant. Néanmoins, les PPVE sur les projets olympiques ou encore sur les prisons ont été organisées avec garant. Le garant vérifie que la procédure se déroule de manière sincère. Il rédige les conclusions de la procédure, faisant le bilan de ce que le public a dit. Nous demandons au garant de veiller à ce que la procédure ne soit pas seulement numérique car 14 % de la population n'a pas accès au numérique. Ces populations sont de fait exclues dans les cas de PPVE.

Nous avons ainsi alerté sur les risques que représenterait le recours à des PPVE s'agissant des travaux d'infrastructures pour les jeux olympiques en Seine-Saint-Denis. La plupart des habitants ne seraient ni informés de l'existence de ces projets ni ne pourraient participer. Nous avons exigé qu'il y ait aussi des procédures en présentiel. La procédure 100 % numérique conduira de fait à l'exclusion des populations. Or la Constitution et le code de l'environnement prévoient que toute personne doit avoir la possibilité d'être informée et de participer. Nous portons, sur ce sujet, le même discours que la Défenseure des droits. Même pendant la crise du covid, nous n'avons jamais fait de concertation ou de débat public uniquement par voie numérique. Nous avons conservé des moments en présentiel. Il s'agirait sinon d'une participation détournée.

S'agissant de la culture de la sécurité et du risque, nous voyons apparaître cet enjeu plus ou moins selon les sujets mis en débat. Ainsi, sur le nucléaire, lors du débat sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), cet enjeu a bien évidemment été abordé. Pour le futur débat sur les EPR 2, il devrait également être abordé. L'attente est très forte.

La difficulté que nous rencontrons est que le niveau de débat s'agissant du nucléaire est d'une très grande technicité. Il y a une grande différence parmi les acteurs s'agissant de la culture du risque. La solution passe par le développement de l'information et par la garantie de sa clarté. S'agissant du débat sur les EPR 2, notre principal défi sera d'assurer l'accessibilité et la lisibilité des informations pour qu'elles soient compréhensibles par tous. L'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) a remis hier à la CNDP deux expertises, l'une sur le bilan des EPR et l'autre sur les alternatives possibles à l'EPR dans le monde, y compris les « petits réacteurs modulaires », les *small modular reactors* (SMR) en anglais. Il s'agit de sujets passionnants et engageants pour l'avenir. Au-delà de ce document, nous avons demandé à l'IRSN de réaliser des vidéos ou des éléments explicatifs accessibles au grand public.

S'agissant de la concertation avec les élus locaux, la CNDP insiste pour rappeler que, pour avoir du sens, la participation a besoin de temps. Il faut laisser du temps à l'ensemble des acteurs ainsi qu'au public pour s'informer. Il faut ensuite laisser le temps aux arguments de se rencontrer, pour qu'ils puissent être compris des uns et des autres, et pour leur permettre potentiellement d'évoluer.

Le temps de la concertation et de la participation en général n'est pas un temps perdu.

L'argument selon lequel la participation prendrait trop de temps et qu'il serait nécessaire d'accélérer le temps de la concertation n'est attesté par aucun des rapports commandés sur ce sujet. C'est en outre un argument assez dangereux : il laisserait à penser que le temps de la démocratie, qu'elle soit participative ou représentative, est un temps perdu. Or, il s'agit d'un temps où vont être identifiées les conditions de réalisation du projet. Les rapports récents ont démontré que les délais observés sur les grands projets sont généralement liés aux délais d'arbitrages politiques et aux délais de financement. Cette réalité est documentée, y compris dans le rapport « Guillot » dont les travaux ont pourtant été conduits par un industriel.

L'avis des populations et des élus locaux nous paraît absolument nécessaire pour éviter de commettre des erreurs. Depuis vingt-cinq ans, nous avons conduit 105 débats publics, qui concernent les projets plus importants ou les plus conflictuels. Sur cette période, moins de vingt projets sont sortis de terre. Au regard de ces chiffres, il ne me semble pas que la difficulté provienne du temps de la participation. Il est nécessaire de mettre à plat l'ensemble des procédures.

Quant au délai de consultation sur le projet de loi d'accélération de la production d'énergie renouvelable, vous aurez noté les réactions du Conseil national de la transition écologique (CNTE). La CNDP s'est prononcée avec les éléments dont elle disposait mais nous essayons encore d'organiser des réunions avec la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) ainsi qu'avec la DGEC pour fixer leurs propositions sur l'article 12. Ce texte contient à la fois des mesures permanentes et des mesures temporaires. Peut-être les mesures permanentes auraient-elles pu être discutées dans le cadre de loi programmation énergie-climat, après la concertation nationale qui aurait permis de mettre à plat l'ensemble de ces sujets.

Notre action est d'identifier en amont les conditions de faisabilité du projet, nous n'intervenons pas au stade où le projet est en voie d'être autorisé. Nous ne sommes donc jamais confrontés à la question de l'opposabilité possible des conseils municipaux.

**Mme Angèle Prévile.** – Il se dit que nous aurions la meilleure démocratie environnementale du monde. Vous avez néanmoins mentionné des régressions récentes. Vous semble-t-il que notre démocratie environnementale s'abîme ?

Je voudrais signaler un changement de paradigme sur nos territoires s'agissant des projets d'énergies renouvelables. Dans le département du Lot, beaucoup de petits projets de panneaux photovoltaïques – et non pas un projet global – se montent. Or ces petits projets ne sont pas soumis à l'obligation de consultation du public alors même qu'ils ont un impact environnemental. Ne pourrait-on pas envisager tout de même une obligation de consultation du public, pourquoi pas à l'échelle du département ?

Comme vous l'avez rappelé, il n'y a pas eu de consultation du public lors de l'installation des premières centrales nucléaires. Une consultation est lancée mais ne faudrait-il pas prévoir une interrogation plus globale vers les Français sur leurs choix en matière de mix énergétique ?

**Mme Martine Filleul.** – Madame la présidente, je partage votre inquiétude ainsi que celle de notre collègue Nicole Bonnefoy s’agissant du développement des consultations dématérialisées. De fait, 14 % de la population en sont exclus, sans oublier que 50 % de la population se sent mal à l’aise face au numérique. Ce mode de consultation électronique est dissuasif et contre-productif au regard de l’objectif d’une plus grande participation du public.

Je voulais également aborder la remise en cause du rôle social du commissaire enquêteur, prévue à l’article 2 du projet de loi. Le commissaire enquêteur aide à la compréhension de chacun des projets, parfois très complexes. Il aide également les citoyens à formuler des avis. Son rôle est donc majeur. Que pensez-vous de cette remise en question ? Plus généralement, je constate que nous voulons aller vite, sans garantie pour autant d’aller dans le bon sens.

**Mme Denise Saint Pée.** – Je voudrais vous interroger sur l’article 12 du projet de loi, qui prévoit la possibilité de mutualiser les débats pour l’éolien en mer. Y voyez-vous une manière d’enrichir le débat public ou au contraire une menace ?

**M. Pascal Martin.** – La CNDP a récemment été mobilisée pour la concertation autour du nouveau plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) et le sera pour le débat sur le nouveau programme nucléaire français. La presse a publié l’avant-projet de loi du Gouvernement sur le nouveau nucléaire. Pouvez-vous nous en dire plus sur la méthode, les modalités et le calendrier de ce débat structurant et déterminant pour notre politique énergétique ? Quels sont les principes qui doivent selon vous guider cette concertation ? Quels seront les lieux de débat et de concertation ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – La complémentarité entre le débat participatif et la démocratie représentative est une réalité de chaque jour dans nos collectivités. Les élus locaux organisent des concertations pour mener à bien des projets, ce qui prend du temps. Comme vous l’avez souligné, il faut également prendre le temps de la discussion. Or, nous examinons un projet de loi d’accélération de développement des énergies renouvelables. Il faut donc trouver une ligne de crête pour concilier ces contradictions.

Êtes-vous confronté à des attaques cyber ? Viennent-elles de France ou de l’étranger ? Les énergies renouvelables étant un enjeu stratégique pour le pays, des actions de déstabilisation par des puissances étrangères sont possibles. Quel est le niveau de protection pour mener à bien le débat public ?

Dans le projet de loi, il est fait état de l’acceptabilité et du partage de la valeur locale. Dans les consultations que vous menez, le partage de la valeur locale est-il un point déterminant qui prime sur les autres considérations, notamment sur les considérations environnementales ? Plus globalement, avez-vous hiérarchisé les considérations récurrentes qui paraissent importantes à la population pour l’acceptabilité d’un projet ?

**M. Ronan Dantec.** – Les projets dont on parle sont des projets pour plusieurs décennies. Or, dans plusieurs décennies, le temps aura considérablement changé. Il serait donc nécessaire d’ajouter à ces projets un volet lié à l’adaptation au changement climatique. La CNDP a-t-elle la capacité d’intégrer l’enjeu de l’adaptation et de l’évolution du climat dans les concertations ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Notre modèle de démocratie environnementale est très abouti grâce au code de l’environnement. Il y a eu des régressions, dont la principale porte sur

le droit d'initiative. Pour autant, la CNDP est de plus en plus sollicitée, y compris pour des concertations sur le numérique responsable, la 5G. Ces concertations se développent tout particulièrement dans les petites communes. Ce n'est pas habituel puisque cela nécessite d'importants moyens. Cette réalité tord le cou à l'idée d'une dissociation entre démocratie représentative et démocratie participative. Ces deux formes de démocratie s'alimentent.

S'il est possible de saisir la CNDP de manière volontaire, l'incitation à la faire est d'autant moins importante aujourd'hui que le droit d'initiative est presque impossible à exercer. Le délai pour les acteurs pour saisir la CNDP est en effet passé à deux mois. Ce délai est très court pour permettre une participation du public.

Nous avons organisé 11 débats sur des projets nucléaires, le premier en 2004 sur le projet d'une usine d'enrichissement d'uranium.

En revanche, la place du nucléaire dans le mix énergétique n'a pas été mise en débat. Lors du débat sur la PPE en 2018, le Gouvernement a refusé d'inscrire ce sujet dans le débat. Quoi qu'il en soit cette question arrivera dans le débat public ou parlementaire puisqu'un plafond en termes de gigawatts a été fixé dans la loi s'agissant de la puissance nucléaire. Si de nouveaux réacteurs sont construits, il faudra faire évoluer ce plafond.

S'agissant du numérique, je rappelle que tout ne peut pas se faire de manière dématérialisée.

Nous travaillons beaucoup avec les commissaires enquêteurs, qui peuvent d'ailleurs également être garants de la CNDP. Selon nous, il faut un *continuum*. Il serait nécessaire de prévoir une réunion pour permettre sur un projet le passage de relais entre le garant et le commissaire enquêteur. Cela permet de faire le point et de partager les méthodes. Nous travaillons très bien ensemble et nous veillons à cette continuité allant du débat sur l'opportunité jusqu'au débat sur l'autorisation de lancer les travaux.

S'agissant de l'accélération des procédures, la question est de savoir si nous voulons aller vite ou si nous voulons aller loin. En karaté, on dit souvent qu'il ne faut pas confondre vitesse et précipitation.

Concernant la mutualisation des débats sur les projets de parcs éoliens en mer et les DSF, comme je l'ai dit, nous sommes favorables à ce que le DSF présente aussi une vision claire de ce que l'on souhaite faire en matière de développement des énergies renouvelables. Le temps de six ans des DSF est un peu trop court et correspond à une obligation européenne. Pourquoi ne pas mettre en place des DSF de douze ans, avec une clause de revoyure au bout de six ans, pour donner davantage de visibilité aux industriels ?

Nous sommes favorables à cette mutualisation mais je répète qu'il nous paraît nécessaire de distinguer deux temps : un temps pour régler les conflits d'usage et ensuite un temps pour débattre de l'emplacement et de l'échéance du développement des parcs éoliens en mer.

Le débat sur les nouveaux réacteurs nucléaires et le projet Penly s'ouvre le 27 octobre prochain à Dieppe et à Paris et durera jusqu'au 27 février. La première question sera celle de l'utilité de ce débat. En effet, le Président de la République ayant fait des annonces sur le sujet lors de son discours de Belfort et un projet de loi d'accélération du nucléaire étant prévu, les citoyens peuvent avoir le sentiment que tout est déjà décidé.

Ce débat servira à informer la population et à alimenter le débat parlementaire. Le Parlement est le réel décideur sur ce sujet, la LPEC étant une échéance très importante. Je doute que cette loi soit votée en juillet 2023.

Le débat public a été séquencé en dix questions et aura lieu sur l'ensemble du territoire national. Il y aura évidemment davantage de réunions en Normandie puisqu'il s'agit du premier territoire concerné mais des réunions sont également prévues à Saclay, à Lille, à Lyon, à Tours. Nous ne mettrons pas seulement en débat la construction de nouveaux réacteurs. Nous débattons également de toutes les implications qui s'y rattachent. S'agissant des implications en amont, faut-il de nouvelles usines d'enrichissement d'uranium ? En aval, faut-il une nouvelle piscine à la Hague ? Les capacités de Cigeo sont-elles adaptées ?

Les moyens de participer sont extrêmement variés : réunions publiques, ateliers spécifiques, plateforme participative, possibilité de réunions locales pour démultiplier le débat sur l'ensemble du territoire... Nous identifierons les points qui font désaccord et nous demanderons aux experts d'expliquer les raisons de chaque position. Cela permet de rendre compréhensibles les arguments pour pouvoir les confronter. Nous appelons cela la « clarification des controverses ». Les écoles et les universités sont également mobilisées pour que les jeunes se saisissent de ce débat.

Le président du débat est Michel Badré, qui a été le premier président de l'Autorité environnementale. Il est reconnu pour ses qualités par les deux parties.

Le mur de 2050 constitue un enjeu majeur dont on mesure encore mal l'importance : électrification des usages, fin de vie de la plupart des réacteurs nucléaires...

L'accélération du développement des énergies décarbonnées est donc une évidence technique. Dans ce texte de loi se trouvent à la fois des mesures temporaires d'accélération et des mesures de plus long terme. Pourquoi ces mesures de plus long terme ne sont-elles pas intégrées dans la future LPEC ? C'est une question davantage politique, sur laquelle la CNDP ne peut pas se prononcer.

Nous avons une plateforme participative dont une des missions principales est de permettre à chacun de poser des questions et d'obliger le maître d'ouvrage à y répondre dans les quinze jours ainsi qu'à pouvoir déposer des contributions et des éléments d'information. Nous avons maintenu la règle de la modération *a priori*. Ne peuvent être postés sur cette plateforme et sur notre site que des éléments qui ont été validés préalablement pour éviter les attaques personnelles, les dérapages ou encore la mise en ligne de documents classés « secret défense ». Dès lors, nous n'avons pas été confrontés à ces difficultés cyber.

**Mme Ilaria Casillo.** – Le partage de la valeur locale est une question cruciale, récurrente dans nos débats. Deux enjeux s'y rattachent : celui de donner de la valeur au local et celui de partager la valeur. Donner de la valeur implique de reconnaître la particularité des lieux dans leur géographie physique, dans leur aspect patrimonial ou encore paysager. Partager la valeur consiste à déterminer qui bénéficiera des profits et des retombées au-delà des avantages fiscaux. La question de l'emploi local revient également systématiquement.

Il est nécessaire non seulement de permettre au local de s'exprimer mais également de l'écouter et de l'intégrer concrètement par la suite. L'intégration des pêcheurs s'agissant des projets d'éoliens off shore est ainsi cruciale. Nombre de nos débats mettent en exergue le fait que les pêcheurs demandent des instances spécifiques.



**Mme Chantal Jouanno.** – S’agissant de l’intégration de l’adaptation au changement climatique dans nos débats, nous manquons de données. Météo France et le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ont réalisé des cartographies. Ce sujet sera cependant abordé lors du prochain débat public sur l’eau en Ile-de-France, avec le Syndicat des eaux d’Ile-de-France (Sedif).

Enfin s’agissant des moyens, la CNDP est une toute petite structure, rassemblant treize personnes dans l’équipe centrale. Elle repose sur un réseau de deux-cent vingt-cinq à deux-cent trente collaborateurs occasionnels du service public, répartis sur tout le territoire national et indemnisés à la mission. Au regard des 105 débats publics, cette équipe est très restreinte. Un poste a d’ailleurs été supprimé il y a deux ans, sans concertation et sans nous en donner les raisons. Deux ou trois postes supplémentaires au sein de l’équipe centrale paraissent aujourd’hui nécessaires.

**M. Jean-François Longeot.** – Madame la Présidente, je vous remercie de l’ensemble des informations que vous avez apportées à notre commission. S’agissant des moyens de la CNDP, je vous invite à vous rapprocher de notre rapporteur budgétaire pour avis, et, dans toute la mesure du possible, nous nous efforcerons d’appuyer vos demandes, tout en sachant que l’article 40 bride nos initiatives dans ce sens.

*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. Hervé Berville, secrétaire d’État auprès de la Première ministre, chargé de la mer**

**M. Jean-François Longeot, président.** – C’est avec plaisir que nous recevons Hervé Berville, nommé Secrétaire d’État chargé de la Mer placé auprès de la Première ministre.

Nous souhaitons vous entendre dans le cadre de l’examen prochain, par le Sénat, du projet de loi relatif à l’accélération de la production d’énergies renouvelables, qui a été déposé sur le bureau de notre assemblée le 26 septembre dernier. En application du décret d’attribution publié en juillet dernier, votre secrétariat d’État est associé aux politiques publiques en matière de protection du littoral et d’énergies marines renouvelables, en lien avec le ministère de la transition énergétique d’Agnès Pannier-Runacher qui a en charge le développement des énergies renouvelables.

Cette rencontre est aussi l’occasion d’aborder votre feuille de route pour 2023, s’agissant des affaires maritimes.

Sans plus tarder, entrons dans le vif du sujet avec le projet de loi relatif à l’accélération de la production d’énergies renouvelables qui comporte un titre dédié à l’éolien en mer. Je souhaiterais en particulier aborder trois points.

En matière d’éolien en mer, il semble exister un véritable paradoxe français. La France dispose du deuxième gisement de vent marin d’Europe, derrière le Royaume-Uni, mais nous sommes très en retard par rapport à nombre de nos voisins pour déployer cette énergie : alors que le Royaume-Uni possède déjà plus de 10 gigawatts (GW) de puissance installée et l’Allemagne plus de 7 GW, nous en sommes tout juste à mettre en fonction notre

premier parc éolien offshore à Saint-Nazaire, qui disposera d'une capacité de 480 mégawatts (MW).

Le retard s'accumule et l'objectif fixé par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) d'une capacité de 6 GW en 2020, a déjà été reporté à 2028. Récemment, le Président de la République a annoncé un relèvement des objectifs à 18 GW pour 2035 et 40 GW pour 2050 : c'est louable, mais très difficile à concrétiser sans une véritable accélération du processus. En moyenne, il nous faut dix ans pour mettre en exploitation un parc éolien en mer, contre cinq ans en moyenne dans l'Union européenne. Or, de l'avis de nombreux acteurs, les dispositions du projet de loi sur l'éolien en mer permettraient tout au plus de gagner quelques mois sur l'ensemble du processus...

Quel regard portez-vous sur les raisons de ce retard français ? Votre ministère identifie-t-il des pistes complémentaires pour aller plus vite ?

Les autres énergies marines renouvelables ne sont pas traitées par le projet de loi. Je pense en particulier aux énergies houlomotrice, marémotrice et à l'énergie thermique des mers. Le Gouvernement identifie-t-il des mesures pour favoriser les investissements publics et privés dans ces énergies marines émergentes ?

Enfin, je souhaite vous entendre sur la place des ports dans le déploiement des énergies marines renouvelables. Situés à l'interface entre le domaine terrestre et maritime, les ports accueilleront de nombreuses activités nouvelles pour accompagner la transition énergétique : outre les activités industrielles — telles que celles nécessaires à la fabrication et à l'assemblage des composants des éoliennes — pensons à la logistique nécessaire à la construction et à l'exploitation des sites de production d'énergie en mer, mais aussi aux activités de maintenance. L'aménagement d'espaces adaptés à ces activités va nécessiter d'importants investissements dans les années à venir. Comment le Gouvernement a-t-il prévu d'accompagner les ports dans cette transition sur le plan financier ?

**M. Hervé Berville, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer.** – La politique maritime est une priorité du Gouvernement. La France dispose du deuxième espace maritime du monde et la mer, est un lieu de conflictualité renforcée – voyez notamment ce qui se passe dans la région indopacifique –, qui concentre des enjeux centraux pour l'humanité tout entière. Il y a l'enjeu du dérèglement climatique, qu'on ne pourra pas traiter sans aborder la question de la protection des océans, et l'enjeu de souveraineté économique, avec la pêche, la transition énergétique et, plus largement, l'économie maritime.

La feuille de route que m'a adressée la Première ministre s'articule autour de trois priorités.

La première, c'est la protection des océans et de la biodiversité marine, car sans ressource, il n'y a pas de pêche et nous ne pouvons pas faire face au dérèglement climatique ; l'accélération du dérèglement climatique nous oblige à travailler davantage, avec tous les acteurs, en particulier sur le trait de côte. La deuxième, c'est le développement de l'économie maritime, nous avons à défendre notre modèle de pêche, qui est diversifié, avec en particulier des actions aidant l'installation des pêcheurs et la décarbonation des navires, en articulant ces actions avec les politiques publiques conduites sur le littoral. La troisième, enfin, c'est la planification et la coordination des politiques publiques qui concernent la mer, car ses usages se diversifient – tourisme, pêche, énergies renouvelables –, il faut donc davantage

d'organisation, en lien bien sûr avec les territoires concernés. Les objectifs peuvent être contradictoires, nous devons nous concerter davantage.

Notre méthode, c'est d'abord de partir du terrain : je me déplace autant que faire se peut sur tout le territoire, je suis allé à Boulogne-sur-Mer, en Corse, en Bretagne, en Gironde, au Pays basque – nous cherchons toujours à adapter notre stratégie au territoire.

Ensuite, nous voulons renforcer la présence de la France dans les institutions européennes : trop souvent, la politique de la pêche a été une variable d'ajustement des politiques publiques, nous devons rappeler à nos partenaires européens la priorité de l'enjeu maritime, nous devons défendre nos pêcheurs, nous voulons aussi encourager le déploiement des énergies renouvelables maritimes et il nous faut également protéger les outre-mer contre la pêche illicite et les atteintes de plus en plus nombreuses à la biodiversité.

Enfin, nous voulons fonder davantage l'action sur la science et l'innovation. Nous disposons d'équipes de premier plan au sein de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), du CNRS, les connaissances scientifiques sont très utiles au consensus, il faut les diffuser – et encourager la science, c'est pourquoi nous consacrerons quelque 350 millions à l'exploration des fonds marins.

Sur l'éolien en mer, nous donnons la priorité à la planification – car c'est elle qui explique la différence entre un parc éolien en mer qui est bien accepté et un autre qui est mal reçu. Il faut concerter les projets avec tous les usagers de l'espace maritime, comme nous le faisons sur la terre ferme et comme le font nos voisins européens, nous devons prendre en compte les attentes des pêcheurs aussi bien que des acteurs locaux, et d'abord des élus. La planification, c'est aussi l'articulation des projets avec la stratégie nationale pour la mer et le littoral, qui est en passe d'être redéfinie au sein du Conseil national de la mer et des littoraux et qui sera déclinée par façades maritimes. Je crois à l'intelligence collective, la concertation est un atout, je le dis comme élu de Saint-Brieuc où le premier parc éolien maritime français a été installé.

Nous travaillons aussi sur les autres énergies marines renouvelables, avec des tests pilotes, en Normandie, dans le Morbihan, nous le faisons en lien avec les collectivités territoriales, pour trouver les solutions alternatives aux énergies fossiles les mieux adaptées au territoire, chaque fois en lien avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Les ports représentent un enjeu essentiel : il n'y aura pas de déploiement des énergies renouvelables maritimes sans eux. Avec Clément Beaune, nous réunissons la semaine prochaine les gestionnaires des grands ports maritimes (GPM) pour définir une stratégie nationale en la matière. Nous avons besoin d'associer les ports, ce qui suppose des adaptations législatives, en particulier pour libérer du foncier, pour installer des centres de maintenance, pour décarboner les ports – ils veulent aller de l'avant et nous devons les y aider, en lien avec la stratégie nationale pour la mer et le littoral, pour orienter les investissements à venir.

La stratégie nationale, de même, ne pourra pas se faire sans perspectives d'avenir pour les pêcheurs. Je n'ignore pas la crise que traversent les pêcheurs, liée au Brexit, à la guerre en Ukraine et à la crise énergétique – et c'est pourquoi le Gouvernement, c'est unique en Europe, a étendu aux pêcheurs l'aide aux carburants, avec une enveloppe de 28 millions

d'euros, nous entendons continuer en portant le plafond à 120 000 voire 130 000 euros. Notre modèle est fondé sur la pêche artisanale, d'autres pays européens n'ont pas fait ce choix, nous avons davantage d'emplois directs et indirects liés à la pêche, nous aidons nos pêcheurs pour leur carburant – mais aussi à décarboner leurs navires, nous avons lancé un fonds d'amorçage de 6 millions d'euros dans cet objectif.

Enfin, nous voulons soutenir davantage la formation aux métiers de la mer, par des investissements dans les lycées maritimes : c'est le sens des augmentations de crédits que vous constaterez dans le projet de budget pour 2023 en particulier pour l'École nationale supérieure maritime (ENSM). Le pavillon français participe de notre souveraineté, les métiers de la mer sont de haute valeur ajoutée, ils sont territorialisés, il faut les promouvoir – ce sera aussi l'objet du stand de mon ministère au départ, le 6 novembre, de la route du rhum.

**M. Didier Mandelli, rapporteur du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.** – La France va devoir résoudre une équation délicate pour atteindre les objectifs fixés par le Pacte éolien en mer signé en mars dernier par le Président de la République : accélérer le déploiement des projets éoliens offshore, en atteignant un rythme minimal d'attribution d'appels d'offres de l'ordre de 2 GW par an, tout en renforçant la concertation pour assurer l'acceptabilité sociale des projets qui a parfois fait défaut – je pense notamment au parc éolien de Saint-Brieuc, qui a suscité une vive contestation locale.

La solution dépendra de notre capacité à atteindre ces objectifs de déploiement, tout en associant étroitement toutes les parties prenantes. De nombreux acteurs – industriels, élus locaux, associations ou riverains – expriment une forme de lassitude vis-à-vis de la méthode suivie par le Gouvernement, qui donne l'impression de traiter les appels d'offres les uns après les autres par « à coups », sans donner une vision globale des projets envisagés à l'échelle des différentes façades.

L'article 12 du projet de loi va dans le bon sens, avec un document stratégique de façade (DSF) pour définir des zones d'implantation de futurs appels d'offres, mais les acteurs que j'ai auditionnés s'interrogent. En effet, cette planification des projets par le DSF ne serait que facultative, elle ne concernerait pas tous les appels d'offres et viserait seulement des « zones potentielles d'implantation ». De plus, en attendant la révision des DSF qui ne devrait pas intervenir avant 2024, nous pourrions perdre du temps pour le lancement des appels d'offres, sachant que l'élaboration du premier cycle des DSF a nécessité près de six ans de travail. En outre, le DSF vise à planifier l'ensemble des activités liées au littoral et à la mer : il y a donc un risque que l'éolien en mer « phagocyte » les autres usages dans les débats publics, ou bien qu'il se perde parmi tous les enjeux abordés.

Or, pour atteindre l'objectif de 18 GW de puissance installée en 2035 – qui sera sans doute traduit dans la prochaine loi de programmation sur l'énergie et le climat – nous aurions intérêt à planifier sans attendre, de manière claire et précise, les futurs projets éoliens offshore. Il nous faudra associer étroitement les usagers de la mer, le public et les élus locaux, mais aussi disposer d'une approche globale si on veut être en capacité de répartir les objectifs de développement sur les quatre façades maritimes.

Que répondez-vous aux acteurs qui expriment une méfiance vis-à-vis de la capacité pour les DSF à intégrer une planification de l'éolien en mer avec suffisamment de précision et de célérité ?

Avez-vous réfléchi à une méthode nationale pour identifier des zones précises d'implantation des projets éoliens en mer, avec un calendrier prévisionnel des appels d'offres à horizon de cinq et dix ans ?

Nous avons besoin de bâtir une méthode de planification robuste avant l'arrivée de la prochaine PPE, et je crains que le dispositif proposé ne laisse un peu certains acteurs « au milieu du gué »...

Estimez-vous, enfin, que les technologies utilisées permettent de bâtir les parcs éoliens suffisamment loin de la côte, de façon à éviter les problèmes posés par leur visibilité depuis le rivage ?

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis des crédits de la mission "Transports ferroviaires, fluviaux et maritimes"**. – Votre arrivée au secrétariat d'État à la mer coïncide avec la refonte administrative et budgétaire des « affaires maritimes », qui intègrent désormais le secteur de la pêche et de l'aquaculture. Quelles sont les grandes lignes du budget des affaires maritimes pour 2023 – en dehors du secteur de la pêche et de l'aquaculture qui ne relève pas du champ de compétences de notre commission ?

Je souhaiterais aborder plus précisément deux points relatifs au verdissement du transport maritime.

La flotte de commerce sous pavillon français se compose d'environ 200 navires de transport et on estime à 380 millions d'euros le coût nécessaire à son renouvellement – selon Armateurs de France – dont 60 millions d'euros nécessaires pour le seul verdissement. Or, les armateurs disposent de peu de soutien public pour absorber le surcoût lié au verdissement des navires... Le Plan de relance ne comportait aucun crédit pour l'armement maritime. Quant au plan d'investissement « France 2030 » et aux 4 milliards d'euros annoncés pour les « véhicules du futur », ils ne semblent pas intégrer le transport maritime.

Comptez-vous remédier à ce manque et mobiliser des investissements publics pour aider les armateurs à concourir à l'objectif fixé par l'Organisation maritime internationale de réduire de 50 % d'ici 2050 les émissions de CO<sub>2</sub> liées au transport maritime ? Comment se passe la mise en œuvre du « suramortissement vert » dont nous avons assoupli les conditions l'année dernière ? Ce mécanisme a-t-il aidé les acquisitions d'équipements verts pour les navires ?

Enfin, les documents budgétaires manquent de précision quant à la ventilation des 175 millions d'euros que le Plan de relance a consacrés au verdissement des ports. Avez-vous des exemples à nous donner d'opérations conduites cette année, notamment en matière de soutien au report modal ?

La pandémie mondiale suivie de l'invasion russe en Ukraine a rappelé l'agilité que la Nation exige de ses ports pour assurer l'approvisionnement de la chaîne logistique. Or, les infrastructures d'accès à nos grands ports maritimes ont souffert d'une longue période de sous-investissement. Notre commission n'a de cesse d'interpeller le Gouvernement à ce sujet, mais à quand un véritable plan d'investissement en faveur du développement des infrastructures de report modal dans nos grands ports maritimes ?

Enfin, vous n'êtes pas sans savoir que la commune de Vallauris, dans les Alpes-Maritimes, s'est opposée au mois de juin à un projet d'implantation d'une ferme

aquacole de 24 000 mètres carrés, soit la surface de trois terrains de football. La motion adoptée par le conseil municipal de cette commune s'inquiète des conséquences sur l'environnement, qui seraient désastreuses et contreviendraient aux impératifs de protection découlant du classement de la baie de Golfe-Juan en zone Natura 2000. Quel est votre avis sur ce projet ?

**M. Hervé Berville, secrétaire d'État.** – Je réponds d'autant plus volontiers à votre invitation à définir la planification en matière maritime, que c'est l'une des priorités de ma feuille de route. Le texte de loi permet de mutualiser le débat sur le DSF avec celui sur les projets éoliens en mer, et vous soulignez à raison deux risques : celui qu'on ne parle que d'éolien en mer au cours des débats sur le DSF et celui qu'on banalise ce sujet, sans en parler suffisamment. Il faut placer le sujet à son niveau pertinent : pour certains territoires, l'éolien maritime est prioritaire, pour d'autres ce n'est pas le sujet principal ; il faut donc éviter de travailler par « à coup » et mieux se relier à un ensemble, c'est la planification, au service d'une stratégie nationale pour la mer et le littoral. Cette stratégie est en passe d'être redéfinie par le Conseil national de la mer et des littoraux, qui s'est fixé jusqu'au mois de juin prochain pour y parvenir, cette stratégie intégrera tous les enjeux ; ce travail de définition est lancé, j'ai récemment envoyé les courriers pour l'installation des instances concernées. Ensuite, la PPE définira l'enveloppe globale que nous aurons à répartir, avec les élus, pour un déploiement par façade. Il est bien entendu trop tôt pour répartir les objectifs, y compris entre technologies – nous soutenons les innovations justement pour ne nous fermer aucune porte –, la ventilation pourra débuter par façade à compter de la mi-2023, après concertation avec les élus, puis avec les autres acteurs, en particulier les pêcheurs. La communication n'est pas la concertation, nos concitoyens pensent parfois trop vite qu'une fois le projet communiqué, il est fait – mais il faut compter avec la concertation, qui prend du temps et peut infléchir les projets. Nous avons aussi un enjeu de cahier des charges, avec des éléments très concrets comme l'alignement des éoliennes, qui a une incidence forte sur l'acceptation sociale – il faut donc regarder et discuter les choses au plus près du terrain.

Mon enveloppe budgétaire atteint 240 millions d'euros pour 2023 – après une augmentation de 23 millions d'euros l'an passé –, dont 77 millions pour la présence et l'intervention de l'État en mer à travers le fonds d'intervention maritime, 35 millions pour les gens de mer, 86 millions pour la flotte de commerce – cela couvre le netwage aussi bien que le soutien au verdissement de la flotte –, et 50 millions d'euros pour la pêche.

Nous avons des retours positifs sur le suramortissement. Nous avons la chance d'avoir des entreprises à la pointe en matière de flotte de commerce maritime, c'est aussi un élément de notre souveraineté, il faut accompagner ces entreprises sans renoncer à être exigeants.

Sur les ports, nous accompagnons bien des projets de décarbonation, je pense en particulier à des solutions de captage de gaz carbonique à Dunkerque, financées par France relance.

Vous constatez avec raison que la dimension maritime est absente du plan France 2030. Nous tâchons d'y remédier, avec des projets de navires à zéro émission et un comité de pilotage de France 2030 va se tenir prochainement pour examiner la possibilité d'intégrer des projets maritimes. Je porterai également cette ambition lors des Assises de la mer à Lille début novembre, nous avons un grand chantier en particulier sur les transports maritimes.

Enfin, je vous répondrai plus précisément par écrit sur le projet de ferme aquacole dans le golfe de Juan.

**M. Stéphane Demilly.** – Le Gouvernement évoque l’ouverture d’une cinquantaine de parcs d’éoliennes maritimes d’ici 2050, et, quand on voit celui qui a été inauguré le 22 septembre à Saint-Nazaire, avec des éoliennes aux pales de 80 mètres, on comprend que la concertation est à tout le moins indispensable. Quand vous n’étiez pas encore ministre, vous avez déclaré que le parc d’éoliennes dans la baie de Saint-Brieuc n’était « ni fait, ni à faire », c’est une belle prise de position ! Le 20 octobre 2021, l’océanographe François Sarano nous a dit, devant cette commission, que l’ancrage des éoliennes en mer détruisait le milieu marin, parce que les nuages de sédiments ferment l’accès aux ressources de ce milieu. Depuis votre prise de fonctions, avez-vous pu vous faire une opinion sur ce sujet essentiel pour l’acceptabilité des éoliennes en mer ? Quelle est la résilience des milieux marins autour des parcs d’éoliennes ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Une question sur le partage de la valeur en zone économique exclusive (ZEE) : la convention de Montego Bay dispose que la répartition est à la discrétion de l’État côtier, mais elle ne prévoit de transfert que pour les droits souverains, ce qui paraît exclure les collectivités territoriales. Dans ces conditions, quelle analyse faites-vous de l’affectation des recettes liées aux parcs éoliens ? Quelles seront les retombées sur les collectivités territoriales ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – Quelle est la feuille de route de votre ministère en matière de biodiversité ? Nous connaissons encore mal les conséquences environnementales des éoliennes maritimes, elles suscitent des inquiétudes : envisagez-vous d’exclure certaines zones considérées comme plus sensibles ? Comment mieux informer le public ?

Enfin, la pêche à la senne danoise, qui est une pêche démersale, mécontente les pêcheurs artisanaux, car elle détruit la ressource, avec des filets de plusieurs kilomètres qui ne laissent rien derrière eux. Les pêcheurs français ne comprennent pas la position de l’État, qui paraît s’accommoder de cette pêche industrielle pratiquée près de nos côtes sous pavillon européen : que leur répondez-vous ?

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Dans les enceintes européennes, le Gouvernement s’accommode effectivement de la pêche démersale : pourquoi accepter une telle pêche industrielle climaticide, qui prive nos pêcheurs de leur moyen d’existence ?

Ensuite, des ONG s’inquiètent d’un projet de l’entreprise Total d’exploitation de gaz au large de l’Afrique du Sud : l’État français peut-il laisser faire un tel écocide, alors que l’Agence internationale de l’énergie s’est prononcée en 2021 contre tout nouvel investissement dans les énergies fossiles afin d’atteindre la neutralité carbone d’ici à 2050 ?

**Mme Angèle Prévaille.** – Il nous faut résoudre une équation difficile, entre les usages nombreux de la mer et l’obligation de préserver le vivant dans les océans, car on sait désormais que le rôle décisif de l’océan dans l’absorption du carbone est conditionné à la présence du vivant dans les océans. Comment pensez-vous prioriser les différents usages des mers ?

Comment, ensuite, envisagez-vous l’énergie mécanique des océans, c’est-à-dire l’utilisation des marées pour produire de l’énergie : l’usine marémotrice de la Rance date des

années 1960, bien des projets ont été développés depuis dans d'autres pays, par exemple en Écosse – comment regardez-vous cette source d'énergie ?

**M. Hervé Berville, secrétaire d'État.** – La biodiversité reste l'un des piliers de notre action et rien, dans le projet de loi, ne remet en cause notre volonté d'agir pour la protéger – c'est l'une des raisons pour lesquelles des règles strictes s'imposent pour tout projet d'éolien en mer. Quand j'ai dit que le parc de la baie de Saint-Brieuc était « ni fait, ni à refaire », je me référais à cette expression de mon grand-père et qu'il employait pour dire qu'une chose n'avait pas été faite dans les règles de l'art, qu'elle aurait pu être mieux faite – et donc qu'il y avait des leçons à tirer de l'expérience, c'est ce que nous faisons.

S'agissant de l'impact des parcs éoliens, rien ne permet de dire aujourd'hui qu'on devrait ne pas les développer, ils répondent aux exigences de la transition énergétique, tout en préservant la biodiversité, il y a même des exemples où la biodiversité s'est trouvée accrue aux abords des éoliennes. Cependant, chaque situation est différente, et il faut donc regarder les effets à long terme, c'est pourquoi nous prévoyons 50 millions d'euros pour l'Observatoire de l'éolien en mer, et l'Office français de la biodiversité devra donner son avis sur tout projet.

Sur la taxation dans les ZEE, vous avez raison, les textes prévoient qu'elles vont à l'État, mais je rappelle que ce n'est pas contradictoire avec l'intérêt des territoires, qui bénéficient des politiques publiques conduites par l'État, avec en plus la possibilité d'une péréquation. Je prends bonne note des demandes des présidents de région pour l'affectation des ressources, mais les opérations en ZEE ont des coûts spécifiques qu'on doit examiner avant de trancher toute répartition.

Cette année est très riche en événements nationaux et internationaux pour la protection de la biodiversité, il y a eu le One Ocean Summit à Brest en février, où le président de la République a dit la priorité de cette protection pour la France, il y a eu la Conférence des Nations unies sur les océans à Lisbonne au mois de juin, il y aura la COP 27 sur le changement climatique à Charm el-Cheikh le mois prochain, puis la COP 15 sur la biodiversité à Montréal, en décembre. La France défend en particulier l'objectif de 30 % d'aires marines protégées, avec 10 % en zones de protection forte et 5 % de protection forte en Méditerranée. Notre modèle de protection de la biodiversité n'empêche pas la pêche ni d'autres activités, une cohabitation est possible, nous le démontrons sur la côte d'Iroise aussi bien que dans le golfe du Lion.

La France a aussi l'ambition de parvenir à un traité de protection de la biodiversité en haute mer, laquelle représente les deux tiers des océans. Ce traité créerait des aires marines protégées en haute mer, avec un contrôle effectif de la conservation des espèces ; il prévoirait le partage des ressources génétiques dans cet espace, pour que toute molécule découverte en haute mer ne puisse être l'objet d'une appropriation, mais considérée comme un bien commun de l'humanité ; et ce traité mettrait en place un mécanisme d'étude environnementale pour toute activité en haute mer – autant de sujets où il est difficile d'aboutir, parce qu'il n'y a rien aujourd'hui de cet ordre en haute mer.

Sur la pêche démersale, à la senne danoise, la France n'est certainement pas une facilitatrice. Ce qui s'est passé, c'est que, dans le trilogue européen, un amendement du Parlement européen entendait interdire cette pêche pour les navires hollandais et belges, remettant frontalement en cause le libre accès aux ports européens et les principes fondamentaux des pêches communes. Un accord a donc été trouvé, au nom de ces principes. La France demande depuis plus de dix ans une régulation, comme celle que nous avons mise



en place dans le cadre des comités régionaux de pêche en Bretagne et en Nouvelle-Aquitaine ; j'ai renouvelé notre demande pour des actions concrètes, nous devons avancer dans le bon cadre. Sans l'accord intervenu cette année, il y aurait eu une libéralisation totale des eaux l'an prochain, ce qu'aucun pays ne souhaitait. De notre côté, nous allons continuer à soutenir la pêche artisanale, avec en particulier des aides aux carburants, une gestion pluriannuelle des quotas, et notre stratégie est définie en lien avec les territoires.

L'usine marémotrice de la Rance fait l'objet d'investissements, nous allons continuer à financer tous les projets innovants pour réduire notre dépendance aux énergies fossiles, c'est une raison pour accélérer les éoliennes en mer, nous le faisons en lien avec l'Ademe – mais cela prend du temps.

Le projet en Afrique du Sud que vous citez est porté par une entreprise privée qui contracte avec un pays souverain, la France n'y a pas sa part – et les projets que nous soutenons, notamment via l'Agence française du développement (AFD), répondent tous à nos objectifs : la France ne soutient pas des projets qui mettent à mal la biodiversité marine.

**M. Hervé Gillé.** – Quelle sera la position du Conseil national de la mer et des littoraux sur la stratégie nationale ? Ce Conseil contribuant à élaborer cette stratégie, n'y a-t-il pas un risque de confusion des rôles quand on lui demandera de donner son avis sur cette stratégie ?

Sophie Panonacle, la présidente de ce Conseil, a suggéré un amendement au projet de loi de finances, pour créer un fonds consacré à l'érosion côtière : qu'en pensez-vous ?

Enfin, nous avons du mal à percevoir, dans la stratégie des ports, le développement de l'intermodalité : quels sont les efforts sur ce sujet essentiel ?

**M. Joël Bigot.** – Personne ne conteste la nécessité du mix énergétique, donc l'utilité de développer l'éolien en mer. Vous nous dites que l'activité est maintenue, mais les producteurs se posent des questions – les producteurs de coquilles Saint-Jacques, en particulier, s'inquiètent pour la ressource : que leur répondez-vous ? Vous dites vouloir travailler en amont avec les populations locales, il y a de quoi, en effet, lorsqu'on voit les oppositions qui se sont manifestées en particulier à Saint-Nazaire.

Enfin, quelle est la capacité de production de l'usine marémotrice de la Rance ? Elle a été installée en 1966, mais ce prototype n'a pas été dupliqué parce qu'il n'est pas rentable : qu'en est-il précisément ?

**M. Frédéric Marchand.** – Le potentiel économique de la pêche ultramarine est certain, mais du retard, trop de retard a été pris ; des projets de développement sont identifiés : quelles suites pensez-vous pouvoir leur donner ?

**M. Fabien Genet.** – Alors que nos fonds marins représentent 17 fois la superficie terrestre de notre pays, le sujet des grands fonds marins apparaît désormais comme un enjeu essentiel : comment l'abordez-vous ? Quelle est la position française sur l'exploration et l'exploitation des grands fonds marins ? Le Sénat vient de consacrer à ce thème un débat en séance plénière, suite à la publication du rapport de notre mission d'information « L'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins : quelle stratégie pour la France ? » : quels partenariats, en particulier, vous paraissent-ils envisageables ?

**M. Gérard Lahellec.** – Dans la présentation de vos priorités, vous venez d'énoncer la production d'énergie en troisième position, après la protection de la biodiversité marine et la pêche ; si tel est bien le cas, il faut se garder de confondre vitesse et précipitation dans le déploiement d'éoliennes en mer...

Une question sur les délaissés portuaires : peuvent-ils être utilisés pour produire de l'énergie – sans porter atteinte à la loi « littoral » ?

Une remarque, ensuite : il n'y a pas que les grands ports maritimes (GPM) dans notre pays – en Bretagne, avec 2 700 kilomètres de côtes, nous n'en avons pas un seul, depuis qu'en 2004 ils ont été transférés à la région, avec désormais la simple compensation de 1,5 million d'euros de dotation annuelle pour les gérer... Ces ports décentralisés ont pourtant des questions très importantes à régler, comme la desserte des îles, avec un sujet bien identifié de la décarbonation des navires : comment les prenez-vous en compte ?

Enfin, merci de préciser votre position sur le parc éolien de la baie de Saint-Brieuc, il faut lever les ambiguïtés...

**Mme Nadège Havet.** – La compagnie maritime Brittany Ferries vient d'appeler à sortir du moins-disant social, après que sa concurrente Irish ferries vient d'ouvrir ses lignes à des ferries battant pavillon chypriote : qu'en pensez-vous ?

**M. Hervé Berville, secrétaire d'État.** – Doit-on craindre une confusion des rôles pour le Conseil national de la mer et du littoral, dans l'élaboration et l'avis sur la stratégie nationale pour la mer et les littoraux ? Je ne le crois pas, elle sera le forum de la stratégie nationale, il n'y a pas de doublon, et, plutôt que d'ajouter un outil pour redéfinir la stratégie nationale d'ici la mi-2023, j'utilise ce qui fonctionne bien aujourd'hui.

La création d'un fonds d'érosion côtier est-elle souhaitable ? Il y a déjà une ligne budgétaire dédiée, le fonds vert annoncé par la Première ministre sera mobilisable – et si je suis favorable à des moyens supplémentaires, je crois qu'il ne faut pas multiplier les outils, nous pourrions débattre de la meilleure méthode mais je veux pour aujourd'hui retenir notre intention de nous en occuper et de déployer des projets face à l'érosion côtière.

L'intermodalité avance, je pense à des projets de connexion ferroviaire à Fos, à la construction d'une chatière au Havre, nous avons aussi à voir le prix de la manutention avec les armateurs, c'est un levier pour inciter à la multimodalité.

Le parc éolien menace-t-il la ressource en coquilles Saint-Jacques ? Elles n'ont jamais été aussi abondantes que cette année, mais corrélation n'est pas causalité ; nous regarderons dans la durée, nous sommes très attentifs à la ressource halieutique, elle a été préservée depuis des décennies par les pêcheurs, il faut continuer à le faire.

Un projet d'usine marémotrice avait été fait pour la baie du mont Saint-Michel, il n'a pas abouti, nous investissons pour que l'usine de la Rance continue de tourner. Elle n'est pas à l'équilibre, c'est un prototype avec des coûts de maintenance importants, nous continuerons à la soutenir et EDF la gère avec soin avec la volonté d'en faire une vitrine.

Le développement dans les outre-mers ne peut se passer d'une ambition forte pour les flottes de pêches ultramarines. Il y a un enjeu d'investissement dans les ports, qui concerne du reste tous les ports, au-delà des GPM. Il y a aussi un enjeu de modernisation de la flotte, des bateaux trop anciens créent de l'incompréhension chez nos compatriotes ultramarins, le

changement passe par les règles européennes, nous nous y attelons et nous mettons déjà en place un fonds d'amorçage de 6 millions d'euros pour aider la décarbonation des navires de pêche. Il faut aussi développer les métiers de la mer, en adaptant les formations aux spécificités ultramarines.

Sur l'exploration des fonds marins, comme je l'ai dit dans le débat en séance plénière, nous sommes focalisés sur la connaissance et la recherche, c'est la priorité, du fait des risques de l'exploitation des fonds marins. L'exploration, oui, l'exploitation, non : c'est ce qu'a dit le président de la République à Lisbonne, nous avons adapté notre code minier dans ce sens, et nous mobilisons 350 millions d'euros sur le sujet.

Les énergies marines renouvelables ne viennent-elles qu'en troisième position parmi mes priorités ? En réalité, mes priorités sont articulées : la préservation des océans, par exemple, implique qu'on développe les énergies maritimes renouvelables, ceci pour moins polluer les océans...c'est cohérent, pas antinomique.

Les ports décentralisés sont intégrés à notre stratégie nationale, elle ne concerne pas seulement les GPM, mais tous les ports.

Sur le parc éolien de la baie de Saint-Brieuc, certains feignent de découvrir ma position, mais j'ai toujours dit que ce parc ne devait pas se faire n'importe comment ni à n'importe quel prix. Le président de la République est venu dès 2018 au cap Fréhel pour rediscuter de ce projet, le préfet a remis tout le monde autour de la table en 2019, ma position est la concertation et la planification, je l'ai dit aux pêcheurs lors de mon premier déplacement comme ministre – comme vous, nous sommes cohérents, nous avons rectifié une trajectoire qui était partie dans le mauvais sens.

Le dumping social est déloyal, il met à mal le pacte social européen, nous nous battons pour que les entreprises aient le plus haut standard, nous travaillons avec le gouvernement britannique sur les liaisons transmanches. Le président de la République est engagé contre le dumping, nous ne lâcherons rien, comme nous l'avons fait pour les travailleurs détachés en 2017. Mon ministère travaille sur le sujet, en particulier sur les moyens de coercition si des bateaux ne respectaient pas nos règles.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci pour la clarté de vos propos et votre énergie, nous sommes mobilisés pour faire avancer l'ensemble de ces sujets.

*La réunion est close à 12 h 5.*

*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.*

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables  
– Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition  
énergétique**

**M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Madame la ministre, nous nous retrouvons aujourd'hui pour échanger sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production des énergies renouvelables, présenté en conseil des ministres et déposé sur le bureau du Sénat le lundi 26 septembre dernier, qui sera examiné en commission le 26 octobre prochain et en séance publique dès le 3 novembre.

L'équilibre général du texte a justifié un renvoi du projet de loi à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. La commission des affaires économiques est également largement concernée par le texte : 7 des 20 articles du projet de loi lui ont d'ailleurs été délégués au fond par notre commission. Cet examen conjoint justifie cette audition, elle aussi commune, de la ministre chargée de porter ce texte, Mme Agnès Pannier-Runacher, que je remercie de sa présence.

En guise d'introduction, avant de laisser la parole à ma collègue présidente, Sophie Primas, j'aimerais rappeler que ce projet de loi s'inscrit dans un contexte énergétique particulièrement difficile, qui doit nous pousser à trouver des solutions pour assurer la sécurité d'approvisionnement de notre pays. Cela implique une relocalisation de notre production d'énergie, en substituant les sources fossiles par des sources décarbonées. Souveraineté énergétique et ambition climatique se rejoignent donc plus que jamais.

Je rappelle que pour atteindre notre objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la France devra substituer rapidement sa consommation d'énergies fossiles par de l'électricité, du gaz ou de la chaleur décarbonés, tout en réduisant très largement sa consommation énergétique.

Dans ce contexte, selon Réseau de transport d'électricité (RTE), un fort développement de l'ensemble des énergies renouvelables électriques sera indispensable, quel que soit le scénario retenu, même dans le scénario de neutralité carbone le plus ambitieux en matière de nucléaire. Le développement du gaz et de la chaleur renouvelables devra également être accéléré pour répondre aux besoins des secteurs qui ne pourront pas bénéficier de l'électrification des usages.

Malheureusement, la France fait aujourd'hui figure de mauvaise élève dans le déploiement des énergies renouvelables. Ce retard, dans un contexte où le parc nucléaire historique se trouve en souffrance, nous est préjudiciable : il met en danger notre sécurité d'approvisionnement et nous pousse à rouvrir des centrales à charbon.

Au regard de ces éléments, le projet de loi qui nous est proposé est-il à la hauteur de l'enjeu ? On peut sérieusement en douter.

À la lecture du texte, on peine tout d'abord à percevoir les gains de temps réellement permis dans l'instruction des dossiers et le développement des projets. De plus, même en simplifiant les procédures et en supposant que les porteurs de projet disposent des capacités industrielles pour développer rapidement les installations, les effectifs des services

déconcentrés de l'État devront nécessairement être renforcés pour traiter tous les dossiers. Peut-être, madame la ministre, pourrez-vous nous aider à lever nos doutes sur ces sujets ?

Par ailleurs, l'épineuse problématique de l'appropriation locale des énergies renouvelables est survolée par le projet de loi. La proposition formulée par l'article 18 du texte – un rabais sur la facture d'électricité des riverains – semble un peu courte pour répondre à un problème qui s'avère profond. Acceptabilité et accélération doivent aller de pair, car sans acceptabilité locale, les contentieux continueront de fleurir et les projets peineront à sortir de terre. Madame la ministre, nous attendons là aussi des réponses de votre part.

Avant de vous entendre, je laisse la parole à Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Je remercie Mme la ministre de sa présence parmi nous, pour nous éclairer sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

Ce texte fait l'objet d'un examen partagé entre nos deux commissions, avec un avis demandé auprès de la commission de la culture.

Notre rapporteur pour la commission des affaires économiques, M. Patrick Chauvet, est en charge de l'examen de sept articles sur les procédures d'urbanisme, les réseaux d'énergie ou les soutiens budgétaires.

Nous traversons une crise énergétique sans précédent, en France comme dans le monde, qui met sous tension notre approvisionnement énergétique, notre compétitivité économique – nous ne sommes pas au bout de l'histoire – mais aussi, on le voit bien, notre cohésion sociale, en particulier au travers des collectivités territoriales. Ce texte doit répondre en conséquence à de nombreuses attentes.

Madame la ministre, c'est la seconde fois que nous vous recevons en quelques mois. La dernière fois, en juillet, vous aviez été interrogée par notre collègue M. Daniel Gremillet, président du groupe d'études « Énergie », alors rapporteur pour notre commission sur le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

On nous annonce, par ailleurs, un projet de loi sur le nucléaire et un autre sur la programmation énergétique. Aussi ma première question est-elle simple : ne légifère-t-on pas trop, trop vite, et dans le désordre ? Vous comprendrez qu'avant d'avoir le chemin, on aimerait disposer de la voiture...

Pouvez-vous d'ailleurs nous préciser où en est la préparation de ces prochains textes sur le nucléaire et sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ? Nous sommes impatients de pouvoir nous en saisir.

Notre commission a adopté, à ce propos, à l'unanimité un rapport très complet sur le nucléaire et l'hydrogène en juillet dernier. Notre commission a fait adopter en 2019, avec la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le principe de la future loi quinquennale sur l'énergie. Ces sujets nous tiennent donc particulièrement à cœur.

Quant à ce texte, j'en partage pleinement l'objectif de développement des énergies renouvelables, évidemment, mais nous avons des questions sur la méthode.

D'ailleurs, l'étude d'impact nous semble lacunaire sur un certain nombre de sujets. Or il nous faut légiférer en connaissance de cause, c'est-à-dire informés de toutes les conséquences des dispositions que vous proposez.

L'article 18, par exemple, dont le président Longeot vient de parler, propose ni plus ni moins que d'utiliser la facture d'électricité des Français comme levier d'acceptation des projets d'énergies renouvelables. Mais on ne connaît ni le périmètre concerné, ni le coût global de cette mesure, ni la façon dont elle sera financée.

S'agissant de la concertation, les collectivités, les professionnels, les associations ont également regretté son caractère lacunaire, alors que l'article 3 refond profondément les documents d'urbanisme et que l'article 6 modifie les raccordements aux réseaux.

Voilà pour la méthode. Quant au fond, je partage l'objectif, mais je m'interroge sur le calendrier, sur la temporalité et sur le calibrage. Au fond, une question m'interpelle : les mesures proposées, utiles et nécessaires, ne sont-elles pas en deçà des besoins face à la crise énergétique ?

Le texte présente plusieurs angles morts : rien n'est dit, ou si peu, sur l'hydroélectricité, le biogaz, les biocarburants, le bois-énergie ou encore l'hydrogène. Certes, le caractère renouvelable de ces énergies ou technologies est souvent débattu à l'échelon européen, mais pour autant ne doit-on pas en parler, alors que ces énergies sont très utiles, en particulier dans nos territoires ruraux ?

Et que dire de l'agrivoltaïsme, pourtant identifié comme une priorité par le Président de la République dans son discours de Saint-Nazaire du 22 septembre dernier ?

En quinze jours, le Gouvernement aurait pu ajouter ce sujet au texte, alors que le Sénat examinera demain sa propre proposition de loi, adoptée à l'unanimité par notre commission la semaine passée, donnant ainsi une suite législative concrète à une résolution du président Longeot et de notre collègue M. Jean-Pierre Moga. Ma question est donc directe : reprendrez-vous les travaux du Sénat sur ce sujet ?

Madame la ministre, vous savez l'intérêt que nous portons à l'énergie, qui est la colonne vertébrale de notre économie et constitue un des trois piliers de notre souveraineté. La question est cruciale tant pour les ménages que pour la compétitivité de nos entreprises. Nous sommes impatients de vous entendre.

**Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique.** – Madame la présidente, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, après des mois de concertation et d'échanges nourris avec l'ensemble des acteurs associatifs et économiques, voici venu le temps du Parlement. Ce dernier va se prononcer sur le premier texte de ce quinquennat apportant sa pierre à l'objectif ambitieux fixé par le Président de la République de faire de la France le plus grand pays industriel à sortir de sa dépendance aux énergies fossiles.

Ce texte répond à une double urgence. La première est celle du dérèglement climatique, qui exige une action radicale de notre part. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) ne nous donne en effet que trois ans, à l'échelle de la planète, pour commencer à baisser les émissions de gaz à effet de serre. La

France fait partie des quelques pays de la planète ayant commencé cette baisse, mais nous devons aller plus loin et doubler son rythme.

La deuxième urgence est d'éviter une rupture d'approvisionnement dans les mois et les années qui viennent. La faible disponibilité tant de notre parc nucléaire que de notre parc hydraulique, pour des raisons de sécheresse, conjuguée à la crise ukrainienne, fragilise notre système énergétique.

Eu égard à la durée de fonctionnement de nos réacteurs, c'est l'avenir de notre parc nucléaire qui est concerné : beaucoup atteindront soixante ans dans les années 2035-2040, alors qu'initialement ils ont été conçus pour durer quarante ans. Cela implique de prendre des décisions au plus tôt.

Aujourd'hui, les deux tiers de notre consommation d'énergie sont d'origine fossile ou importée. Dissipons un mythe : depuis la Seconde Guerre mondiale, jamais nous n'avons été autonomes et indépendants énergétiquement. Nous avons toujours dépendu d'énergies venues pour l'essentiel de l'étranger. La situation avec la Russie nous rappelle que nous pouvons dépendre de pays qui ne sont pas nos alliés, qui ne partagent pas nos valeurs, et qui utilisent ce levier pour nous atteindre économiquement ou politiquement.

Notre programme électronucléaire a permis de réduire une partie de cette dépendance pour l'électricité, mais nous restons très dépendants en matière de transport et de chaleur. Pour atteindre la neutralité carbone, l'enjeu est donc de réduire ces deux tiers d'énergies fossiles que nous ne produisons pas nous-mêmes et qui contribuent à la fois à notre dépendance et au réchauffement climatique.

Je serai donc très claire sur le combat que nous voulons mener : nous ne voulons pas opposer le nucléaire au renouvelable ou la biodiversité au climat. Notre combat, c'est celui des énergies bas-carbone contre les énergies fossiles, car ces dernières sont à l'origine du réchauffement climatique et des principales atteintes à la biodiversité. L'étude « Futurs énergétiques 2050 » des experts de RTE rappelle que nous disposons de trois leviers pour sortir des énergies fossiles.

Le premier est constitué par les économies d'énergie réalisées au travers de l'efficacité et de la sobriété énergétique. RTE fixe un objectif de réduction de 40 % de notre consommation d'énergie d'ici à 2050. Le 6 octobre dernier, j'ai présenté aux côtés de la Première ministre un plan sobriété pour atteindre une première marche de 10 %. La réduction de 40 % de notre consommation d'énergie est un défi sans pareil.

Il suppose de travailler sur la sobriété, de changer nos usages, nos manières de nous transporter, d'utiliser les bâtiments, d'organiser la ville. Il concerne tant l'État que les collectivités locales et les grandes entreprises, c'est-à-dire ceux qui sont capables d'organiser de nombreux déplacements et usages. Mais il demande également de travailler sur l'efficacité énergétique, la rénovation thermique des bâtiments, l'électrification de l'industrie ou des transports, le développement d'autres technologies bas-carbone.

Le deuxième levier est le développement massif d'énergies renouvelables ; le troisième, la relance d'un grand programme nucléaire. Comme vous l'avez indiqué, un projet de loi sur l'accélération des procédures administratives en matière de nouveaux projets nucléaires vous sera présenté dans quelques semaines – au conseil des ministres début novembre.

Insistons sur la conclusion centrale de l'étude de RTE : atteindre la neutralité carbone est impossible sans un accroissement massif des énergies renouvelables, même dans un scénario de relance du nucléaire.

Le texte que vous examinerez dans les prochains jours répond à cette nécessité. Il constitue le volet législatif d'un « plan énergies renouvelables » que je déploie depuis le mois de juin sur le volet réglementaire, au moyen de décrets pris cet été, ainsi que sur le volet organisationnel, avec une circulaire à destination des préfets pour faire de cet objectif une priorité de leur action, et un renforcement des effectifs des services de l'État qui instruisent les procédures d'autorisation dans le budget en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Vous avez raison : il faut renforcer les effectifs, et nous le ferons à hauteur d'une dizaine d'équivalents temps plein (ETP), ce qui est énorme à l'échelle du nombre de personnes instruisant aujourd'hui ces dossiers.

Ces mesures ont permis de débloquer 10 gigawatts d'énergies solaire et éolienne, et 1 térawatt de gaz renouvelable dans les deux prochaines années.

Ce plan énergies renouvelables concerne toutes les filières, qu'il s'agisse de la géothermie, sur laquelle j'annoncerai prochainement un plan spécifique, du biogaz, de l'hydraulique, de la biomasse ou du photovoltaïque thermique. Je vous transmettrai la liste de toutes les énergies renouvelables à notre disposition.

Certains éléments sont d'ordre réglementaire, d'autres sont d'ordre législatif. Dans le projet de loi, nous avons retenu les éléments essentiels que les filières ont remontés. Je suis évidemment favorable à ouvrir le texte à d'autres formes d'énergies renouvelables, si tant est qu'il existe des obstacles législatifs à leur développement.

Les objectifs que nous allons nous donner seront ajustés et votés dans le cadre de la loi de programmation sur l'énergie et le climat, que Mme la présidente Primas a mentionnée, qui devra être adoptée par le Parlement en 2023 à l'issue d'une grande concertation nationale que je lancerai en fin de semaine. Les choses sont organisées : le débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie va démarrer d'ici la fin de la semaine, et se déroulera jusqu'en janvier ; puis il fera l'objet de travaux afin de définir les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie ; une loi vous sera enfin soumise, probablement à la fin du premier semestre 2023.

Nous travaillons à des projets de lois nécessaires pour accélérer les procédures. Nous aurons besoin de tous les leviers pour accélérer l'implantation des énergies bas-carbone, alors que ces procédures sont sur le chemin critique de ces productions d'énergies bas-carbone.

Avant de rentrer dans le détail du texte, je vous remercie collectivement pour les nombreux échanges que nous avons eus depuis la rentrée, et pour le travail préparatoire qui sera précieux pour la suite de nos débats. Je remercie particulièrement les deux rapporteurs, Didier Mandelli et Patrick Chauvet, qui ont mené de nombreuses auditions pour enrichir le texte, ainsi que les présidents des deux commissions, dont je sais l'engagement sur ces questions.

À court terme, ce texte vise à lever des verrous administratifs et de procédures pour diviser par deux les délais de déploiement des projets de production d'énergie bas-carbone. La France est le seul pays de l'Union européenne à ne pas avoir atteint son objectif



national de développement des énergies renouvelables, ce qui nous coûtera 500 millions d'euros cette année – une raison supplémentaire d'agir. À l'heure actuelle, il nous faut en moyenne deux fois plus de temps pour installer un parc solaire ou un parc éolien en mer que nos principaux voisins européens, pour des raisons de procédures et de contentieux.

Nous proposons donc d'agir sur quatre leviers.

Le premier, c'est l'accélération des procédures, en prévoyant par exemple un raccordement au réseau sans attendre l'achèvement du projet, ce qui peut nous faire gagner une à plusieurs années.

Le deuxième levier, c'est la libération du foncier, en mobilisant les terrains déjà artificialisés ou dégradés : parkings, friches, anciennes décharges, bordures d'autoroute, etc. Nous voulons doubler notre puissance solaire actuelle, en ayant le moins d'impact possible sur la biodiversité. Je souhaite que nous allions plus loin dans ce texte, et je sais que vous travaillez à des propositions en ce sens.

Le troisième levier, c'est l'amélioration de la concertation en permettant, notamment pour l'éolien en mer, que l'allocation des territoires soit décidée, sur chaque façade maritime, avec les territoires et leurs habitants, en tenant compte des différents usages. La concertation est un levier puissant d'acceptabilité des projets : elle a sa place dans la loi énergie-climat, car elle est liée à la programmation pluriannuelle de l'énergie. J'entends les velléités de votre assemblée de prendre les devants sur cette question.

Le quatrième et dernier levier est l'acceptabilité des projets d'énergie renouvelable. Reprendre en main notre destin énergétique implique d'avoir des infrastructures de production près de chez soi, alors que nous avons pris l'habitude de faire porter l'essentiel de nos besoins énergétiques par des pays lointains.

Les territoires doivent bénéficier de la valeur créée par les projets d'énergie renouvelable qu'ils accueillent. Nous faisons preuve d'humilité sur ce sujet : nous sommes à l'écoute des idées que vous pourriez avoir, en tant qu'assemblée des territoires, pour améliorer notre dispositif.

J'entends prendre en compte deux impératifs essentiels : la préservation de la biodiversité et l'association des territoires pour réarmer énergétiquement notre pays. Nous posons les fondations d'un pacte territorial énergétique, et ce n'est pas un hasard si le Gouvernement a fait le choix de faire discuter le texte d'abord par le Sénat : la planification énergétique, qui ne doit pas être descendante, remettra les collectivités locales et les territoires au centre, en responsabilité. Cette mobilisation est indispensable, car la mutation est tellement vaste et touche tellement de sujets qu'elle ne peut se faire par des initiatives individuelles non coordonnées.

Concrétisons ensemble le travail entrepris depuis plusieurs semaines. Vos différentes propositions permettront d'enrichir le texte, mais le Gouvernement a une ligne rouge : il ne veut ni complexifier ni allonger les procédures, car cela irait à contresens de l'urgence à laquelle nous faisons collectivement face.

Notre pays doit affirmer sa volonté de s'engager dans le développement massif et industriel des énergies décarbonées et de bâtir les fondations de notre future indépendance énergétique. Je suis confiante sur le fait que nous trouverons le chemin du consensus avec

tous ceux qui défendent la souveraineté énergétique et politique de notre pays et qui veulent lutter contre le dérèglement climatique, car tel est bien l'objet de ce texte.

**M. Didier Mandelli, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je regrette que nous soyons saisis de ce projet de loi avant le texte sur le nucléaire et la PPE, et qu'il ne porte pas, *a priori*, sur les autres énergies renouvelables.

L'acceptabilité est souvent la conséquence heureuse d'une large concertation, menée le plus en amont possible. Nous avons travaillé à cette problématique et ferons des propositions très concrètes que je ne développerai pas ici.

Dans le cadre de la planification, en particulier pour l'éolien en mer qui représente une partie importante du texte, il faudrait que, durant les semaines qui nous séparent de l'examen de la PPE, nous définissions une ligne commune prenant en compte les évolutions technologiques attendues. Car acceptabilité rime souvent avec visibilité.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur de la commission des affaires économiques.** – Je partage l'observation faite par notre présidente sur l'inflation normative dans le secteur de l'énergie. Les textes s'enchaînent et se juxtaposent sans qu'un cap clair soit fixé. Nous attendons beaucoup de la loi quinquennale sur l'énergie. Lors de mes travaux préparatoires, j'ai entendu 45 organismes et 100 personnalités, et reçu 75 contributions. Leurs constats sont convergents : l'objectif du texte est largement partagé, mais la méthode est critiquée, notamment par les élus locaux qui déplorent le non-respect de certaines compétences locales. De nombreux professionnels, dont ceux du gaz et de la chaleur, critiquent un texte « tout électrique » : il faudrait davantage de neutralité sur le plan des technologies.

Que dire des angles morts évoqués par notre présidente ? J'ai rapporté trois textes sur l'hydroélectricité au Sénat et j'ai toujours été stupéfait de la frilosité du Gouvernement sur ce sujet. Y aura-t-il un projet de loi spécifique sur nos concessions hydroélectriques ?

Entraîner les collectivités et développer toutes les sources d'énergie renouvelable, voilà deux de nos préoccupations. L'objectif de notre commission est de contribuer positivement à l'examen du texte en l'expurgeant de dispositions inopérantes juridiquement ou peu acceptables économiquement ou socialement.

Je souhaiterais vous poser des questions plus précises sur le projet de loi.

Sur l'article 3, la possibilité donnée à l'État de modifier unilatéralement les documents d'urbanisme est très mal vécue par les élus locaux. On comprend la nécessité d'accélérer, mais ne pourrait-on pas faire davantage confiance aux collectivités territoriales ?

En ce qui concerne l'article 6, la faculté pour le Gouvernement de légiférer par voie d'ordonnance est très large. Pouvez-vous nous rassurer sur son intention ? Entendez-vous conserver les réductions tarifaires qui bénéficient à nos producteurs renouvelables et à nos consommateurs électro-intensifs ? Pourquoi ne pas procéder à des modifications législatives directement dans le texte ?

S'agissant de l'article 16, la possibilité pour le Gouvernement d'implanter des ouvrages de raccordement en zone littorale doit s'accompagner des garde-fous nécessaires.

Les communes ne devraient-elles pas être associées et ne faudrait-il pas exonérer des ouvrages du décompte de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) ?

Sur l'article 17, les contrats d'achat de long terme sont très utiles pour promouvoir les énergies renouvelables tout en réduisant leurs coûts, mais pourquoi s'arrêter à l'électricité ? Peut-on étendre le dispositif au biogaz ?

Je ne dispose pas d'éléments chiffrés sur le dispositif de l'article 18, relatif aux rabais tarifaires proposés aux consommateurs situés à proximité d'installations renouvelables. Or ce dispositif sera pris en charge par les fournisseurs puis par les contribuables *via* les charges de gestion du service public de l'énergie. Concernera-t-il toutes les énergies renouvelables, y compris gazières ? S'appliquera-t-il aux installations existantes ?

Enfin, sur l'article 19, le contrat d'expérimentation doit permettre de soutenir le gaz bas-carbone, mais exclut les autres gaz renouvelables que le biogaz. C'est dommage, d'autant que la crise gazière nous oblige à sortir de notre dépendance au gaz russe. Ne devrait-on pas compléter le dispositif ?

Pour conclure, notre travail se veut concret, rationnel, pragmatique. La voix du Sénat est claire et unitaire sur ce texte. Pour ma part, je souhaite consolider ce qui peut l'être et corriger ce qui doit l'être en gardant toujours à l'esprit deux impératifs : la simplification des normes, cruciale pour les producteurs d'énergies décarbonées, et la territorialisation des projets, nécessaire à leur insertion locale et donc à leur acceptation sociale.

C'est ainsi que nous pourrons progresser dans la réalisation concrète de nos objectifs énergétiques nationaux et de nos engagements climatiques internationaux.

**M. Daniel Gremillet, président du groupe d'études "Énergie".** – Le secteur de l'énergie connaît une période très perturbée, qui nous préoccupe tous.

Ma première question porte sur notre sécurité d'approvisionnement. Le plan de sobriété énergétique que vous avez présenté fin septembre est-il suffisant pour passer l'hiver ou envisagez-vous de prendre de nouvelles mesures législatives ou réglementaires ?

Ma deuxième question concerne l'hydrogène. La stratégie française se fonde sur une production nationale d'hydrogène décarboné grâce à nos réacteurs. C'est une bonne chose et, dans notre rapport sur le sujet, nous avons plaidé pour renforcer le couplage entre le nucléaire et l'hydrogène, et appelé à la levée rapide des verrous existants. En effet, en matière d'hydrogène, la stratégie est perfectible, la législation parcellaire et les financements insuffisants. Pourquoi prendre si peu en compte ce vecteur énergétique d'avenir dans le projet de loi ?

Ma troisième et dernière question a trait à l'hydroélectricité, sur laquelle nous avons fait adopter une proposition de loi en 2021, reprise dans la loi « Climat et résilience » quelques mois plus tard. Nous avons obtenu de belles avancées avec la mise en place d'un médiateur de l'hydroélectricité et d'un portail national de l'hydroélectricité. Ces dispositifs sont opérationnels depuis juin dernier, et je suis très surpris qu'ils ne figurent pas dans le projet de loi.

**Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre.** – L'éolien en mer est un enjeu sur lequel nous voulons avancer. L'objectif que nous avons fixé, mais qui sera précisé dans la programmation pluriannuelle de l'énergie, c'est 40 gigawatts. Tous les projets ayant fait

l'objet d'un appel à projets se situent à moins de 40 kilomètres des côtes, et sont tous de l'éolien « posé », car nous ne savons pas installer de l'éolien « flottant ». En effet, au niveau international, aucune installation flottante ne fonctionne de manière industrielle : il existe seulement des projets expérimentaux, l'un en Atlantique, l'un en Méditerranée, et quelques autres chez nos voisins – en Norvège ou en Écosse, me semble-t-il.

On peut faire l'hypothèse que l'éolien flottant ne sera pas opérant avant 2030-2035. Il faut donc agir avec l'éolien posé. Nous n'avons pas la chance, comme les pays bordant la Manche et la mer Baltique, de pouvoir installer de l'éolien posé où l'on veut : nous rencontrons assez vite les fonds marins et, en Méditerranée, il y a des canyons. À Saint-Nazaire, j'ai entendu les élus me dire que la réalité ne correspondait pas vraiment à ce qui leur avait été « vendu ». Il faut dire la vérité et mesurer l'impact réel des projets dans ce domaine, mais il faut être aussi conscient que ceux-ci sont, en taille, les plus importants dont nous disposons, et les plus efficaces. Où se situe notre seuil d'acceptabilité ? Car, si nous voulons atteindre l'indépendance énergétique, il va falloir trouver 40 gigawatts. Peut-être est-ce 35 ou 50, mais ce n'est en tout cas pas 3 gigawatts, ce qui signifie qu'il faut plusieurs dizaines de projets.

Ensuite, il faut prévoir la programmation dans le temps sans la repousser à 2035, ce qui reviendrait à faire peser une lourde responsabilité sur nos successeurs. Nous devons agir maintenant ! Certains projets doivent être mis en œuvre, de la manière la plus concertée possible, en prenant en compte les conflits d'usage. Éloigner ces installations pose aussi des problèmes en matière de voies maritimes et de pêche, sans oublier les enjeux de défense. J'insiste, repousser les décisions risque de nous mettre dans une situation de plus grande dépendance.

La question de la planification est parfaitement légitime. Il faut trouver un point d'équilibre : la PPE nous permettra de fixer la maille que l'on veut atteindre, en prenant en compte les projets déjà lancés, en fixant la part des installations situées à proximité des côtes et de celles qui seront plus loin. Les chiffres seront têtus !

Monsieur Chauvet, les énergies renouvelables sont bien toutes couvertes par le titre I<sup>er</sup>. Si des mesures sont prises concernant l'éolien marin, c'est pour améliorer la concertation et la planification et pour empêcher que les projets ne soient ficelés d'avance.

Pour ce qui est du biogaz, je n'ai reçu aucune demande de mesure législative de la part de la filière, si l'on excepte la question du gaz bas-carbone, traitée à l'article 19, et celle des PPA (*purchase power agreements*).

Un mot des compétences locales : sur ce sujet, il est possible de trouver une sortie par le haut. Les maires souhaitent ne pas avoir à modifier tous les documents d'urbanisme lorsqu'ils sont prêts à accueillir des projets d'énergies renouvelables sur leur territoire. Peut-être est-il possible de déroger aux documents d'urbanisme dès lors que l'assemblée qui les a votés est d'accord pour gagner du temps...

À l'article 6, une rédaction « en dur » vous sera proposée. À l'article 18, la redistribution envisagée s'applique bien à toutes les énergies renouvelables, et nous restons très ouverts à la discussion, concernant y compris les installations existantes.

L'article 19 vise à couvrir ce qui ne l'est pas aujourd'hui dans les appels à projets concernant le biogaz ; nous y travaillons par ailleurs avec la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Monsieur Gremillet, nous menons un combat au niveau européen pour obtenir la reconnaissance d'un hydrogène bas-carbone, et pas seulement fondé sur des énergies renouvelables. Parmi les 41 projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) sélectionnés, la France en a notifié 15 – personne ne fait mieux –, qui vont donner lieu à autant d'usines nouvelles sur tous les maillons de la chaîne, électrolyseurs, piles à combustible, etc. Dans le plan France 2030, 10 milliards d'euros sont consacrés à l'hydrogène et à la décarbonation, s'ajoutant aux enveloppes déjà importantes prévues dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. À ma connaissance, nous n'avons pas besoin de mesures législatives en matière d'hydrogène.

Un mot sur l'hydroélectrique : vous savez qu'une opération de montée à 100 % du capital d'EDF est en cours, visant notamment à sécuriser les concessions hydroélectriques dans la durée. Par ailleurs, le Gouvernement ne compte pas se priver de ce que peut nous offrir la petite hydroélectricité pour atteindre nos objectifs d'augmentation de notre production décarbonée. Cette technologie est promue dans le cadre de la PPE ; des appels d'offres dédiés sont prévus. La CRE a délibéré, le 12 mai 2022, sur la quatrième période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques, pour l'attribution de 2,3 mégawatts. On est loin des 35 mégawatts attendus, mais un nouvel appel d'offres sera lancé en 2023.

J'ajoute que le Gouvernement a pris, le 28 juin 2022, un décret fixant les modalités d'application de l'expérimentation relative à l'institution du médiateur de l'hydroélectricité en Occitanie. Nous expérimentons...

La Première ministre a été claire devant vous la semaine dernière : un nouveau cadre législatif sera proposé afin de relancer rapidement les investissements dans nos barrages sans passer par une remise en concurrence – il y a 6 milliards d'euros à investir.

**M. Éric Gold.** – Le projet de loi Énergies renouvelables vise à accélérer la réalisation des projets nécessaires à la transition écologique. Si le solaire terrestre et l'éolien en mer trouvent une place importante dans le texte initial, on constate que la petite hydroélectricité n'est pas envisagée comme un outil de décarbonation de notre production d'électricité.

Pourtant, la loi Énergie et climat de 2019 permettait de mobiliser cet instrument face à l'urgence écologique et climatique, puis la loi « Climat et résilience » a fortement limité les destructions d'ouvrages hydrauliques, permettant que des retenues d'eau anciennes soient conservées sur nos rivières. Alors que les projets de parcs éoliens et solaires sont systématiquement contestés, le petit hydraulique, dont le potentiel de production est certes limité, est toujours mieux accepté, notamment dans les zones peu denses.

Quels arguments l'administration utilise-t-elle pour justifier que l'on se prive d'équipements patrimoniaux existants dans l'éventail des outils de décarbonation ?

**M. Franck Menonville.** – La proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme, dont je suis le rapporteur, vise à donner une orientation stratégique, un cadre légal et un soutien budgétaire à cette technologie prometteuse. L'enjeu est de promouvoir des

projets porteurs d'externalités positives pour nos agriculteurs, mais aussi de contrôler et de réguler l'essor de projets « alibis ».

Vingt-cinq organismes et cinquante personnalités ont été auditionnés ; notre travail s'est appuyé sur la proposition de résolution de Jean-François Longeot et Jean-Pierre Moga. Êtes-vous prête, madame la ministre, à reprendre ce travail ? La définition que nous proposons, issue du travail de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - Agence de la transition écologique (Ademe - ATE), peut servir de cadre de référence. La procédure urbanistique, les garanties financières et les soutiens budgétaires envisagés n'attendent que d'être appliqués.

**M. Jean Bacci.** – Cette loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables est attendue par de nombreux élus. Elle permettra, je l'espère, de lever certains blocages locaux.

Dans le titre II, il est question de zones anthropisées, notion retenue dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) : toitures, friches industrielles. *Quid* des zones urbanisées ? Vous ouvrez la porte aux zones maritimes, en évoquant les salines abandonnées, ainsi qu'aux zones de montagne, mais nulle part il n'est question des zones rurales. C'est pourtant ce milieu, et en particulier les zones naturelles, qui nous apportera les surfaces nécessaires à la réalisation de nos ambitions...

De tels projets doivent être abordés sous deux aspects : la production d'énergies renouvelables, bien sûr, mais aussi la valeur économique et le partage de cette valeur. Pour que ce partage soit effectif, il faut des critères de sélection.

Je vous donne l'exemple des critères qui s'appliquent dans le parc naturel régional du Verdon, repris par l'union régionale des communes forestières de Provence-Alpes-Côte d'Azur : peu d'impact sur la biodiversité, peu d'impact visuel, peu d'impact sur la forêt, mais surtout, quatrième critère, des terrains communaux, pour que le partage de la valeur soit effectif. Ainsi les communes rurales peuvent-elles développer une politique de maîtrise de l'énergie – je vous rappelle que le kilowatt qui coûte le moins cher et qui pollue le moins, c'est celui qu'on n'a pas besoin de produire... –, mieux protéger leur forêt et engager des politiques de sylviculture pérennes.

Il nous reste à faire accepter de tels projets ; les projets participatifs sont facteurs d'acceptabilité sociale et gages d'un meilleur partage de la valeur. Je vous parle d'expérience : j'inaugure demain, à Moissac-Bellevue, un parc photovoltaïque qui va produire 30 mégawatts. Ce projet a mis cinq ans à se concrétiser, dont trois et demi de discussions avec la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal).

Corollaire : la difficulté que pose le classement de ces zones dans le cadre du « zéro artificialisation nette » (ZAN)...

**M. Pierre Cuypers.** – Premièrement, dans quel cadre la concertation nationale sur le mix énergétique français va-t-elle se dérouler ? Projet de loi sur les énergies renouvelables, projet de loi à venir sur le nucléaire, loi quinquennale sur l'énergie : la filière méthanisation ne voit pas clair dans les différentes concertations et craint que ne soient repoussées les futures lois quinquennales sur l'énergie et PPE, alors que nous avons besoin de lisibilité et d'objectifs forts.

Deuxièmement, plusieurs préconisations que nous avons faites dans le cadre de la mission d'information sur la méthanisation ont abouti dans le cadre de la loi de protection du pouvoir d'achat promulguée en août dernier ; il en va ainsi de l'information préalable des élus, de l'expérimentation d'un guichet unique, de la consolidation de la planification nationale et locale. Pour autant, nous devons aller plus loin : il est impératif de relever l'objectif national de 10 % à 20 % de biogaz dans le cadre du prochain exercice de programmation. Vous y engagez-vous, madame la ministre ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – Pour répondre aux enjeux de souveraineté énergétique et de décarbonation de notre économie, particuliers et entreprises veulent installer des panneaux photovoltaïques. Nous sommes en retard sur les objectifs de la PPE. Se pose un problème crucial, celui des délais de raccordement : il faut améliorer les procédures. Il est indispensable également de régler les problèmes d'assurance qui se posent en matière de toitures. Quelles sont les pistes de réflexion à cet égard ?

Concernant la pyrogazéification, techniquement et économiquement, plusieurs projets sont prêts, mais leurs initiateurs attendent le déploiement des contrats d'expérimentation. À ce jour, aucun cahier des charges n'est connu. Qu'en est-il ?

Pour ce qui est des certificats de production de biométhane, mesure que j'avais défendue dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat et résilience », nous attendons la publication des décrets d'application, qui subissent un blocage regrettable.

Enfin, le prix du bioGNV a doublé depuis un an, dépassant de 30 % le prix du gasoil ; cette situation pénalise fortement les entreprises et les collectivités locales qui se sont engagées dans la conversion de leur flotte de véhicules. Quels sont les mécanismes envisagés par le Gouvernement pour maintenir à flot la compétitivité de ce secteur ? *Quid* de l'autoconsommation de biométhane ?

**Mme Anne Chain-Larché.** – Ma question concerne l'« esprit » des textes relatifs à l'énergie et leurs conséquences pour les élus locaux, au premier rang desquels les maires.

Certaines dispositions du texte portent particulièrement atteinte au pouvoir des maires et des intercommunalités en matière d'urbanisme ; sur le terrain, les inquiétudes sont nombreuses. Non seulement leur avis n'est pas pris en considération, mais le projet de loi prévoit la remise en cause des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCoT).

Pour valser, madame la ministre, il faut être deux. Nous avons besoin de connaître très clairement vos intentions.

**M. Frédéric Marchand.** – Dans le domaine des concessions hydroélectriques, le développement de projets d'ampleur est entravé par le différend qui oppose la France et la Commission européenne au sujet de la mise en concurrence. Certaines mesures permettraient cependant d'accroître les capacités hydroélectriques à court terme des installations existantes, en cas de tension forte sur le système électrique : introduction de la possibilité pour l'autorité administrative d'autoriser temporairement des augmentations de puissance ; possibilité de limiter temporairement les débits réservés restitués aux cours d'eau si l'autorité administrative estime qu'il n'y a pas d'effets notables sur l'environnement. Quel est votre avis sur ces suggestions ?

**M. Franck Montaugé.** – À l'article 16, il est question des zones en « bande littorale » : intégrerez-vous dans les relevés d'artificialisation des sols la construction, nécessaire, de lignes électriques, ou des postes de transformation ? Ne pourriez-vous pas envisager que l'objectif ZAN dépende d'un décompte au niveau national ?

Concernant le partage de la valeur, les rétrocessions aux consommateurs seront-elles comptabilisées au titre de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ? Cela créerait un précédent qui reviendrait sur le principe de la péréquation tarifaire, auquel le Sénat est très attaché...

Vous avez dit vouloir partir du terrain ; comment entendez-vous décliner les objectifs nationaux au niveau des territoires, et organiser cette planification ?

**Mme Marie-Claude Varailas.** – Les énergies renouvelables sont passées d'une part de 9 % de la consommation finale brute d'énergie en 2005 à 19 % en 2020. Malgré vos efforts dans la concertation, au prétexte que le cadre juridique actuel est un frein pour rattraper le retard, le choix a été fait de simplifier les procédures, au risque de réduire l'intervention des élus et la consultation des citoyens. Pourtant, ces acteurs peuvent influencer favorablement sur l'orientation des projets. Les élus sont inquiets de l'entrisme d'opérateurs qui démarchent des propriétaires fonciers, élaborant des projets sans toujours en informer le maire avant le stade de l'étude de faisabilité. Ne craignez-vous donc pas que cette procédure d'accélération intensive ne s'avère contreproductive en radicalisant les oppositions ?

Le conseil national de la transition écologique (CNTE) relève, certes, la complexité de certaines procédures administratives, mais il souligne également l'absence de planification et l'insuffisance des moyens humains et financiers, au niveau de l'État et des collectivités, pour instruire les projets. Quelles mesures concrètes comptez-vous prendre pour y remédier ?

**M. Serge Babary.** – L'une des causes du retard dans le développement des EnR est à rechercher dans les insuffisances des bureaux d'études se prêtant à des évaluations environnementales. Une réforme ambitieuse est préconisée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) depuis octobre 2021. Pourquoi ce projet de loi ne contient-il aucune disposition en lien avec les bureaux d'études, et en particulier au sujet de leur indépendance à l'égard des maîtres d'ouvrage ?

Quelle est actuellement la part des éoliennes et panneaux photovoltaïques produits en France ? Dans l'Union européenne (UE) ? Hors UE ? Que prévoyez-vous pour accroître la part de production française ? Qu'en est-il des aides à la rénovation, et du recyclage de telles installations ?

**Mme Martine Filleul.** – La planification territoriale est le premier pilier de l'appropriation des projets par les citoyens. Le second pilier serait le partage de la valeur ; or, nous nous contentons de faire des « ristournes » aux riverains, à l'image des tarifs préférentiels proposés à ceux vivant à proximité du parc éolien de Bonneval, en Eure-et-Loir. Ce dispositif, qui me laisse perplexe tant il revient à acheter l'acceptation tacite des populations, n'est-il pas une manière de contourner le débat public, et, ainsi, de rater l'objectif d'une meilleure acceptabilité des projets ?

**M. Daniel Laurent.** – Pouvez-vous nous en dire davantage quant à votre souhait de favoriser l'implantation d'éoliennes autour de sites nucléaires ?



Malgré les promesses et revirements ministériels, le Sénat soutient depuis des années l'installation de centrales photovoltaïques au sol dans les sites dégradés des zones littorales. L'article 9 de votre projet de loi précise que la notion de « friche » renvoie à l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme ; leur liste sera « fixée par décret ». Pouvez-vous nous assurer que les sites dégradés comme les anciennes carrières ou décharges seront bien concernés ?

Entendez-vous revenir sur le dispositif prévu en matière de pouvoir d'urbanisme ? L'association des maires nous a fait part de sa totale opposition à toute atteinte à ce pouvoir, notamment dans les dispositions qui permettraient à l'État d'imposer que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) soit rendu compatible avec ses projets.

Qui sera concerné par le fonds vert de 1,5 milliards d'euros visant à accompagner la transition énergétique des collectivités ? Sera-t-il cumulable avec d'autres aides, telle la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ?

**Mme Kristina Pluchet.** – Ce projet de loi ne contenant à mes yeux aucune amélioration, quelles mesures concrètes envisagez-vous pour redonner enfin la voix aux élus locaux, ignorés depuis 2018 ?

Étant donné qu'un parc éolien nuit à l'attractivité d'un territoire, le partage de la valeur annoncé sera-t-il à la hauteur des préjudices ?

**Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre.** – Monsieur Gold, j'ai mentionné, au sujet de l'hydraulique, le nouveau cadre législatif que souhaite mettre en place la Première ministre, et des décisions récentes comme l'appel d'offres de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) lancé en 2022.

Monsieur Menonville, si la proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme est adoptée, elle pourra être reprise dans ce projet de loi.

Sur les questions relatives au ZAN, ni le photovoltaïque ni l'éolien ne compteront dans les quotas, s'ils respectent les conditions prévues dans la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience ».

Monsieur Cuypers, dans le cadre de l'élaboration de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), un débat public, sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), s'ouvre à la fin de la semaine et s'achèvera début janvier ; des travaux techniques s'ensuivront, avant la loi relative à l'énergie et au climat qui vous sera présentée au plus tard au début du deuxième semestre 2023, et pour réviser la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) ainsi que le plan national d'adaptation au changement climatique. Je souhaite une articulation avec les territoires, notamment en matière de programmation concrète. L'autonomie en matière énergétique est un élément d'attractivité. Cette démarche permettra de réfléchir aux objectifs locaux et d'éviter autant que possible les écarts entre la programmation nationale et sa déclinaison locale. Nucléaire mis à part, pouvoir couvrir sa consommation d'énergie peut être un objectif de territoire.

La PPE pose trois enjeux : d'abord, l'adaptation de notre consommation pour atteindre l'objectif de neutralité carbone ; ensuite, la satisfaction de nos besoins en énergie, et

pas seulement électrique, tout en assurant la sortie de notre dépendance aux fossiles ; enfin, la planification de la transition énergétique.

La PPE n'est pas repoussée en ce qui concerne la filière méthanisation. L'enjeu est l'indépendance énergétique : nous sommes dépendants aux deux tiers aux énergies fossiles, aussi tous les leviers à activer le seront pour en sortir, d'autant plus en cinq ans.

Monsieur Chevrollier, les assurances posent un problème. L'intégration des panneaux photovoltaïques peut conduire à des problèmes d'étanchéité. La qualité des travaux est cruciale ; il faut monter en compétence sur la filière.

Sur la pyrogazéification, des études sont en cours pour envisager un premier appel à projets qui devra être validé par l'UE. Elles s'inscrivent dans les travaux de révision de la stratégie française énergie-climat. Nous revendons trois fois notre biomasse ; la disponibilité pour fournir de l'énergie n'est pas inextinguible . Je suis favorable, dans la lignée de France 2030, au soutien des filières industrielles, y compris à la recherche et développement, vu la rapidité de l'évolution des technologies.

Sur les certificats de production de biométhane, nous travaillons sur le décret d'application. Des paramètres restent à définir ; un premier projet a été transmis pour validation.

Madame Chain-Larché, le troisième alinéa de l'article 3 fait débat. Ma suggestion est de rendre le pouvoir à l'autorité qui est en charge du document d'urbanisme, pour lui permettre de déroger, par vote, à ce document. Cette demande provient des élus locaux, car les documents d'urbanisme n'ont pas toujours été mis à jour : cela évitera dix-huit mois de refonte complète quand l'incompatibilité n'est que marginale. Les collectivités pourront ainsi agir avant l'aboutissement de la révision.

Monsieur Marchand, le contrat du barrage de Saint-Chamond permet d'accroître la production. Il faut être vigilant sur la salinité. Une expertise est menée sur l'augmentation de la puissance du barrage de Kembs. Un amendement au projet de loi de finances 2023 revient sur le cadre des redevances, qui bride les augmentations de puissance d'installations déjà existantes.

Monsieur Montaugé, je n'ai pas la réponse sur les raccordements dans le cadre des ZAN. La péréquation tarifaire, quant à elle, ne change pas : une réduction forfaitaire, et non au *pro rata* de la consommation, est prévue. La déclinaison relèvera ensuite du domaine du règlement.

La déclinaison territoriale des objectifs est prévue par la PPE. La logique est que la somme des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), ou des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, forme un jeu à somme nulle avec la PPE, quand bien même des ajustements devront être faits entre une planification en jardin à la française et la réalité du terrain ; c'est pourquoi je souhaite travailler avec les collectivités.

Madame Varillas, la consultation numérique revient seulement à se mettre en adéquation avec ce qu'il se pratique pour des projets de plus grande taille, à la suite de la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

Face à l'entrisme des porteurs de projet, le fait de disposer d'une programmation et de PCAET délimitant des zones favorables à l'accueil d'énergies renouvelables permet d'orienter les porteurs vers des sites clé en main. Cela évite les inégalités territoriales où les territoires au foncier le moins cher – les plus pauvres – sont démarchés. Accueillir des énergies renouvelables n'est pas un poids, mais un atout pour les territoires, à condition de veiller à un bon équilibre.

Les bureaux d'études doivent déjà être indépendants, conformément à la réglementation. Les organismes doivent être certifiés pour les missions qui relèvent d'une obligation réglementaire ; si des cas de manquement d'indépendance sont identifiés, la certification peut être retirée. Il faut appliquer la loi actuelle.

Monsieur Babary, une industrie solide de production de panneaux photovoltaïques n'existe pas en France ; 80 % viennent de l'étranger, surtout de Chine. L'Europe travaille à intégrer des notions de contenu carbone pour inciter à produire ces panneaux sur notre continent. Les enjeux relèvent également de la compétitivité de la filière. On peut avancer en utilisant dans les cahiers des charges des clauses sociales et environnementales. Le développement de filières d'énergies renouvelables est un travail mené par Bruno Le Maire et Roland Lescure : cela est une réalité pour l'éolien marin ; pour l'éolien terrestre, l'empreinte est plus resserrée ; la géothermie manque encore d'unité. Des crédits sont prévus à cet effet dans le plan France 2030. L'aide à la rénovation et le recyclage des installations doivent faire partie du cahier des charges.

Madame Filleul, une discussion peut avoir lieu sur l'intégration des populations au capital, sur le modèle allemand ou danois. Une installation d'énergies renouvelables est un élément d'attractivité pour les territoires.

Monsieur Laurent, je n'ai pas particulièrement le projet d'installer des éoliennes à proximité de sites nucléaires. Les anciennes carrières et les décharges sont bien intégrées dans l'article 9.

Pour le fonds vert, je vous renvoie aux discussions à venir sur le PLF.

**M. Henri Cabanel.** – L'agrivoltaïsme permet de produire une énergie renouvelable tout en garantissant le maintien de l'agriculture ; je vous remercie de votre proposition de l'inclure dans ce projet de loi. Sans cadre plus strict, des dérives auront lieu. Il n'est pas souhaitable que des porteurs de projet profitent seuls d'un foncier à bas coût. Comment envisager le partage de la valeur avec les propriétaires fonciers et les agriculteurs, sachant que le coût d'une installation – un million d'euros par mégawatt – est important ?

J'ai rencontré un porteur de projet qui a décidé de payer un loyer de 2 000 euros par an au propriétaire foncier, et de 500 euros à l'agriculteur, sur des terres à faible potentiel agronomique (5 000 euros). Comment éviter la spéculation sur le prix du foncier ?

**M. Daniel Gueret.** – Encouragé par votre prédécesseure, le préfet d'Eure-et-Loir s'est porté volontaire pour un travail de concertation relatif à l'implantation des sites d'énergies renouvelables. Cela a abouti à un schéma d'implantation pour l'éolien. La démarche a été saluée comme apaisante. Depuis un an, un comité départemental des énergies se réunit pour émettre des avis sur les projets instruits, avec les porteurs de projets, les représentants de toutes les collectivités et les associations. Avez-vous l'intention de conforter

cette méthode expérimentale ? Quelle est votre position concernant l'aspect consultatif des avis que nous rendons au sein de ce comité ?

**Mme Sylviane Noël.** – L'ouverture à la concurrence des concessions hydroélectriques, poussée par l'UE, va affaiblir le secteur, conduisant à une multiplication d'acteurs tournés vers la seule recherche de rentabilité, mettant ainsi en danger notre potentiel de production. La France s'opposera-t-elle à cette ouverture à la concurrence, à l'image de nombre de ses voisins européens ?

De vives inquiétudes sont suscitées par l'adoption du décret du 30 mars 2022 relatif à l'interdiction de l'utilisation sur le domaine public en extérieur de systèmes de chauffage ou de climatisation. À l'approche de l'hiver, cette mesure suscite l'inquiétude et l'incompréhension de nombreux commerçants non sédentaires. Envisagez-vous de revenir sur ce décret pour le moins déconnecté de la réalité des territoires ?

**Mme Angèle Prévile.** – Le développement des énergies renouvelables devrait être un service public ; or, le portage qui se met en place est en grande partie privé. L'entrisme des porteurs de projet est une réalité dans le Lot. Il est promis aux agriculteurs, de manière alléchante, 1 500 € à l'hectare. Cela va entraîner un développement désordonné, et, les élus même n'étant pas informés, de l'inacceptabilité de la part des riverains. Quelle place pourrait être donnée aux projets vertueux, participatifs, associant les collectivités territoriales et les riverains ? Faut-il instaurer des obligations ?

Le développement de chauffe-eau solaires est singulièrement absent des réflexions sur les économies d'électricité. Ne faudrait-il pas, pour les futures constructions, prévoir l'obligation de disposer d'un tel excellent outil ?

**Mme Martine Berthet.** – Des entreprises m'ont interpellée : leur contrat avec Électricité de France (EDF) se termine au 30 novembre 2022. Elles sont dans l'obligation d'en signer un nouveau, rapidement ; le coût proposé, à savoir 730 euros le mégawattheure, représente pour 2023 une charge passant de 2,5 millions d'euros à... 17 millions ! À quand la décorrélation en France du prix de l'électricité par rapport à celui du gaz ?

La Savoie est l'un des départements les plus concernés par les usages électro-intensifs, les entreprises s'y trouvant à proximité d'une hydroélectricité peu chère. Leurs contrats de long terme arrivent à terme dès janvier 2023. Les possibilités de nouveaux contrats de long terme, qui figurent dans le projet de loi, seront-elles déjà en place ? Quelles solutions, sinon, sont-elles à mettre en place de manière transitoire ?

Le rapport de M. Philippe Darmayan soumet des propositions ; pourquoi n'a-t-il pas été publié ? Va-t-il l'être ? Il est important de former nos artisans aux nouvelles technologies, sur le modèle de l'institut national de l'énergie solaire (Ines).

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a rédigé un rapport sur la modernisation de la participation du public et des procédures environnementales ; le Conseil économique, social et environnemental (Cese) a produit un avis intitulé « *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* ». L'appropriation des projets passe selon eux par une concertation systématique et continue, sous l'égide de garants. Je ne vois pourtant pas dans ce projet de loi d'extension, le plus en amont possible, de la concertation. Êtes-vous prête à intégrer ces recommandations ?

Le bon déroulement d'une procédure étant lié aux moyens alloués, ceux de l'État sont-ils adaptés aux enjeux de la transition écologique ?

Dans l'article 11, pourquoi avoir introduit l'obligation de végétalisation des parcs de stationnement, permettant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ?

**M. Rémi Cardon.** – J'ai déposé récemment une proposition de loi visant à favoriser l'éolien terrestre dans le respect des territoires et des habitants, qui contient une modification de la répartition de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer), le partage de la valeur étant actuellement perçu peu favorable à l'égard des communes les plus pénalisées par les projets éoliens. Quelle est votre position à ce sujet ?

**M. Hervé Gillé.** – L'avis du Conseil d'État est assez critique, notamment au sujet de la mobilisation des moyens humains pour améliorer les procédures. Allez-vous intervenir au niveau du PLF pour renforcer les moyens de l'administration ? Afin d'accélérer les procédures, envisagez-vous de faire bénéficier les porteurs de projet d'une ingénierie d'accompagnement ?

Les raisons impératives d'intérêt public majeur inquiètent quant à la nature des projets qui entreront dans leur champ : les conditions seront définies par décret. Pouvez-vous nous en définir le périmètre ?

**M. Fabien Gay.** – Il est complexe pour un parlementaire de disposer d'une vision globale quand les textes sont saucissonnés : un sur l'hydroélectrique, un dans le cadre de l'étatisation d'EDF... Au sujet du partage de la valeur, la question de la péréquation tarifaire se pose, créant une inégalité entre territoires.

Grâce à l'article 18 de votre projet de loi, des entreprises vont pouvoir nouer un contrat à long terme avec des énergéticiens, libéralisant davantage encore le secteur. Des grandes entreprises vont sortir complètement du marché et du système centré autour d'EDF, et nouer des partenariats subventionnés par l'État... Notre groupe s'opposera à cet article.

**Mme Nadège Havet.** – Pouvez-vous nous préciser les dispositions relatives au déploiement des énergies renouvelables sur les zones non interconnectées, comme les îles du Ponant, la Corse ou les outre-mer, zones qui sont en retard sur les objectifs d'autonomie à horizon 2030 ?

**Mme Amel Gacquerre.** – L'un des obstacles à la mise en œuvre de la transition énergétique est celui des moyens alloués aux services de l'État en charge de l'instruction des projets. Quels moyens humains supplémentaires envisagez-vous tant pour l'État que pour les collectivités, pour raccourcir les délais ?

**Mme Denise Saint-Pé.** – Quels sont aussi les moyens humains que vous pourrez obtenir pour la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ?

**M. Ronan Dantec.** – Présentés comme étant au cœur du texte et justifiant l'examen initial par le Sénat, les territoires sont finalement assez peu présents dans ce projet de loi. Les contrats à long terme sont centrés sur les entreprises, malgré la forte demande de les ouvrir plus clairement aux collectivités territoriales. L'article sera-t-il réécrit à cette fin ?

Le Sénat demande de manière unanime, tous les ans, à l'occasion des lois de finances, l'accroissement du financement en fonctionnement, et pas seulement en

investissement, afin que les collectivités développent les EnR et l'efficacité énergétique. Pouvez-vous faire passer ce message ?

Face aux difficultés d'acceptabilité, ne pourrait-on pas passer par des appels à manifestation d'intérêt (AMI) à l'intention des collectivités qui veulent développer l'éolien et le photovoltaïque, leur permettant d'avoir le dernier mot sur le projet le plus adapté au territoire ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Vous dites qu'il faut pallier la faible disponibilité du parc nucléaire, et sécuriser les approvisionnements ; pourtant, ce sont les EnR non pilotables et soumises à des aléas qui sont privilégiées. Comment comptez-vous soutenir le développement des EnR pilotables ? La biomasse ligneuse risque de sortir des EnR au niveau européen...

Le fonds chaleur est-il à la hauteur de vos ambitions ?

Faut-il légiférer pour faciliter le développement de certains procédés d'hydrogène, les projets innovants étant jusqu'à présent bloqués par des régimes d'autorisation ?

**Mme Marta de Cidrac.** – Face à la vulnérabilité des futures éoliennes, quelles mesures avez-vous envisagées pour les protéger des risques climatiques et des autres menaces relatives à la sécurité ?

Envisagez-vous à l'avenir de mettre en place une filière de démantèlement des éoliennes ?

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Concernant les moyens, combien faut-il de fonctionnaires, et dans quels types de postes, pour lever les blocages de terrain ?

Vous semblez résignée quant au sort de la filière de la production de panneaux photovoltaïques. Les Français accepteront mieux les efforts si les EnR contribuent au développement économique et industriel. La France ne doit-elle pas demander à l'UE une dérogation pour des aides d'État concernant le soutien à cette filière ?

Avez-vous lancé un plan de recherche et développement sur les nouvelles méthodes de production des EnR ? Comment contraindre la commande publique à privilégier le *made in France* ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je m'exprime au nom de M. Jean-Pierre Moga qui n'a pu se joindre à nous pour vous demande si le Gouvernement envisage d'intégrer dans ce projet de loi la proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme ? Je porte également à votre attention à cet égard la nécessité d'appréhender la question du fermage qui n'est pas réglée par la proposition de loi.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Dans la continuité des questions posées par mes collègues, je voudrais revenir sur nos craintes quant à la volonté assumée par l'État de passer en force, sans faire grand cas ni de l'avis des élus locaux ni de celui de la population. Pour preuve une instruction que vous avez signée avec vos collègues, ministre de l'intérieur et ministre de l'industrie, le 16 septembre dernier à destination des préfets, instruction qui traite à la fois des perspectives de délestage l'hiver prochain et de l'implantation des installations d'énergies renouvelables.

Concernant l'accélération du développement des projets d'énergie renouvelable, il est exigé des préfets qu'ils fassent en sorte qu'aucune instruction n'excède vingt-quatre mois. Il leur est demandé de créer une adhésion locale autour des projets, notamment des collectivités locales. Cela pose question, car l'adhésion locale ne se décrète pas.

Toujours dans cette même instruction, il est clairement demandé aux préfets de serrer la vis aux maires ayant prononcé dans leur PLU des interdictions générales et absolues d'implantation de projets renouvelables, notamment de parcs éoliens. Ces documents d'urbanisme devront faire l'objet d'un contrôle de légalité attentif, ce qui signifie, pour parler clairement, que les préfets sont appelés à chercher à tout prix la faille qui pourrait permettre de casser ces documents.

Je comprends que vous vouliez faire preuve de volontarisme sur ces sujets, mais je suis inquiète : pourquoi avoir pris une telle instruction avant même le débat sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ?

**M. Pierre Louault.** – Ma question concerne les projets de petite hydroélectricité. Dans mon département, l'Indre-et-Loire, tous les projets sont mis en échec systématiquement par les services de l'État et l'Agence de l'eau, qui utilisent l'arme de destruction massive et systématique de tous les anciens équipements hydrauliques des anciens moulins. La réglementation pourrait-elle évoluer à ce sujet pour permettre enfin aux propriétaires de produire de l'hydroélectricité ?

Deuxième point, pensez-vous possible de faire évoluer le management des fonctionnaires, qui cherchent d'abord les arguments pour freiner tous les projets ? J'ai en tête l'exemple d'un projet photovoltaïque sur une friche militaire de 6 hectares datant de la guerre 39-45 où il y a seulement des ronces et des épines et pour lequel on nous répond de faire d'abord une demande de déforestation du terrain. Voilà l'état d'esprit : au lieu d'examiner notre projet, on nous demande une autorisation de destruction pour une forêt qui n'existe pas. C'est un état d'esprit qu'il convient de faire évoluer rapidement si la production d'électricité devient une priorité nationale.

**M. Yves Bouloux.** – L'article 18 du projet de loi vise à instituer un rabais sur les factures d'énergie au profit des communes et ménages établis dans les environs des installations EnR. Le montant de ce rabais sera déterminé en tenant compte de la nature et des caractéristiques de ces installations. Quels sont les critères envisagés ?

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Je voudrais revenir sur la filière de la géothermie dont le potentiel est considérable, mais qui est sous-développée. Or il est possible de l'utiliser sur près de 90 % du territoire, les infrastructures peuvent fonctionner toute la journée, indépendamment des conditions climatiques, elles ne détruisent pas le paysage et elles pourraient répondre à 70 % des besoins énergétiques des bâtiments. J'aimerais avoir la confirmation que vous envisagez bien de développer cette filière.

**Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre.** – M. le sénateur Cabanel m'a questionnée sur l'agrivoltaïque. Notre ligne de conduite est que l'activité agricole doit rester significative. C'est un garde-fou important. Nous abordons aujourd'hui les questions de souveraineté énergétique, mais mon collègue Marc Fesneau doit aussi défendre la souveraineté alimentaire. Il est clair que l'on ne peut pas sacrifier un objectif pour un autre. Il est donc essentiel de s'assurer d'un juste partage de la valeur.

Nous sommes pour un avis systématique de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), mais pas nécessairement conforme.

En ce qui concerne la spéculation sur le prix du foncier, l'enjeu est de parvenir à un ensemble cohérent, avec un revenu agricole et des aides de la politique agricole commune (PAC) qui soient compatibles avec les installations photovoltaïques.

Monsieur Gueret, je suis complètement en phase avec vous sur la méthode expérimentale. C'est d'ailleurs tout l'objet de la circulaire. J'ai bien entendu l'inquiétude exprimée par Mme Estrosi Sassone, mais quand on demande à des services instructeurs de tenir les délais et de considérer qu'il s'agit d'une priorité de travail, c'est une injonction qui va dans le sens des collectivités locales. *Idem* lorsqu'on demande de travailler à l'adhésion locale, etc.

Vous êtes plusieurs à avoir posé la question des effectifs des services instructeurs : oui nous allons avoir au total 37 équivalents temps plein supplémentaires répartis entre la Direction générale de l'énergie et du climat et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Cela figurera dans le prochain projet de loi de finances. Il s'agit d'une augmentation significative. Est-ce que ce sera suffisant ? Je propose de commencer par recruter les bonnes personnes et de faire l'analyse ensuite.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogée sur l'accompagnement en ingénierie. Pour avoir été ministre déléguée chargée de l'industrie, je considère qu'investir un euro dans l'ingénierie pour en gagner dix, c'est un bon investissement. Nous avons débloqué des crédits en faveur de l'ingénierie, notamment pour l'éolien marin, même si je n'ai pas encore l'intention de recruter des fonctionnaires. Quoi qu'il en soit, l'État est conscient de cette problématique ; il s'agit d'éclaircir les dossiers des futurs porteurs de projet, de garantir l'indépendance des données et d'accompagner les collectivités locales, *via* le soutien de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Mettre à disposition ce type d'ingénierie, quitte à partager les coûts, est loin d'être idiot. Par ailleurs, se pose effectivement la question des dépenses d'exploitation (OPEX), mais nous y travaillons avec les contrats par différence.

Sylviane Noël m'a interrogée sur l'ouverture à la concurrence hydraulique. C'est une question à laquelle j'ai répondu à deux reprises. L'interdiction des systèmes de chauffage sur les terrasses a été votée dans la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. C'est une proposition issue de la Convention citoyenne pour le climat. La mesure répond, à mon sens, à une certaine attente sociétale. J'entends bien les difficultés, mais il est important de prendre en compte l'enjeu du réchauffement climatique. J'étais il y a deux semaines à Kinshasa pour préparer la COP27. Nous sommes aujourd'hui sur un scénario à + 3 degrés. Je vous invite à regarder ce que cela signifie : les meilleures dystopies de films tels que *Mad Max* sont très loin de ce qui nous attend !

Certes, l'empreinte carbone de la France est modérée au regard d'autres pays. Néanmoins, nous avons bel et bien une empreinte carbone, notamment pour la production de chaleur et faire fonctionner les transports. Nous avons contribué depuis notre entrée dans la révolution industrielle à une partie non négligeable et certainement supérieure à ce que pèse notre population par rapport à la population mondiale au réchauffement climatique. Il y a là un enjeu de responsabilité sur lequel nous interpellent les jeunes générations.



Mme Préville a évoqué les projets participatifs. Pourquoi ne pas ouvrir ces projets aux habitants et aux collectivités locales ? Il s'agit d'une piste de travail à condition de ne pas aller trop loin. Ça existe au Danemark, ça existe en Allemagne, pourquoi pas chez nous ? Comment accompagner financièrement les projets ? Il existe aujourd'hui des porteurs de projets qui sont prêts à accompagner des collectivités locales. J'invite chacun à travailler sur le sérieux des différents projets. Les préfets peuvent également avoir un rôle à jouer, tout comme la planification au niveau régional et local. M. Dantec a suggéré l'idée d'un appel à manifestation d'intérêt. Rien ne l'interdit dans la loi, c'est un point qui mérite d'être examiné, car il s'agit d'une très bonne idée.

J'ai dit un mot du photovoltaïque thermique, vous parlez du chauffe-eau solaire, mais c'est la même chose. Je ne crois pas qu'il faille une obligation : les situations sont très différentes selon qu'il s'agisse de la construction ou de la rénovation. La directive efficacité énergétique des bâtiments arrive en discussion au sein des instances européennes. Elle traitera de toutes ces questions.

Mme Berthet a évoqué le cas des entreprises. La mise en relation a été faite avec mes équipes et un rendez-vous a eu lieu début août. J'ai envie de vous renvoyer la balle : plus vite on votera la loi, plus vite il sera possible de souscrire des contrats à long terme grâce au *Power Purchase Agreement* (PPA). M. Gay a cité le cas particulier de Total en Nouvelle-Calédonie où l'État n'est pas compétent, je le rappelle. Le conseiller technique qui a beaucoup travaillé sur le texte qui nous occupe arrive justement de Nouvelle-Calédonie. Il pourra vous livrer le détail de ces enjeux. L'essentiel du contrat que vous évoquez ne sera pas en PPA, mais bien avec Enercal, la société néo-calédonienne d'énergie. Un accord-cadre a d'ailleurs été signé pour décarboner le mix.

En tout état de cause, les PPA sont une bonne piste. Ils permettent de définancieriser la question des contrats d'électricité. Avoir des contrats fondés sur la réalité de la production et des coûts de revient sur le long terme afin de financer les installations a une valeur à la fois pour les entreprises, mais aussi pour les collectivités locales. La comptabilisation en norme de dépenses pour les collectivités locales est d'ailleurs un point de vigilance de Bercy, il s'agit d'éviter de transférer des dettes. C'est un point sur lequel nous devons travailler. Nous sommes néanmoins prêts à étudier l'ouverture de ces dispositifs aux collectivités locales, ce qui n'est pour l'instant pas le cas. Je suis d'accord avec ce qui a été dit sur la formation des artisans.

M. Cardon a évoqué l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER). C'est un enjeu de PLF, mais qui est mieux placé que le Sénat, qui représente les collectivités locales, pour réfléchir à la répartition d'un impôt qui concerne les collectivités locales ? Soit on augmente la part globale, ce qui réduira mathématiquement le nombre de projets, soit on revoit la répartition entre les différents niveaux, c'est un point qui mérite un travail de fond de votre part.

En ce qui concerne les raisons impératives d'intérêt public majeur pour les énergies renouvelables, c'est un point sur lequel nous pouvons tous nous accorder, *a fortiori* dans la lutte contre le réchauffement climatique. Il s'agit aussi de défendre notre indépendance énergétique et de préserver le pouvoir d'achat des Français. Je rappelle qu'aujourd'hui le prix de sortie des énergies renouvelables – photovoltaïque, éolien terrestre – est très compétitif par rapport au prix du marché global, y compris par rapport au nouveau nucléaire. En tout état de cause, on ne revient à aucun moment sur les obligations de protection stricte des espèces protégées.

Madame Havet, le déploiement dans les zones non interconnectées (ZNI) est une très bonne question. Une nouvelle période d'appel d'offres s'est ouverte en septembre pour soutenir une nouvelle vague de projets. Nous avons saisi la CRE pour modifier l'arrêté tarifaire photovoltaïque, avec des seuils de guichet tarifaire qui passent de 100 à 50 kWc et des primes d'investissement sur l'autoconsommation payées en une fois et non en cinq, ce qui est de nature à aider le financement dans les zones non interconnectées. Nous avons procédé à une modification des cahiers des charges pour les appels d'offres afin de prendre en compte l'inflation. C'est valable pour la métropole et les zones non interconnectées. Par ailleurs, il faudra prévoir une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) spécifique pour les zones non interconnectées. Ce travail a abouti en Corse, mais l'exercice est compliqué. On s'inquiète à juste titre en métropole des risques de délestage ou de *black-out*. Je rappelle que la Guyane s'est retrouvée cet été avec un tiers de son territoire en *black-out*. Les outre-mer sont souvent les parents pauvres de notre politique énergétique. Il importe de trouver des solutions à la hauteur des enjeux. Le Parlement pourrait lancer des groupes de travail sur ces problématiques. Il importe d'impliquer les élus territoriaux.

Mme Loisier m'a interrogée sur les EnR non pilotables. Vous savez qu'une grande partie de l'hydroélectricité n'est pas stockable. La production se fait au fil de l'eau. La capacité de développement est limitée aujourd'hui. Des investissements sont envisagés, notamment avec la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et les concessions hydroélectriques d'EDF. Par ailleurs, nous sommes confrontés à la problématique du réchauffement climatique, avec une baisse des capacités de production sur le nucléaire et l'hydroélectrique en raison des épisodes de sécheresse. L'éolien n'est pas nécessairement concerné, il faudra voir avec le régime de vents.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – La production a baissé en Allemagne !

**Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre.** – Je précise, par ailleurs, qu'il n'est jamais spécifiquement question, dans ce texte, de l'éolien terrestre. Je le souligne en réponse à certains commentateurs qui nous reprochaient d'en faire un projet de loi sur l'éolien terrestre. Il s'agit clairement d'un texte sur les énergies renouvelables. Je reviens un instant sur la question du pilotage. Le stockage est un vrai sujet, il sera traité dans les PPE. Le couplage est également une piste à creuser, notamment entre le solaire et l'éolien. De très grosses installations nucléaires peuvent également poser des difficultés de pilotage. Tout cela sera traité par les PPE, la question étant de savoir comment ne pas mettre tous nos œufs dans le même panier.

Je vous rejoins sur les enjeux de géothermie, madame la sénatrice Renaud-Garabedian. C'est une filière sur laquelle nous souhaitons mettre l'accent. Elle est insuffisamment développée aujourd'hui alors que son potentiel est important, notamment en Île-de-France, qui est la zone la plus dépendante d'un point de vue énergétique. Nous préparons actuellement un plan de développement avec le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) afin de structurer la filière de forage. Pour le coup, il s'agit d'une énergie pilotable, qui permet de réduire fortement notre consommation, aussi bien pour le chauffage que la climatisation et le refroidissement. Ce sont donc des solutions qui font sens dans la perspective d'une adaptation au changement climatique.

J'ai évoqué le démantèlement des installations nucléaires qui ont quarante ans d'âge moyen. Pour les éoliennes, il y a une obligation de démantèlement pour le porteur. La

recyclabilité est aujourd'hui supérieure à 90 %. Nous travaillons sur des innovations allant jusqu'à 100 %.

Mme Lienemann m'a interrogée sur le nombre de fonctionnaires. C'est une question à laquelle j'ai répondu en annonçant que nous allons commencer par 37 ETP.

En ce qui concerne la filière photovoltaïque, je suis volontariste. J'avoue être quelque peu frustrée d'avoir travaillé cinq ans sur un sujet qui vient de m'échapper à cause de l'*Inflation Reduction Act* de M. Biden. Thierry Breton a annoncé une alliance industrielle pour l'énergie solaire, avec la perspective de déployer 30 gigawatts de capacité annuelle d'ici à 2025 et une présence sur toute la chaîne de valeur. Il estime que l'industrie solaire dans l'Union européenne pourrait permettre la création de 357 000 emplois. Le plan France 2030 prévoit 1 milliard d'euros avec des appels à projets ouverts en 2022 sur les différentes filières d'énergies renouvelables. Nous ne comptons pas lâcher l'affaire.

En ce qui concerne la commande publique, il y a aujourd'hui dans les cahiers des clauses administratives générales (CCA) une clause environnementale obligatoire. Je suis bien placée pour le savoir parce que c'est moi qui l'ai introduite lorsque j'avais le portefeuille de l'industrie. Il s'agit d'un premier élément pour faciliter les productions responsables d'un point de vue environnemental, donc les productions françaises et européennes. Le code français de la commande publique comporte aussi beaucoup d'éléments pouvant aider à structurer des solutions industrielles innovantes françaises et européennes. Il faut savoir utiliser tous ces éléments. Nous avons aussi travaillé avec la direction des affaires juridiques (DAJ) de Bercy pour aider les acheteurs, notamment les collectivités locales. La DAJ de Bercy se tient ainsi à la disposition de chacun pour expliquer comment construire des cahiers des charges solides juridiquement et permettant de choisir le mieux-disant.

Monsieur le sénateur Louault, j'ai répondu à votre question sur la petite hydroélectricité. Je le redis, la circulaire adressée aux préfets va dans le sens que vous indiquez, l'essentiel étant de trouver des solutions, d'où l'idée de travailler sur l'acceptabilité sociale des projets et d'aller vers les élus locaux, notamment au travers des différentes cartographies. C'est dans cet esprit de co-construction que nous souhaitons avancer.

Monsieur le sénateur Yves Bouloux m'a interrogée sur les critères du rabais. Ces derniers seront définis par décret. Cela fait partie des sujets sur lesquels nous sommes à votre écoute.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Je vous remercie, madame la ministre. Vous l'avez bien compris, ce projet de loi nous interpelle sur beaucoup de sujets territoriaux.

**M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je vous remercie également pour le temps que vous nous avez consacré. Ce projet soulève effectivement de nombreuses questions, car il est important d'agir dans le contexte actuel. Je salue le travail exceptionnel des deux rapporteurs, qui ont organisé beaucoup d'auditions et qui nous présenteront l'issue de leurs travaux la semaine prochaine.

**Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre.** – Vous l'avez compris, nous sommes animés d'un esprit de co-construction. C'est un sujet qui oblige à conjuguer pragmatisme et écoute du terrain. Les curseurs ne sont pas faciles à trouver, notamment en ce qui concerne

l'acceptabilité sociale. Il est impératif de développer l'éolien marin pour bien préparer la future programmation pluriannuelle de l'énergie. Nous devons dès à présent associer à notre réflexion les élus locaux pour planifier les projets par façades maritimes. Nous sommes également très ouverts en ce qui concerne les autres énergies renouvelables. Ces travaux seront utiles à l'avenir. C'est un premier cycle de rodage pour dépasser un certain nombre de présupposés. Il s'agit de peaufiner les procédures administratives pour libérer les énergies sur le territoire, mais ce n'est pas en une année que nous atteindrons les objectifs fixés pour 2050 !

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

*La réunion est close à 19 h 30.*

**Mercredi 26 octobre 2022**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**Proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean Castex aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) - Désignation d'un rapporteur**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous propose de procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination de M. Jean Castex aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (RATP). Nous l'entendrons mardi 8 novembre prochain après-midi, en application de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

La situation est inédite dans la mesure où M. Castex a été auditionné par notre commission pour accéder aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (l'Afitf).

C'est ainsi l'occasion, conformément aux conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat conduit par notre collègue Pascale Gruny, de renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, et en particulier les modalités de nomination intervenant sur le fondement de l'article 13 de la Constitution. Dans ce cadre, l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat prévoit désormais que, en amont de cette audition, la commission désigne un rapporteur chargé de la préparer.

*La commission désigne M. Philippe Tabarot rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean Castex aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens, en application de l'article 13 de la Constitution.*

**Proposition de nomination, par le Président de la République, aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) - Désignation d'un rapporteur**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous devons également désigner un rapporteur sur la proposition de nomination de M. Stanislas Bourron, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Son audition est programmée le 2 novembre prochain, à 8 h 30.

*La commission désigne M. Fabien Genet rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Stanislas Bourron aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, en application de l'article 13 de la Constitution.*

**Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous examinons maintenant le rapport de la commission sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (EnR).

Ce texte a été présenté en conseil des ministres et déposé sur le Bureau du Sénat le lundi 26 septembre dernier. Je rappelle que l'équilibre général du projet de loi a justifié son renvoi à notre commission. Toutefois, 7 des 20 articles ont été délégués à la commission des affaires économiques, largement concernée par le texte : il s'agit des articles 3, 6 et 16 à 20. En parallèle de cette délégation, l'ensemble du projet de loi a fait l'objet d'une saisine pour avis de la commission des affaires économiques et de la commission de la culture. Je salue, à ce titre, leurs rapporteurs respectifs, nos collègues Patrick Chauvet et Laurence Garnier, que je remercie de leur présence ce matin.

J'adresse mes plus vifs remerciements à notre rapporteur Didier Mandelli pour le travail ambitieux et colossal qu'il a accompli en si peu de temps. En un mois à peine, il a effectué un large tour d'horizon des acteurs institutionnels, économiques et associatifs concernés par ce texte, sans oublier les élus locaux, en organisant près de 50 auditions. Il vous proposera tout à l'heure les 53 amendements qui constituent le fruit de ce travail.

Permettez-moi de rappeler le contexte énergétique particulièrement difficile dans lequel s'inscrit ce projet de loi, qui doit nous conduire à trouver des solutions pour assurer la sécurité de notre approvisionnement. Cela implique de relocaliser notre production d'énergie grâce à la substitution des énergies fossiles par des sources décarbonées.

Cette évolution constitue aussi un impératif climatique : pour atteindre notre objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la France devra substituer rapidement sa consommation d'énergies fossiles par de l'électricité, du gaz ou de la chaleur décarbonés, tout en réduisant largement sa consommation énergétique. Selon Réseau de transport d'électricité (RTE), un fort développement de l'ensemble des énergies renouvelables électriques sera indispensable, quel que soit le scénario retenu, même dans le scénario de neutralité carbone le plus ambitieux en matière de nucléaire. Le développement du gaz et de

la chaleur renouvelables devra également être accéléré pour répondre aux besoins des secteurs qui ne pourront pas bénéficier de l'électrification des usages.

Malheureusement, la France fait aujourd'hui figure de mauvais élève dans le déploiement des énergies renouvelables. Le défi, je dirais même la responsabilité qui est la nôtre dans l'examen de ce projet de loi est donc grande. Aussi, je compte sur nos rapporteurs et sur l'ensemble de nos collègues pour en assurer l'ambition.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je souhaite vous remercier pour la confiance que vous m'avez accordée en me nommant rapporteur et pour votre participation aux travaux préparatoires : vous avez été nombreux à participer au cycle d'auditions, que j'ai voulu ouvrir largement aux membres de la commission.

Commençons par rappeler les données de l'équation qui se présente à nous.

D'une part, la France est très en retard dans le déploiement des énergies renouvelables par rapport à l'objectif de 23 %. D'autre part, ces énergies sont nécessaires à la préservation de notre souveraineté énergétique et à l'atteinte de nos objectifs climatiques. Nous ne pouvons donc que partager l'objectif du texte – l'accélération de la production d'énergies renouvelables –, qui relève d'un impératif énergétique, climatique, mais également industriel. C'est à cet égard la première fois qu'un projet de loi est intégralement consacré à ces énergies : c'est un signal politique fort, dont on peut se féliciter.

Nous devons nous poser la question de l'adéquation de ce texte aux enjeux énergétiques et climatiques : le projet de loi est-il suffisant ? Nous permettra-t-il de rattraper notre retard ? Malheureusement, on peut en douter.

Tout d'abord, ce texte semble précipité. On ne peut que regretter la méthode consistant à aborder l'exception et le particulier avant le cadre général. Il eût été préférable, pour la clarté du travail parlementaire, de débattre au préalable des objectifs de développement, filière par filière, dans le cadre de la loi quinquennale que nous aurons à examiner en 2023. Cette précipitation se traduit, une nouvelle fois, par une étude d'impact « inégale, insuffisante sur plusieurs articles, voire inexistante sur certaines dispositions pourtant importantes », comme l'a très justement souligné le Conseil d'État.

Ensuite, le projet de loi est décevant et inabouti dans son ambition simplificatrice. Peu de mesures du texte initial sont de nature à accélérer substantiellement les projets, en particulier sur le plan des procédures administratives. Même en supposant que le texte proposé – et son volet réglementaire lancé parallèlement cet été – permette de simplifier ponctuellement les procédures, des doutes majeurs existent quant à la capacité des services déconcentrés de l'État à répondre aux besoins et à instruire l'ensemble des dossiers, à effectifs constants.

Enfin, de nombreux oublis et sujets non traités sont à déplorer. Par exemple, si le projet de loi couvre en théorie l'ensemble des énergies renouvelables, on constate en pratique un déséquilibre en faveur de l'électricité renouvelable. Certains secteurs ne pourront pourtant pas bénéficier pleinement de l'électrification des usages et devront continuer de recourir au gaz ou à la chaleur : ces derniers devront donc être progressivement décarbonés, au même titre que l'électricité, pour relever le défi de la neutralité carbone. Le texte est également totalement muet sur les freins qui empêchent véritablement les projets d'avancer, à savoir le

manque d'acceptabilité. Je suis pourtant convaincu que, pour accélérer le développement des énergies renouvelables, notre pays devra apprendre à prendre le temps de l'échange.

Fort de ces constats, je vous proposerai de relever l'ambition du texte. Mes propositions s'articuleront en quatre axes.

Le premier vise à renforcer la planification territoriale, à améliorer la concertation autour des projets d'implantation d'énergies renouvelables et favoriser la participation des collectivités territoriales à leur implantation.

Le deuxième entend consolider et amplifier l'ambition du texte en matière de simplification des procédures administratives applicables aux projets d'énergies renouvelables et aux projets nécessaires à la transition énergétique, tant en amont qu'en aval.

Mon troisième axe visera à libérer des surfaces de déploiement, sans porter atteinte à la biodiversité ou aux sols, et à stimuler l'autoconsommation.

Mon quatrième et dernier axe de proposition portera sur la sécurisation juridique des dispositions proposées, afin de garantir leur pleine effectivité et leur mise en œuvre rapide.

J'en viens donc au premier axe de propositions, qui alimentera un nouveau titre préliminaire à ce projet de loi.

Sans appropriation locale des projets d'énergies renouvelables, les contentieux continueront de fleurir et les projets peineront à sortir de terre. Ma philosophie est la suivante : passer d'une logique prescriptive et descendante – où Paris décide et les territoires exécutent – à une approche participative et ascendante – où collectivités territoriales et citoyens contribuent, au plus près du terrain, à la politique énergétique du pays, en cohérence avec les orientations fixées nationalement. Je vous proposerai ainsi d'instituer un dispositif global de planification territoriale du déploiement des énergies renouvelables. Ce sont d'abord les maires, puis les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en lien avec les syndicats d'énergie et les départements, ainsi que les comités régionaux de l'énergie, qui seront à la manœuvre pour définir des zones propices à l'implantation des installations de production d'énergies renouvelables, qui pourront ensuite être avalisées par décret. Ces zones pourront alors bénéficier de souplesses leur permettant d'accélérer substantiellement le développement des projets concernés.

À côté de cette planification générale, je souhaite instituer une planification spatiale et temporelle spécifique au développement des projets éoliens en mer. De nombreux acteurs critiquent la méthode actuelle, qui consiste à développer les projets par « à-coups », sans visibilité quant au nombre de projets envisagés à moyen terme sur une même façade ou aux zones précises dans lesquelles ils pourront s'implanter. Il faut mener un travail plus approfondi d'identification des zones potentielles d'implantation, en amont des projets. Il conviendrait d'identifier à l'échelle nationale des zones propices au développement de l'éolien en mer sur les quatre façades maritimes, sur la base d'une large concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Je souhaite que ces zones propices soient identifiées en priorité au sein de la zone économique exclusive (ZEE). Le Gouvernement pourrait ensuite lancer les appels d'offres au sein de ces zones ayant préalablement fait l'objet d'un consensus local. Nous pourrions ainsi mieux désamorcer les conflits d'usage en amont des projets et faciliter leur développement. Par ailleurs, afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets

éoliens en mer, je souhaite que le Gouvernement privilégie, pour les futurs appels d'offres, des zones d'implantation situées à une distance minimale de 40 kilomètres du rivage, lorsque les contraintes techniques et technologiques le permettent. L'éolien flottant devant arriver à maturité commerciale à l'horizon de 2030-2035, les prochaines années pourraient marquer un point de basculement vers cette technologie prometteuse. Je souhaite que nous encourageons cette évolution.

Autre proposition forte : renforcer la voix des élus locaux, en leur permettant de s'exprimer favorablement ou défavorablement sur l'implantation d'une série de projets d'énergies renouvelables – éolien terrestre, méthanisation et photovoltaïque au sol. Les élus sont les plus à même de savoir quels projets sont les plus pertinents pour leur territoire ; il faut leur redonner un pouvoir décisionnaire.

Je prévois par ailleurs d'associer plus étroitement les particuliers, entreprises, associations et collectivités territoriales à proximité d'un site d'implantation, en demandant aux porteurs de projets de leur proposer une participation à l'investissement ou au capital, comme cela existe au Danemark.

Le deuxième axe de propositions est consacré à la simplification. Sur ce volet, je vous propose d'instaurer un nouvel équilibre dans la législation environnementale reposant sur trois piliers : plus de concertation avec le public et les élus, en amont du dépôt formel des demandes d'autorisation des projets ; une instruction plus rapide des projets avec des dossiers de meilleure qualité, dès leur dépôt ; enfin, une simplification en aval, pour la consultation du public, avec des ajustements pragmatiques.

Dans ce cadre, je suggère de soumettre tous les projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale systématique à une procédure de concertation préalable.

Il convient de supprimer certains dispositifs qui ne sont plus pertinents à l'heure actuelle et sources de charges pour les services administratifs, à l'image du « certificat de projet ».

Je vous propose également de créer un référent unique, au sein des préfetures de département, pour faciliter l'instruction de tous les projets d'énergies renouvelables et des projets industriels concernés et renforcer la coordination des services de l'État entre eux. Il faut prévoir un dispositif de certification des bureaux d'études qui interviennent pour l'évaluation environnementale des projets.

Enfin, il est important de mettre en cohérence le régime contentieux de l'autorisation environnementale avec les enjeux de la planification et de l'accélération, en prenant appui sur des dispositions déjà éprouvées dans d'autres législations, notamment la législation de l'urbanisme.

Le troisième axe de propositions est consacré à la libération de surfaces de déploiement à faibles enjeux environnementaux ou fonciers.

Je suis convaincu que notre politique de décarbonation ne nous permettra pas de relever les défis de demain si elle conduit, dans le même temps, au dépassement d'autres limites planétaires que sont l'érosion de la biodiversité et le changement d'utilisation des sols.

L'accélération du développement des énergies renouvelables devra prioritairement passer par la mobilisation de surfaces à faibles enjeux environnementaux et fonciers, et un



renforcement de l'autoconsommation. Dans cette perspective, je vous proposerai tout d'abord de renforcer les obligations de couverture en énergie solaire des bâtiments non résidentiels existants et nouveaux, afin d'anticiper les orientations européennes consécutives au déclenchement de la guerre en Ukraine. En contrepartie de ces obligations, je souhaite faciliter l'achat de procédés de production d'énergies renouvelables, afin d'équiper ces bâtiments, par l'introduction d'un suramortissement bénéficiant aux entreprises et l'extension du bénéfice des certificats d'économies d'énergie (C2E) aux installations renouvelables électriques.

Il faut également lever les contraintes réglementaires et techniques susceptibles de limiter l'installation d'ouvrages renouvelables sur les bâtiments. Je formulerai plusieurs propositions à cet égard, notamment pour rendre les bâtiments neufs prêts à accueillir des énergies renouvelables.

Par ailleurs, je souhaite, dans le cadre des opérations d'autoconsommation, permettre aux tiers investisseurs d'exercer une mission de gestion ou de revente du surplus de l'électricité. Cela facilitera grandement l'autoconsommation par les particuliers.

Je veux, en outre, permettre l'implantation de modules photovoltaïques innovants sur les voies ferrées, en levant certaines ambiguïtés du code des transports qui pourraient à l'avenir bloquer ces technologies.

Je vous proposerai enfin un amendement prévoyant des objectifs de mise à disposition du foncier de l'État et de ses opérateurs pour le développement d'énergies renouvelables sur des surfaces artificialisées.

Le quatrième et dernier axe est relatif à la sécurisation juridique des porteurs de projets et des autorités administratives compétentes en matière de projets d'énergies renouvelables. Je vous soumettrai plusieurs amendements visant à préciser l'entrée en vigueur et l'application dans le temps de plusieurs dispositions temporaires et pérennes.

J'ai également souhaité m'assurer, par le biais de plusieurs amendements, que l'ensemble des énergies et techniques indispensables à l'atteinte de nos objectifs sont bien incluses dans le champ du texte, notamment en étendant des dispositifs proposés par le Gouvernement à la chaleur renouvelable. Je proposerai également un amendement visant à garantir l'effectivité de la reconnaissance de raisons impératives d'intérêt public majeur (RIIPM), car, en l'état du texte, elle ne pourra concerner que les plus gros projets, alors que nous devons entrer dans une logique décentralisée et d'autoconsommation. Sur ce point, il ne faut pas exagérer la portée de l'article 4 du texte. Le juge administratif devra, le cas échéant à l'occasion d'un recours, s'assurer que les deux autres conditions pour bénéficier de la dérogation « espèces protégées » sont bien remplies. D'ailleurs, la présomption de la première condition pourra conduire le juge à examiner plus substantiellement les deux autres conditions.

Par ailleurs, je souhaite clarifier la possibilité d'implantation des installations de méthanisation agricole en zone agricole au titre du code de l'urbanisme.

Je proposerai également de limiter la gêne que peuvent représenter les parcs éoliens pour les activités du ministère de la défense afin de permettre une répartition plus harmonieuse de ces installations sur le territoire national. En outre, face à la montée en puissance des projets éoliens en mer, qui attirent de plus en plus d'armateurs étrangers, je

souhaite prévenir les pratiques de dumping social en étendant à la ZEE le dispositif de l'« État d'accueil », qui permet d'appliquer à des personnels travaillant à bord de navires battant pavillon étranger des règles issues du droit social français, notamment en matière de durée de travail et de rémunération.

Enfin, dans un souci d'accompagner les territoires dans leur transition énergétique, je vous proposerai un amendement visant à favoriser l'adaptation des infrastructures portuaires au développement des installations de production des énergies renouvelables en mer, en prévoyant l'ajout d'un volet dédié dans la Stratégie nationale portuaire.

Avec ces apports de bon sens et qui s'appuient sur le ressort d'une plus grande intelligence collective et le souci de mieux en prendre en compte les réalités du terrain, le texte sortira grandement amélioré après son passage devant notre commission.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je remercie le rapporteur de la qualité de son énorme travail ayant conduit à la réécriture complète d'un texte quelque peu prématuré. Nous aurions en effet souhaité une stratégie nationale préexistante. Ce n'est pas le cas et on ne peut qu'être pragmatique. Nous souscrivons totalement à la nécessité de renforcer une planification, mais avons quelques points de divergence : nous privilégions plutôt une concertation descendante, par une traduction de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) au niveau régional. Ne forçons pas trop le curseur du veto, au risque de créer des conflits locaux importants. Enfin, nous partageons le besoin de libérer des surfaces, ou encore de lutter contre le *dumping* social.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je vous propose de retenir dans le périmètre du texte au regard de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat les dispositions relatives :

- aux procédures administratives, notamment aux régimes d'évaluation environnementale et aux autorisations environnementales, applicables à l'implantation, à la construction et à l'exploitation d'installations d'énergies renouvelables et de récupération, d'hydrogène renouvelable et bas-carbone, y compris les opérations et ouvrages de raccordement et les travaux sur les réseaux de transport et de distribution, ainsi qu'aux projets industriels nécessaires à la transition énergétique ;

- à l'information et à la participation du public aux décisions et procédures applicables dans le cadre du développement de projets d'énergies renouvelables et de récupération, d'hydrogène renouvelable et bas-carbone ainsi que dans le cadre du développement de projets industriels nécessaires à la transition énergétique, qui entrent dans le champ des législations environnementales et urbanistiques ;

- à l'évolution du contenu, de l'élaboration et des consultations des documents d'urbanisme appliqués aux projets d'énergies renouvelables et de récupération, d'hydrogène renouvelable et bas-carbone, ou aux projets industriels nécessaires à la transition énergétique et aux ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie, incluant les coordinations nécessaires entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement ;

- à l'évolution des autorisations d'urbanisme liées à l'implantation des projets d'énergies renouvelables et de récupération, d'hydrogène renouvelable et bas-carbone, ou des

projets industriels nécessaires à la transition énergétique et aux ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie, incluant les coordinations nécessaires entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement ;

- aux procédures contentieuses applicables aux projets d'énergies renouvelables et de récupération, d'hydrogène renouvelable et bas-carbone, ainsi qu'aux projets industriels nécessaires à la transition énergétique et aux ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie ;

- aux procédures de raccordement des installations de production et de consommation, notamment pour les projets d'énergies renouvelables et de récupération ou pour les projets industriels nécessaires à la transition énergétique, aux réseaux de transport ou de distribution d'énergie, ainsi qu'aux schémas, tarifs, redevances, données, consultations et compétences de la commission de régulation de l'énergie (CRE), des gestionnaires de ces réseaux et des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) y afférents ;

- à l'installation sur les constructions d'énergies renouvelables et aux opérations d'autoconsommation ;

- à la planification du développement de projets d'énergies renouvelables et de récupération, ainsi que d'hydrogène renouvelable et bas-carbone ;

- au statut juridique et à la sécurité des îles artificielles, installations et ouvrages flottants dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction française ;

- à l'organisation de la durée de travail des personnels travaillant à la construction et à l'exploitation de parcs éoliens en mer, que ce soit à bord des navires ou sur les installations ;

- aux règles relatives aux opérations de transport maritime entre les ports français et les îles artificielles, installations, ouvrages et leurs installations connexes situées en mer territoriale ainsi qu'aux transports maritimes entre de telles îles artificielles, installations, ouvrages ou installations connexes ;

- aux mesures de soutien budgétaires, extra-budgétaires et fiscales des installations de production d'énergies renouvelables ou bas-carbone et de récupération, d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ou des projets industriels nécessaires à la transition énergétique, ainsi qu'aux contrats de fourniture à long terme, aux conditions et procédures des obligations d'achat ou des appels d'offres pour l'électricité, aux sociétés de financement à long terme et aux compétences afférentes de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), incluant les coordinations nécessaires entre le droit de l'urbanisme, le droit de l'environnement, le droit de l'énergie et le droit de la commande publique ;

- au partage territorial de la valeur des installations de production d'énergies renouvelables et de récupération, incluant les mesures de modulation de la facture d'électricité et les dispositifs budgétaires, fiscaux, tarifaires ou réglementaires alternatifs, l'évolution des charges de service public de l'énergie (CSPE) et les compétences afférentes de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et du Médiateur national de l'énergie (MNE) ;

- aux mesures de soutien budgétaires, extra-budgétaires et fiscales en faveur du biogaz et des autres gaz renouvelables et bas-carbone, incluant les mesures d'évolution du contrat d'expérimentation, du droit à l'injection, des taux de réfaction, des conditions et procédures

des obligations d'achat et des appels d'offres pour le gaz, et les charges afférentes de service public de l'énergie (CSPE), ainsi que les modalités de vente, de contrôle, de sanction, d'information ou de contentieux.

*Il en est décidé.*

**Mme Laurence Garnier, rapporteure pour avis de la commission de la culture.** – La commission de la culture, saisie pour avis, a rendu son rapport hier matin. Nous sommes convaincus que la transition écologique ne pourra intervenir si l'on oppose patrimoine et énergies renouvelables. Il faut conjuguer ceux-ci, sans quoi les atteintes au cadre de vie des habitants des communes affectées feront naître des mécontentements qui freineront le déploiement des énergies renouvelables ; je rejoins les propos de M. le rapporteur sur ce point.

Nous avons voulu tracer une ligne la plus équilibrée possible entre l'accélération du déploiement des énergies renouvelables et les attentes de plus en plus fortes des élus et de nos concitoyens. Nous serons évidemment défavorables aux amendements qui viseront à transformer en avis simple l'avis conforme des architectes des bâtiments de France (ABF). Ces dérogations ne nous paraissent pas justifiées, car leurs conséquences seraient marginales sur l'accélération des projets d'énergies renouvelables – le délai moyen d'instruction est de 34 jours –, tout en étant désastreuses à long terme sur le cadre de vie de nos concitoyens et notre attractivité touristique. Concernant le photovoltaïque, une instruction du ministère de la culture est en cours d'élaboration pour homogénéiser les pratiques des ABF en la matière.

Si les projets d'énergies renouvelables souffrent aujourd'hui d'un déficit d'acceptabilité, c'est parce que le cadre de vie et l'opinion de l'échelon local ne sont pas assez pris en compte.

Le projet de loi ne comporte pas d'éléments susceptibles d'améliorer la conciliation entre les impératifs de développement des énergies renouvelables et la protection du patrimoine architectural et paysager. Les progrès technologiques jouent parfois en faveur d'une meilleure protection de notre patrimoine – M. le rapporteur a évoqué les possibilités de l'éolien flottant –, mais aussi en sa défaveur – dans le cas des éoliennes terrestres. Ainsi, des projets pensés intelligemment à une certaine échelle peuvent avoir des conséquences désastreuses sur les paysages après un *repowering*.

La commission de la culture a déposé deux amendements, adoptés à une très large majorité et qui visaient à répondre à ces deux problématiques. Le premier tend à étendre l'avis conforme de l'ABF aux projets de parcs éoliens terrestres de grande dimension entrant dans le champ de visibilité, soit d'un monument historique, soit d'un site patrimonial remarquable, dans un périmètre de 10 kilomètres autour de celui-ci.

Nous n'avons pas voulu proposer d'interdiction, comme cela fut le cas par le passé. Un contrôle élargi nous a paru suffisant pour concilier les impératifs précités. Ce dispositif s'inscrit dans la droite ligne des propos de la Première ministre, Élisabeth Borne – alors ministre de la transition écologique –, lors de son audition au Sénat en février 2020. Celle-ci avait considéré comme anarchique le développement de l'éolien dans certains secteurs et jugé incompréhensible l'autorisation d'implantation de parcs éoliens en covisibilité avec des monuments historiques. En 2022, le problème ne peut être éludé, car les mâts sont de plus en plus hauts.

Le deuxième amendement que nous avons adopté vise à interdire les projets éoliens maritimes situés à moins de 40 kilomètres des côtes, et ce pour en limiter l'impact visuel. À l'instar de la commission saisie au fond, la commission de la culture a estimé que l'éolien flottant devait rendre possible cette règle. Nous avons aussi voulu ne pas remettre en cause les appels d'offres déjà attribués.

Pour conclure, la commission s'est unanimement exprimée en faveur d'une meilleure association de l'échelon local en vue de réduire les effets des installations sur le cadre de vie et de faciliter leur déploiement sur le territoire. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement destiné à renforcer le pouvoir des exécutifs locaux. Ces différentes évolutions prennent en compte les évolutions technologiques liées aux projets d'énergies renouvelables et sont de nature à rassembler les Français.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – La commission des affaires économiques est en phase avec le propos liminaire de M. le rapporteur : oui au développement des énergies renouvelables au vu du contexte économique actuel et du retard pris sur la stratégie énergétique. Mais il faut prévoir des garde-fous, notamment pour les autorisations. Le chemin de crête est très étroit : il s'agit d'approuver l'objectif de la loi sans imposer trop de freins au développement des énergies renouvelables. Il me paraît souhaitable de repositionner les territoires en évitant de passer « la patate chaude » aux maires et aux collectivités.

Cette voie se heurte au « zéro artificialisation nette » (ZAN). Je proposerai d'exonérer les territoires du prélèvement ZAN pour le développement des énergies renouvelables. Un poste de transformation peut par exemple s'étendre jusqu'à 10 hectares !

Par ailleurs, le versement forfaitaire au consommateur d'électricité lié aux implantations d'énergies renouvelables devrait être plus mutualisé, avec un retour *via* les communes et les groupements. Ce principe a été globalement très bien accueilli par les personnes auditionnées.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – La planification est essentielle en vue de l'acceptabilité. Nous voulons donner aux élus locaux, notamment ceux des communes de plus de 20 000 habitants, la capacité de définir et de mettre en œuvre leur stratégie. Le contrôle de l'État interviendra à chaque étape de la PPE. Les élus locaux devront donc intégrer un « process » correspondant aux objectifs définis par le Parlement. Il leur reviendra de choisir des zones propices au développement des EnR et de les inscrire dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ou dans le plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

En contrepartie, l'État doit faire confiance aux élus locaux, avec un objectif *a minima* : produire autant, sinon plus que le territoire ne consomme. Sont extraites de cette logique les grosses installations ou les centrales nucléaires.

Dans un second temps, les élus doivent décider, sur leur territoire, si les projets sont conformes à ce qui a été validé à différents niveaux. Un temps de concertation avec le promoteur a été prévu. Il s'agit non pas d'un droit de veto, mais d'une délibération du conseil municipal.

Le sujet est passionnel. Pour redonner confiance à nos concitoyens, il faut s'appuyer sur les élus locaux. Le maire est agent de l'État, officier de police judiciaire et

officier d'état civil. Faisons-lui confiance aussi sur des projets d'énergies renouvelables, en lui donnant le pouvoir de se prononcer pour ou contre un projet. '''Telle est la philosophie qui m'a guidé.

Les amendements portant division additionnelle avant le titre I<sup>er</sup> seront satisfaits sur le fond par l'amendement de planification COM-421.

Les amendements relatifs aux pouvoirs des élus locaux sur l'implantation des installations de production d'énergie renouvelable sont satisfaits sur le fond par l'amendement COM-372, qui d'ailleurs, reprend un dispositif déjà adopté par le Sénat.

Les amendements portant sur l'implantation ciblée d'installations d'énergies renouvelables sont satisfaits par mon amendement de planification et par mon amendement sur le pouvoir des élus locaux.

**M. Bruno Belin.** – Je salue le travail effectué par le rapporteur et les rapporteurs pour avis. Je rejoins totalement le rapporteur au fond sur l'importance des élus locaux sur ce sujet et sur la nécessité de leur donner la main.

Prudence ! Ne donnons pas une trop grande importance aux architectes des bâtiments de France. N'en faisons pas les sauveurs de l'humanité rurale. Ils ne doivent pas être maîtres des décisions.

**M. Stéphane Demilly.** – Je remercie le rapporteur pour ses propos rassurants pour les élus locaux.

Je suis élu de la région des Hauts-de-France, qui accueille environ un tiers du parc éolien français. On constate, actuellement, un ras-le-bol général sur le sujet. Je veux être sûr de bien comprendre, monsieur le rapporteur : *quid* d'une commune de 90 habitants qui souhaitera, demain, s'opposer à l'implantation d'éoliennes ? Un droit d'opposabilité est-il, oui ou non, donné aux conseils municipaux ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – La réponse est oui. Sur le plan juridique, il ne s'agit pas d'un droit de veto, mais un conseil municipal qui n'est pas favorable à l'implantation d'une installation sur son territoire pourra s'opposer au projet au travers d'une délibération.

Contrairement à ce qui peut être dit, un grand nombre d'élus sont favorables au développement des énergies renouvelables. Il faut intégrer cette réalité.

Nous avons prévu, dans le texte, un temps de concertation avec le porteur du projet, préalablement, le cas échéant, à la réunion du conseil municipal. Je suis convaincu qu'un promoteur ne perdra pas son temps et son énergie dans des secteurs où des zones propices au développement des énergies renouvelables n'auront pas été validées par les élus locaux. Le maire devra déterminer si le projet correspond à ce qui a été défini dans la stratégie locale. Sinon, il s'y opposera. Il devra être cohérent. C'est le conseil municipal qui votera en conséquence.

**M. Stéphane Demilly.** – Il peut arriver qu'un maire ne soit pas d'accord avec ses collègues et se voie imposer des zonages.

Une évolution de la législation est très attendue dans notre territoire.

**M. Ronan Dantec.** – Je salue l'énorme travail qu'a réalisé le rapporteur, dans un temps très court.

C'est l'éolien terrestre qui, à court terme, peut permettre à la France de passer la crise énergétique, car c'est ce qui peut être développé le plus rapidement et ce qui produit le plus. Compte tenu de la situation électrique française aujourd'hui, nous n'avons d'autre choix que de développer 20 gigawatts d'éolien terrestre dans les cinq prochaines années. À défaut, nous perdrons nos industries électro-intensives. Nous sommes train de nous focaliser sur les questions d'acceptabilité, mais c'est là qu'est l'enjeu. Chers collègues, on ne saurait construire une centrale nucléaire en cinq ans ! L'État dit lui-même qu'il n'y aura pas de nouvelles centrales avant vingt ans.

**M. Rémy Pointereau.** – C'est grâce aux écolos...

**M. Ronan Dantec.** – Ce débat témoigne d'un déni de réalité. L'équilibre que recherche le rapporteur n'est pas facile à trouver, comme le montrent certaines des réactions dans cette salle.

L'amendement COM-421 visant à planifier le développement des énergies renouvelables est important.

Mais le droit de veto, qui est de nature à créer des difficultés, et l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) des territoires pour accueillir de l'éolien, auquel la ministre s'est déclarée ouverte, relèvent de deux philosophies totalement différentes. Laquelle prévaut ici ? Dans les réponses du rapporteur, on ne le sait plus trop...

L'amendement COM-421 peut avoir une utilité s'il s'agit de décliner sur l'ensemble des territoires ce qui figure dans la PPE, si chaque territoire sait à peu près quelle production lui incombe et définit lui-même les endroits les plus propices pour ce développement et si on lui laisse le dernier mot. Cependant, cela signifie que le droit de veto ne doit être possible que s'il y a eu définition de territoires propices à l'implantation et si les communes qui auraient pris une position ferme contre l'éolien se voyaient imposer par l'État une implantation d'éoliennes dans des endroits qu'elles n'auraient pas elles-mêmes fléchés. Je pense que cette logique, qui est celle de l'AMI, est intéressante et permettra de diminuer les tensions.

Toutefois, il n'est pas imaginable que, demain, des communes refusent de jouer le jeu de la solidarité nationale et de la responsabilité économique. On ne saurait laisser aux communes le dernier mot, surtout lorsqu'il y va d'un intérêt public majeur. Sinon, demain, il n'y aura plus de voie expresse, plus d'aéroport...

**M. Rémy Pointereau.** – Merci au rapporteur pour le travail qu'il a effectué.

Nous sommes aujourd'hui face à un problème d'acceptabilité de l'éolien sur le terrain. J'en parle en connaissance de cause, puisqu'on compte désormais, sur mon territoire, plus de 150 éoliennes dans un rayon de 20 ou 30 kilomètres.

Autrefois existaient les zones de développement de l'éolien (ZDE). J'en avais créé une dans ma communauté de communes. Malheureusement, alors que ce travail avait commencé, le Gouvernement a décidé qu'il appartiendrait désormais aux régions de décider de l'implantation des éoliennes. A alors commencé une foire d'empoigne des opérateurs, qui a

posé d'énormes problèmes de conflits d'intérêts. Il faut, aujourd'hui, revenir aux ZDE. Cela permettrait de redonner la parole aux élus.

Au reste, si nous en sommes arrivés là, c'est aussi un peu à cause de nos amis écologistes ! Ce sont eux qui nous ont imposé la fermeture de Fessenheim, de 12 réacteurs... Alors que nous allons être obligés d'importer d'Allemagne de l'énergie fabriquée à partir du charbon, ils nous donnent encore des leçons. Cessons cette hypocrisie ! Je pense que nous devons retravailler sur ce sujet.

**M. Hervé Gillé.** – Comment redonner du pouvoir politique aux élus locaux dans le développement des énergies renouvelables? C'est un débat de fond, et une question qui peut nous rassembler : je pense que nous sommes tous d'accord sur le principe.

En revanche, sur la stratégie et la démarche, il peut y avoir des nuances importantes. En effet, une décision politique trop individualisée risque de s'opposer à une approche plus collective et solidaire. C'est une question de fond importante.

Comment réinscrire la décision politique dans une démarche de solidarité territoriale ? Les territoires sont des échelons pertinents pour développer des stratégies de développement des énergies renouvelables, des mutualisations étant nécessaires pour les réseaux, les organisations, etc. Retenir le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) comme document de planification est une bonne démarche, parce que c'est à ce niveau que les élus définissent les stratégies de développement des énergies renouvelables qu'ils souhaitent adopter à l'échelle des territoires, se mettent en conformité avec les objectifs de la PPE, décident, ensemble, du mix énergétique adapté aux stratégies définies et regardent comment décliner les préconisations à l'échelle des territoires communaux et intercommunaux.

La solidarité collective qui en découle permet aussi aux territoires, dans une logique d'économie mixte, de bénéficier de plus-values financières et d'une répartition plus juste. Elle permet de doter les intercommunalités, qui peuvent elles-mêmes accompagner les communes, de manière que chacune puisse prendre sa part et être capable de négocier.

Cela me semble plus pertinent que de commencer à l'échelle communale, comme vous le proposez, monsieur le rapporteur. Voilà pourquoi, aujourd'hui, à titre personnel, je ne suis pas favorable à la solution que vous préconisez.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Il ne faut pas mélanger les deux amendements.

Le SCoT n'est pas un ersatz : ce sont bien les élus locaux qui définissent le schéma. Nous sommes parfaitement d'accord sur ce point. '''

Cependant, après avoir élaboré cette feuille de route, les élus locaux pourront dire si le projet qui leur est soumis correspond ou non à la stratégie et à la planification qui ont été définies collectivement, donc l'accepter ou pas.

Je suis convaincu que, grâce au temps de concertation préalable, aucun porteur de projet ne soumettra au conseil municipal un projet qui ne respecte pas ce qui a été défini dans le SCoT et le Sraddet. Un promoteur ne s'engagera dans une telle démarche, coûteuse en temps, en énergie et en finances, que s'il est certain d'obtenir l'accord du conseil municipal.



C'est cette double mécanique de la planification qui fait force. On ne saurait dessaisir les élus.

**M. Ronan Dantec.** – Avec la proposition COM-421 du rapporteur, on est en amont de la déclinaison de la stratégie dans le SRADDET, le SCoT et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). C'est finalement un appel à manifestation d'intérêt.

Je suis plutôt favorable à ce que l'on propose aux communes de définir des zones qui leur semblent propices en amont de la stratégie qui sera gravée dans le marbre. Mais, si les objectifs quantitatifs ne sont pas tenus, les territoires verront redescendre des contraintes plus fortes. Dès lors, je pense que le dispositif manque peut-être un peu de précision.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je suis assez d'accord avec cette remarque.

J'ai fait un point avec Mme la ministre hier soir. Le Gouvernement souhaiterait aussi que l'on puisse apporter un certain nombre de précisions pour les collectivités qui se situeraient volontairement en dehors de tout. Je suggère que nous travaillions, d'ici à la séance publique, à une disposition qui permette de satisfaire tout le monde en précisant un peu les choses. Je pense que nous pouvons y arriver.

Il ne s'agit pas de donner un blanc-seing : les objectifs doivent être tenus. La déclinaison s'impose. Si certains territoires n'entrent pas dans le dispositif, l'État pourrait reprendre la main, comme il peut le faire sur certaines compétences qui ont été transférées aux départements ou aux régions. Cela ne me pose pas de difficulté. Il faut que l'on trouve la bonne articulation, mais le principe est celui-là.

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – J'ai présidé un SCoT qui a été validé par les services de l'État, lesquels, un an plus tard, ont changé d'avis. On sait très bien que le comportement de l'administration est parfois à géométrie variable... Ce ne sont même plus les élus locaux qui décident de l'aménagement.

Pour avoir présidé un conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), je peux dire que c'est quasiment la guerre continue avec les ABF. Je ne voudrais pas que ce texte oublie les particuliers qui veulent investir dans les économies d'énergie et développer une autoconsommation. Par exemple, à Arras, l'ABF bloque les projets de panneaux photovoltaïques dans un rayon de 500 mètres autour des sites classés ou remarquables. Il ne faut pas laisser certains responsables de l'État s'arc-bouter sur leurs droits – pour ma part, un avis simple me paraissait suffisant.

Quand nous avons été reçus par Mme la ministre, nous avons dit que MaPrime Rénov' ne fonctionnait pas. Je ne trouve pas normal que l'on empêche les classes moyennes de se lancer dans le photovoltaïque, alors qu'elles en ont les moyens, parce qu'elles habitent en centre-ville. Le représentant de l'ABF ne devrait pas pouvoir les bloquer.

**Mme Nadège Havet.** – Je remercie le rapporteur, qui nous a associés à toutes les auditions.

Aujourd'hui, nous avons véritablement une obligation de résultat. L'appel à manifestation d'intérêt nous semble répondre à l'équation difficile que pose l'accélération de la transition vers les énergies renouvelables.

Je veux revenir sur la demande d'avis simple pour les ABF – c'est moi qui ai déposé l'amendement. Il s'agissait effectivement, au départ, de tenir compte de la situation des particuliers qui ne parviennent pas à installer des panneaux photovoltaïques à proximité d'un bâtiment classé.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Il est important de consacrer du temps à ce débat, qui constitue le point dur du texte. Je rejoins totalement la proposition de Ronan Dantec sur l'appel à manifestation d'intérêt, qui permet de déterminer un certain nombre de critères. Je rejoins également la proposition de la commission des affaires économiques : le partage de la valeur qui retombe sur les collectivités locales me paraît aussi un critère important.

L'existence de critères permettrait au conseil municipal qui refuserait l'implantation de motiver sa délibération. Pour l'heure, les élus qui refusent des projets alors qu'ils ont défini une zone propice risquent d'être mis en difficulté devant le tribunal administratif. Il me semble que les recommandations du SCoT ne sont pas suffisamment précises pour pouvoir motiver une délibération, d'où l'intérêt de l'appel à manifestation d'intérêt.

J'ai vu, dans un amendement, que les communes limitrophes en covisibilité étaient également concernées, ce qui pose un autre problème. Mais laissons cela pour la séance...

**M. Daniel Gueret.** – Je veux témoigner de la manière dont les choses se passent dans mon département de l'Eure-et-Loir.

Nous avons joué le jeu de la concertation avec l'État, notamment en mettant en place un schéma directeur d'implantation des éoliennes à l'échelon départemental. Cette première étape est plutôt intéressante. J'ai d'ailleurs dit à Mme la ministre que ce procédé, qui offre un temps de concertation très long entre tous les élus du département, mériterait d'être généralisé. L'inconvénient de ce cadre, c'est qu'une commune qui n'est pas d'accord avec une implantation n'a pas les moyens de se faire entendre. Je souscris donc à la volonté du rapporteur au fond de donner la possibilité à une commune de se faire entendre, sur la base d'une délibération étayée.

Dans cette affaire, l'État joue double jeu. La situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui fait suite à des décisions qui ont été prises voilà des années, bien avant la guerre en Ukraine. Celle-ci permet aujourd'hui de faire passer un certain nombre de choses de manière accélérée. Ce n'est pas pour autant que nous devons être d'accord avec tout ce que l'on entend aujourd'hui !

En tant que sénateurs, notre rôle premier est de relayer la position des maires. Il ne faudrait pas que certains de nos collègues qui ont des échéances dans quelques mois tiennent un double discours selon qu'ils sont sur le terrain ou dans l'enceinte du Sénat...

En l'état actuel de l'opinion, l'État doit comprendre qu'il ne parviendra pas à imposer les choses, sauf à prendre le risque d'une explosion généralisée sur ces questions.

Je suis d'accord avec Ronan Dantec : il ne faut pas opposer les choses. Il ne s'agit pas d'aller contre l'intérêt général, mais je cherche les moyens, sur le terrain, de rendre celui-ci compatible avec les critères d'acceptabilité. De ce point de vue, je vais aussi dans le sens de Jean-Michel Houllégatte et du rapporteur pour avis de la commission des affaires

économiques. Je pense que le système de redistribution vers les collectivités, par son intelligence, évitera des problèmes supplémentaires.

Cependant, il me semble vertueux de donner aux maires, comme le propose Didier Mandelli, la possibilité de dire oui ou non à une implantation, dans un cadre défini préalablement – l'État pourra toujours exprimer son désaccord si nécessaire.

Enfin, il convient d'être prudent avec le discours de l'État sur la concertation avec les élus locaux. Sur mon territoire, la concertation autour du schéma départemental d'implantation a été impeccable, mais, dans la déclinaison, les choses peuvent se passer autrement. Ainsi, dans le cadre de la mise en place du comité d'énergie départemental, la concertation avec les élus est passée à l'arrière-plan – il faut dire que ces derniers y sont très minoritaires. Le Sénat doit être très vigilant sur ces questions. Je crois que c'est notre devoir premier à l'égard des maires.

**M. François Calvet.** – Je veux revenir sur un point de droit. Je ne vois pas comment une commune pourrait s'opposer à un SCoT qui la concerne. Juridiquement, le SCoT est opposable, point.

Si nous rendons l'application de la loi encore plus difficile, voire impossible, nous risquons de perdre notre crédit. Ne nous mentons pas à nous-mêmes.

**M. Stéphane Demilly.** – Pardonnez-moi d'insister sur ce sujet, mais il est sensible dans le département de la Somme.

Aux termes de l'amendement COM-372, « le conseil municipal d'une commune peut alors se prononcer par délibération motivée, soit en rendant un avis favorable, qui autorise le dépôt de la demande d'autorisation environnementale, soit en rendant un avis défavorable qui en interdit le dépôt. » C'est clair : cela s'appelle un droit d'opposabilité. Je ne vois pas pourquoi l'on tourne autour du pot. C'est un droit de veto.

Albert Camus disait : « mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde. » Disons clairement que nous donnons aux conseils municipaux un droit d'opposabilité.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Dire non, cela veut dire s'opposer.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Division additionnelle avant le titre I<sup>er</sup>*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-371 tend à insérer une nouvelle division additionnelle avant le titre I<sup>er</sup> du projet de loi, afin d'y inclure des mesures relatives à la planification.

*L'amendement COM-371 est adopté.*

*Une division additionnelle est ainsi insérée.*

##### *Articles additionnels avant le titre I<sup>er</sup>*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-421, que nous avons déjà évoqué, tend à instituer un dispositif global de planification.

*L'amendement COM-421 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-85 rectifié apporte plusieurs modifications à l'article L. 141-5-1 du code de l'énergie, créé par la loi Climat et résilience. Avis favorable.

*L'amendement COM-85 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement COM-373 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-49 rectifié tend à préciser que les contrats de plan État-région (CPER) contribuent à l'atteinte des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables. Je ne pense pas qu'il faille s'immiscer dans le dialogue entre l'Etat et les régions dans le cadre des CPER, et cet amendement est satisfait par l'amendement COM-421 que nous venons de voter. Avis défavorable.

*L'amendement COM-49 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-210 est satisfait par l'amendement COM-421 : défavorable.

*L'amendement COM-210 n'est pas adopté.*

#### *Avant le titre I<sup>er</sup>*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je vous propose d'adopter en l'état mon amendement COM-372 et l'amendement identique COM-425 de la commission de la culture. Nous pourrions réfléchir à la manière d'en enrichir le dispositif d'ici à la séance publique avec Mme la ministre.

**M. Frédéric Marchand.** – Nous nous abstenons. Notre position définitive sera arrêtée en séance publique, en fonction de la rédaction qui aura été imaginée avec Mme la ministre.

Nous devons être attentifs à nos territoires, à quelques mois d'échéances décisives, mais, comme l'a si bien dit Nadège Havet, nous avons désormais une obligation de résultat. En tant que maire, j'ai connu, sur le sujet du logement social, le phénomène « *not in my backyard* » (« pas dans mon jardin »). Je m'en méfie comme de la peste. Il est nécessaire de bien fixer la rédaction.

*Les amendements identiques COM-372 et COM-425 sont adoptés et deviennent article additionnel. En conséquence, les amendements COM-34 rectifié bis et COM-128 rectifié deviennent sans objet.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Par cohérence avec le vote précédent, j'émet donc un avis défavorable à l'amendement COM-267 rectifié, au sous-

amendement COM-429, ainsi qu'aux amendements COM-251 rectifié *bis*, COM-41 rectifié, COM-292 rectifié, COM-426, COM-8, COM-290 rectifié, COM-221, aux amendements identiques COM-62 et COM-4, aux amendements COM-99, COM-60, COM-223 rectifié, COM-43 rectifié, COM-3 et aux amendements identiques COM-151 rectifié *ter* et COM-258 rectifié, qui sont tous satisfaits par l'adoption des amendements identiques COM-372 et COM-425.

*L'amendement COM-267 rectifié n'est pas adopté, non plus que le sous-amendement COM-429.*

*Les amendements COM-251 rectifié bis, COM-41 rectifié, COM-292 rectifié, COM-426, COM-8, COM-290 rectifié, COM-221, les amendements identiques COM-62 et COM-4, les amendements COM-99, COM-60, COM-223 rectifié, COM-43 rectifié, COM-3 et les amendements identiques COM-151 rectifié ter et COM-258 rectifié ne sont pas adoptés.*

### **Titre I<sup>er</sup>**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-379 modifie l'intitulé du titre.

J'invite M. Corbisez et M. Houllégatte à rectifier leurs amendements respectifs pour les rendre identiques au mien.

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – Je suis d'accord pour avec la proposition du rapporteur pour l'amendement COM-81 rectifié.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je suis également d'accord avec la proposition du rapporteur pour l'amendement COM-203 rectifié.

*L'amendement COM-379 et les amendements COM-81 rectifié et COM-203 rectifié, ainsi modifiés, sont adoptés.*

*L'intitulé du titre I<sup>er</sup> est ainsi modifié.*

### **Article I<sup>er</sup>**

*L'amendement de précision COM-380 est adopté. En conséquence, les amendements COM-82 rectifié et COM-310 rectifié ter deviennent sans objet.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-382 vise à supprimer certaines mesures de simplification temporaires et à intégrer d'autres dispositions à vocation temporaire.

*L'amendement COM-382 est adopté. En conséquence, les amendements COM-206 et COM-430 ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements identiques COM-46 et COM-207.

*Les amendements identiques COM-46 et COM-207 ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-384 et l'amendement identique du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques COM-431 visent à inclure la valorisation énergétique des déchets, notamment non recyclables, dans le champ d'application de l'article 1<sup>er</sup>.

*Les amendements identiques COM-384 et COM-431 sont adoptés. En conséquence, les amendements COM-208 et COM-47 deviennent sans objet.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-432.

*L'amendement COM-432 est adopté.*

*Les amendements identiques COM-424 et COM-433 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-48 devient sans objet.*

*Les amendements identiques COM-386 et COM-434 sont adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-19 est satisfait : avis défavorable.

*L'amendement COM-19 n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – J'émet un avis défavorable à l'amendement COM-305 rectifié *ter*, relatif à la taxonomie, car son dispositif est trop imprécis et peut concerner bien d'autres technologies qui ne sont pas l'objet du présent texte.

**Mme Denise Saint-Pé.** – Je le réécrirai en vue de la séance publique.

*L'amendement COM-305 rectifié *ter* n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-391 vise à créer un référent unique pour l'ensemble des projets d'énergie renouvelable. Je considère qu'il faut un guichet unique pour l'ensemble des énergies renouvelables et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique visés par le texte, de manière à rendre la politique et les interlocuteurs plus lisibles.

*L'amendement COM-391 est adopté et devient article additionnel. En conséquence, l'amendement COM-87 rectifié devient sans objet.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-402 vise à mieux encadrer la phase d'examen des demandes d'autorisation environnementale.

*L'amendement COM-402 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-285 rectifié est satisfait, de même que l'amendement COM-319 rectifié. Avis défavorable.

*L'amendement COM-285 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-319 rectifié.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-393 vise à améliorer la concertation en amont des projets les plus sensibles pour défricher au maximum les sujets, toujours dans une logique d’acceptabilité.

*L’amendement COM-393 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-205 est excellent, mais il est satisfait par l’amendement que nous venons d’adopter. Donc Avis défavorable.

*L’amendement COM-205 n’est pas adopté.*

*Les amendements COM-396, COM-397, COM-400 et COM-401 sont adoptés et deviennent articles additionnels.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-142 conduirait à un saucissonnage des projets, en rupture avec le principe fondamental de l’évaluation environnementale des projets, plans et programmes, qui veut que l’autorité administrative examine les incidences environnementales d’un projet dans son ensemble. Avis défavorable.

*L’amendement COM-142 n’est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-111 rectifié définit la notion de renouvellement d’un projet d’installation de production d’énergie renouvelable. Il n’apporte pas de réelle plus-value au droit existant. Avis défavorable.

*L’amendement COM-111 rectifié n’est pas adopté.*

## **Article 2**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Même si j’en partage l’objet, j’émet un avis défavorable à l’amendement COM-24 rectifié, au profit de l’amendement COM-204 rectifié, qui est plus large : il prévoit des mesures physiques en complément de la participation par voie électronique. L’amendement COM-204 permet de satisfaire l’amendement COM-24.

*L’amendement COM-24 rectifié est satisfait.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-220, au profit, là aussi, de l’amendement COM-204 rectifié.

*L’amendement COM-220 n’est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-209, pour les mêmes raisons.

*L’amendement COM-209 n’est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-403 précise la date d’entrée en vigueur du dispositif.

*L’amendement COM-403 est adopté.*

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

*Après l'article 2*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-204 rectifié, qui satisfait tous ceux auxquels je viens de donner un avis défavorable et qui, au-delà de la participation électronique et des sous-préfectures dans lesquelles on peut consulter le dossier sur support papier, ajoute deux portes d'entrée, les espaces France Services et la mairie du territoire d'accueil du projet, premier niveau d'information.

*L'amendement COM-204 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

*Article 3*

**M. Jean-François Longeot, président.** – L'article 3 a été délégué à la commission des affaires économiques. Je vous propose de confirmer la position de nos collègues.

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

*Après l'article 3*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Les amendements portant article additionnel après l'article 3 n'ont pas été adoptés par la commission des affaires économiques. Je vous propose de confirmer cette position.

*Les amendements COM-44 rectifié sexies, COM-141 rectifié bis, COM-201 rectifié, COM-269 rectifié, COM-268 rectifié, COM-86 rectifié bis et COM-241 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

*Article 4*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques COM-42 rectifié et COM-100.

*Les amendements identiques COM-42 rectifié et COM-100 ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-26 rectifié est une très bonne proposition, mais il est satisfait par le texte de l'article, par mon amendement COM-404 et par l'amendement identique COM-435 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

*Les amendements identiques COM-404 et COM-435 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-26 rectifié devient sans objet.*

*L'amendement COM-436 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – J'émet un avis défavorable aux amendements COM-20, COM-84 rectifié et COM-103.

*Les amendements COM-20, COM-84 rectifié et COM-103 ne sont pas adoptés.*

*Les amendements identiques COM-405 et COM-437 sont adoptés.*

*L'amendement de précision COM-406 est adopté.*



**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je suis défavorable à l’amendement COM-127 rectifié, ainsi qu’aux amendements COM-102 et COM-214.

*L’amendement COM-127 rectifié n’est pas adopté, non plus que les amendements COM-102 et COM-214.*

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

#### *Après l’article 4*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-411 est une mesure de simplification : il s’agit de considérer qu’être lauréat à un appel d’offres emporte l’autorisation d’exploiter.

*L’amendement COM-411 est adopté et devient article additionnel.*

#### *Article 5*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-407 apporte des compléments aux dispositions relatives au contentieux. Il s’agit, là encore, de mesures de simplification et d’accélération.

*L’amendement COM-407 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-2, ainsi qu’à l’amendement COM-94.

*L’amendement COM-2 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-94.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-408 vise à donner au Conseil d’État la capacité de régler directement l’affaire au fond.

*L’amendement COM-408 est adopté.*

*L’amendement de précision COM-409 est adopté.*

*L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### *Après l’article 5*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-374 porte sur la création d’un fonds de garantie alimenté par les promoteurs de projets afin de prendre en compte la possibilité d’un échec.

Cette mesure permettra de raccourcir les délais puisque l’on pourra continuer à travailler sur le projet – aujourd’hui, les projets sont suspendus tant que les contentieux n’ont pas été tranchés... La création du fonds permet de prendre en charge le risque de manière mutualisée. Elle a recueilli l’assentiment de l’ensemble des acteurs.

**M. Ronan Dantec.** – Cette proposition est importante. C’est peut-être la meilleure façon de raccourcir les délais, puisque le risque de perdre au contentieux bloque souvent les projets. J’abonde donc tout à fait dans le sens du rapporteur.

J'avais compris, des premiers échanges avec la ministre, que l'on s'orienterait plutôt vers un fonds garanti par d'État. Cela signifie-t-il qu'il y a, globalement, un accord des industriels de la filière ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Créer une dépense nouvelle pour l'État nous ferait tomber sous le coup de l'article 40 de la Constitution.

En outre, les promoteurs sont favorables à cette disposition, qui permet de mutualiser les risques et de gagner énormément de temps – plus que beaucoup d'autres mesures d'ailleurs.

*L'amendement COM-374 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements identiques COM-282 rectifié et COM-315 rectifié, ainsi qu'aux amendements identiques COM-283 rectifié et COM-316 rectifié.

*Les amendements identiques COM-282 rectifié et COM-315 rectifié ne sont pas adoptés.*

*Les amendements identiques COM-283 rectifié et COM-316 rectifié ne sont pas adoptés.*

### **Article 6**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Cet article a été délégué à la commission des affaires économiques. Je vous propose de confirmer la position de nos collègues : adoption avec modification.

*L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Après l'article 6**

**M. Jean-François Longeot.** – Nous réservons l'examen des amendements COM-180, COM-222, COM-328 rectifié, COM-347, COM-134 rectifié et COM-287 rectifié dont certains relèvent de la commission des affaires économiques.

*Le vote sur les amendements COM-180, COM-222, COM-328 rectifié, COM-347, COM-134 rectifié et COM-287 rectifié est réservé.*

### **Titre II**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** — Avis favorable à l'amendement COM-235, qui inscrit l'agrivoltaïsme dans l'intitulé du titre II

*L'amendement COM-235 est adopté.*

*L'intitulé du titre II est ainsi modifié.*

### **Article 7**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Dans l'incertitude de savoir si le terme de « production d'énergie solaire » recouvre à la fois la production d'électricité photovoltaïque et

la production de chaleur thermique, mon amendement COM-375 et l'amendement identique COM-439 du rapporteur de la commission des affaires économiques précisent que les infrastructures afférentes aux deux principales technologies solaires utilisées aujourd'hui peuvent être installées plus facilement le long des grands axes routiers.

*Les amendements COM-375 et COM-439 sont adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-410 opère une coordination juridique.

*L'amendement COM-410 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements COM-169 rectifié, COM-189 et COM-438.

*Les amendements COM-169 rectifié, COM-189 et COM-438 ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-104 rectifié est satisfait. Avis défavorable.

*L'amendement COM-104 rectifié n'est pas adopté.*

*Les amendements identiques COM-376 et COM-226 rectifié sont adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement COM-440.

*L'amendement COM-440 n'est pas adopté.*

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

### **Article 8**

*Les amendements identiques COM-377 et COM-441 sont adoptés.*

*L'amendement COM-381 est adopté.*

*Les amendements identiques COM-378 et COM-442 sont adoptés.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 9**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Les amendements COM-96 et COM-115 rectifié *quinquies* sont satisfaits : avis défavorable.

*Les amendements COM-96 et COM-115 rectifié quinquies ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-383 et l'amendement identique COM-443 du rapporteur de la commission des affaires économiques étendent le dispositif aux « sites dégradés », notion plus large que les « friches » et appliquent le dispositif au solaire thermique comme photovoltaïque, à l'hydrogène bas-carbone comme renouvelable.

*Les amendements COM-383 et COM-443 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-166 rectifié, les amendements identiques COM-199 et COM-299, l'amendement COM-21, l'amendement COM-27 rectifié, l'amendement COM-105 rectifié, l'amendement COM-135 rectifié et les amendements identiques COM-190 et COM-295 deviennent sans objet.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – J'émet un avis défavorable à l'amendement COM-101.

*L'amendement COM-101 n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Si je suis défavorable à l'amendement COM-297, je m'en remets à la sagesse de la commission sur l'amendement COM-334, car nous souhaitons obtenir une précision sur ce que recouvre précisément l'expression « ouvrages de prélèvement exploitant une ressource en eau ».

**Mme Nadège Havet.** – C'est le périmètre de captage, là où se trouvent déjà des installations spécifiques.

Dans un autre amendement, nous évoquerons les systèmes d'assainissement, l'objectif étant de pouvoir y mettre également des panneaux photovoltaïques.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Cela vise donc des sites déjà artificialisés.

**Mme Nadège Havet.** – Oui.

**M. Ronan Dantec.** – Nous avons tous dit en introduction que nous tenions à préserver la biodiversité. Or, sur les bassins de saumure saturés, il y a de gros enjeux de biodiversité, avec une mobilisation forte des associations de protection de l'environnement.

Je n'ai pas compris pourquoi l'État veut absolument y mettre des installations d'ouvrages de production d'énergie solaire photovoltaïque et de production d'hydrogène. Ce serait un coût très important pour la biodiversité, pour une production faible.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Il existe un site important dans le sud de la France, autour de Fos-sur-Mer, dans les Bouches-du-Rhône. J'ai d'ailleurs entendu les responsables du site.

Pour ce qui concerne les enjeux, je n'ai pas entendu d'objections particulières de la part des associations sur ce sujet précis.

**M. Ronan Dantec.** – Nous n'avons pas eu connaissance des mêmes éléments... Nous redéposerons l'amendement en vue de la séance publique.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je vous propose, madame Havet, que nous retravaillions à la rédaction de votre amendement d'ici à la séance pour avoir des précisions sur la nature des installations.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Peut-être pouvez-vous le retirer à cette fin, ma chère collègue ?

**Mme Nadège Havet.** – Oui, je le retire, monsieur le président.

*L'amendement COM-334 est retiré.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur les amendements identiques COM-156 rectifié *ter* et COM-260 rectifié et sur les amendements identiques COM-155 rectifié *ter* et COM-259 rectifié.

**M. Gilbert Favreau.** – Quelle est la raison de cet avis défavorable ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Ces amendements sont tout à fait pertinents, mais ils sont satisfaits par un amendement que j'ai déposé par ailleurs et qui vise tous les sites dégradés.

*L'amendement COM-297 n'est pas adopté.*

*Les amendements identiques COM-156 rectifié *ter* et COM-260 rectifié ne sont pas adoptés, non plus que les amendements identiques COM-155 rectifié *ter* et COM-259 rectifié.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur les amendements COM-318 rectifié, COM-191, COM-270 rectifié et COM-296.

*L'amendement COM-318 rectifié n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-191, COM-270 rectifié et COM-296.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques COM-284 rectifié et COM-317 rectifié.

*Les amendements identiques COM-284 rectifié et COM-317 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-444 de la commission des affaires économiques a pour objet de mieux garantir la neutralité technologique du dispositif, en ajoutant le stockage par batterie à l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone.

*L'amendement COM-444 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable sur l'amendement COM-167 rectifié.

L'avis est favorable sur l'amendement COM-298 sous réserve d'une nouvelle rédaction qui n'en change pas le sens et qui serait : « Les installations de stockage d'énergie peuvent être autorisées sur les sites et dans les conditions définies au I du présent article à condition que l'énergie stockée ait été produite par des ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire présents sur le même site d'implantation. »

**M. Ronan Dantec.** – Je suis d'accord !

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – Comment justifier la différence que vous faites entre ces deux amendements ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Ces deux amendements ont la même finalité mais ne sont pas identiques dans leur rédaction.

*L'amendement COM-167 rectifié n'est pas adopté. L'amendement COM-298, ainsi modifié, est adopté.*

*L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### ***Après l'article 9***

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je suis d'accord avec les amendements COM-149 rectifié *ter*, COM-150 rectifié *bis* et COM-250, mais ils sont satisfaits par l'article 9. C'est pourquoi l'avis est défavorable.

*L'amendement COM-149 rectifié ter n'est pas adopté, non plus que les amendements identiques COM-150 rectifié bis et COM-250.*

#### ***Article 10***

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-385 et COM-445 visent à clarifier le champ et l'objet de la mesure de simplification proposée au profit des communes de montagne couvertes par une carte communale.

*Les amendements identiques COM-385 et COM-445 sont adoptés. En conséquence, les amendements identiques COM-200 et COM-300 et les amendements COM-136 rectifié et COM-192 deviennent sans objet.*

*L'article 10 est ainsi rédigé.*

#### ***Après l'article 10***

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-88 rectifié.

*L'amendement COM-88 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-255 rectifié.

*L'amendement COM-255 rectifié n'est pas adopté.*

#### ***Article 11***

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-387 et COM-446 proposent une réécriture globale de l'article 11 dans un double objectif de préservation du pouvoir des élus locaux dans le domaine urbanistique et d'amélioration de la faisabilité du dispositif envisagé, sans amoindrir la portée de celui-ci.

L'article 11 crée une obligation d'équiper la moitié de la superficie des parkings extérieurs de plus de 2 500 mètres carrés d'ombrières intégrant des procédés de production d'énergie solaire thermique ou photovoltaïque et de dispositifs végétalisés ou de revêtements de surface favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux de pluie.

Nos amendements visent à préserver un meilleur équilibre entre liberté et contrainte et la grande majorité des autres amendements déposés sur cet article seront satisfaits par cette nouvelle rédaction.

**M. Ronan Dantec.** – Nous aurons naturellement un débat en séance sur cet article.

Nous ne comprenons pas pourquoi la sanction est plafonnée à 10 000 euros, une somme faible pour les grands parkings. Il serait certainement préférable de lier la sanction à la taille du parking.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – J'ajoute que nous proposons de prévoir une astreinte par mois de retard constaté.

*Les amendements identiques COM-387 et COM-446 sont adoptés. En conséquence, les amendements COM-163, COM-272 rectifié, les amendements identiques COM-193 et COM-301, les amendements COM-16, COM-22, COM-63 rectifié, COM-159 rectifié ter, COM-195, COM-264 rectifié, COM-18, COM-179, COM-273 rectifié, COM-14, COM-66 rectifié, COM-64 rectifié, les amendements identiques COM-160 rectifié ter et COM-265 rectifié, l'amendement COM-274 rectifié, les amendements identiques COM-15 et COM-65 rectifié, les amendements COM-23, COM-194, COM-17, COM-337, COM-303 et COM-197 deviennent sans objet.*

*L'article 11 est ainsi rédigé.*

#### *Après l'article 11*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'avis est défavorable à l'amendement COM-182.

*L'amendement COM-182 n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-388 prévoit de fixer des obligations de couverture en énergie solaire pour les nouveaux bâtiments non résidentiels. Il s'agit à nouveau d'une mesure d'équilibre entre liberté et contrainte. Nous anticipons ainsi une révision prochaine de la directive sur la performance énergétique des bâtiments.

*L'amendement COM-388 est adopté et devient article additionnel. En conséquence, les amendements COM-157 rectifié ter, COM-196, COM-198 et COM-262 rectifié deviennent sans objet.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'avis est défavorable à l'amendement COM-281 rectifié.

*L'amendement COM-281 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Les amendements COM-158 rectifié ter, COM-202, COM-263 rectifié et COM-302 tendent à augmenter les obligations de couverture des toitures des bâtiments par des procédés de production d'énergie renouvelable ou des systèmes de végétalisation. Selon la loi Climat et résilience, 30 % des toitures doivent ainsi être couvertes.

Je peux partager l'objectif de ces amendements d'augmenter ce taux, mais nous devons assurer un peu de stabilité au droit : cette loi est récente. Le taux fixé est un plancher et, en pratique, les projets vont souvent au-delà.

L'avis est donc défavorable.

**M. Gilbert Favreau.** – Nous serions ainsi trop ambitieux...

*Les amendements COM-158 rectifié ter, COM-202, COM-263 rectifié et COM-302 ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-389 vise à anticiper les orientations qui devraient découler de la révision prochaine de la directive sur la performance énergétique des bâtiments qui pourrait imposer aux États membres, selon les propositions formulées par la Commission européenne, d'installer des panneaux solaires sur tous les bâtiments publics et commerciaux existants dont la surface utile est supérieure à 250 mètres carrés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2028.

*L'amendement COM-389 est adopté et devient article additionnel. En conséquence, les amendements COM-89 et COM-90 deviennent sans objet.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-113 rectifié.

*L'amendement COM-113 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – L'amendement COM-119 a été délégué à la commission des affaires économiques qui a émis un avis défavorable.

*L'amendement COM-119 n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Les amendements COM-329, les amendements identiques COM-168 rectifié et COM-312 rectifié *ter* et l'amendement COM-118 prévoient de transformer l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France en un avis simple en cas d'installation de panneaux photovoltaïques sur des bâtiments situés en zone classée et potentiellement visibles depuis un bâtiment classé monument historique.

Je crois que le Gouvernement doit se positionner sur cette question et je propose de m'en remettre à la sagesse de la commission.

Toutefois, il me semble que la rédaction de l'amendement COM-329 est préférable, car elle renvoie les conditions d'application à un décret. La question de la « visibilité » n'est pas toujours simple à régler, par exemple en zone de montagne.

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – L'objet de l'amendement COM-329 précise qu'en cas de silence de l'architecte des bâtiments de France, son avis est réputé favorable. Je ne crois pas beaucoup à ce type de situation, parce que je ne vois pas un architecte des bâtiments de France rester muet...

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – C'est une formule habituelle : si l'architecte ne rend pas un avis défavorable, l'avis est considéré, au-delà d'un certain délai, comme étant favorable.



*L'amendement COM-329 est adopté et devient article additionnel. En conséquence, les amendements COM-252 rectifié bis, les amendements identiques COM-168 rectifié et COM-312 rectifié ter et l'amendement COM-118 deviennent sans objet.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-394 vise à lever une contrainte : l'impossibilité pour un tiers de jouer un rôle de gestion ou de revente du surplus de l'électricité, lorsque celle-ci est produite par une opération d'autoconsommation individuelle.

*L'amendement COM-394 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-390 vise à faciliter l'achat de procédés de production d'énergies renouvelables par les entreprises ou par les particuliers.

*L'amendement COM-390 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-392 vise à lever plusieurs contraintes réglementaires et techniques pouvant limiter la mise en place d'installations de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments neufs et existants.

*L'amendement COM-392 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'avis est défavorable à l'amendement COM-188.

**M. Hervé Gillé.** – Cette demande de rapport est soutenue par de nombreux acteurs, en particulier dans le contexte des feux hors normes que nous connaissons depuis quelques années. En effet, il s'agit notamment d'évaluer les impacts des implantations photovoltaïques sur les massifs forestiers dans le cadre de la stratégie de défense de la forêt contre les incendies. Nous devons éclairer le débat sur ces questions ; les incendies de cet été nous ont montré que c'était très important.

*L'amendement COM-188 n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'avis est favorable sur l'amendement COM-326 rectifié. Le sujet évoqué présente un grand potentiel.

*L'amendement COM-326 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-110 rectifié.

*L'amendement COM-110 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a donné un avis favorable sur les amendements identiques COM-228 rectifié, COM-240 rectifié ter et COM-361.

*Les amendements identiques COM-228 rectifié, COM-240 rectifié ter et COM-361 sont adoptés et deviennent article additionnel.*

### *Titre III*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement COM-216 qui vise à modifier l’intitulé du titre III du projet de loi.

*L’amendement COM-216 est adopté.*

*L’intitulé du titre III est ainsi modifié.*

### *Avant l’article 12*

*L’amendement COM-330 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.*

### *Article 12*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-5 et COM-217 visent à supprimer l’article 12 que je propose dans l’amendement COM-420 de réécrire entièrement.

Avis défavorable à la suppression au bénéfice de mon amendement qui devrait largement satisfaire les auteurs de ces deux amendements.

*Les amendements identiques COM-5 et COM-217 ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-420 vise à instituer une planification spatiale et temporelle spécifique à l’éolien en mer.

À l’heure actuelle, les documents stratégiques de façade ne permettent d’identifier que des zones de « vocation » présentant la répartition des différents usages sur l’espace maritime, à une échelle souvent large et imprécise. C’est donc au stade du lancement des procédures de mise en concurrence sur les projets éoliens en mer que la question des zones d’implantation des installations est essentiellement abordée, notamment à l’occasion du débat public ou de la concertation préalable organisés par la Commission nationale du débat public. Nombre d’acteurs critiquent cette méthode consistant à traiter les projets par à-coups, sans vision d’ensemble.

Afin de remédier à ces lacunes, le dispositif proposé prévoit la réalisation d’une cartographie des zones destinées à accueillir des installations éoliennes en mer à l’échelle nationale, en privilégiant une concertation large associant l’ensemble des parties prenantes ainsi que le public sur les quatre façades maritimes.

Le ministre chargé de l’énergie et le ministre chargé de la mer s’appuieront ensuite sur ces zones propices pour lancer les futurs appels d’offres pour les projets éoliens en mer.

Enfin, afin de garantir une meilleure acceptabilité des parcs éoliens en mer, ce dispositif propose, d’une part, d’identifier en priorité les zones propices au sein de la zone économique exclusive et, d’autre part, de privilégier pour les appels d’offres qui seront lancés à compter de la publication de la présente loi des zones d’implantation situées à une distance minimale de 40 kilomètres du rivage.

Dans un souci de pragmatisme, l'amendement prévoit toutefois que cette règle ne s'appliquera qu'aux futurs appels d'offres. Par ailleurs, dans un souci de pragmatisme, cette évolution sera mise en œuvre en tenant compte des contraintes techniques et technologiques liées à l'implantation de parcs éoliens à plus de 40 kilomètres du rivage qui se posent sur chaque façade maritime.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Nous sommes favorables à une réécriture globale de l'article 12, mais nous ne sommes pas d'accord avec la distance minimale de 40 kilomètres du rivage. Cette distance est beaucoup trop grande dans la Manche, parce qu'on se situe alors dans la zone de trafic maritime ou dans les eaux territoriales de Jersey ou de Guernesey. Avec une telle distance, il ne sera tout simplement plus possible d'installer un parc d'éolien en mer dans la Manche !

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Nous ne souhaitons pas que la plupart des installations soit concentrées dans la Manche. C'est pour cette raison que l'amendement prévoit une réflexion globale sur l'ensemble des façades maritimes du pays. Il faut une cohérence d'ensemble.

**M. Hervé Gillé.** – Cela affaiblit considérablement les possibilités d'installation !

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je n'en suis pas certain, si nous regardons les choses de manière globale. Et je ne crois pas qu'il soit pertinent de concentrer les parcs dans quelques territoires.

Mais je voudrais ajouter un point. Qui a fixé le nombre de parcs éoliens offshore à construire et leur puissance ? Le Président de la République tout seul ! Pourquoi avoir choisi 50 parcs et une puissance de 40 gigawatts ? Nous souhaitons que la stratégie et la planification soient définies en concertation avec tous les acteurs concernés et dans un cadre fixé par le Parlement.

**M. Ronan Dantec.** – Nous voterons contre cet amendement dont l'impact est très important.

Le Danemark, par exemple, développe actuellement de grands parcs éoliens offshore pas loin du littoral et le coût de l'électricité ainsi produite sortira autour de 40-45 euros le mégawattheure. Si les coûts français sont nettement supérieurs, cela posera d'importants problèmes, notamment pour notre industrie électro-intensive.

L'éolien offshore est central dans notre stratégie, et pas seulement pour le Président de la République – je me souviens que Daniel Gremillet avait déposé des amendements en ce sens. Nous ne pouvons pas nous permettre de limiter les capacités de l'éolien offshore comme vous le faites dans cet amendement, sinon nous ne réussirons pas.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Ce n'est pas ma perception. La Norvège installe en ce moment un parc éolien flottant à 140 kilomètres des côtes. C'est donc possible.

Faisons confiance aux entreprises et n'ayons pas de dogme en la matière ! Pour les futurs parcs, les échéances sont 2030-2035 ; nous avons donc du temps et les technologies vont nécessairement évoluer. Des start-up sont d'ailleurs en train de développer des technologies extraordinaires.

Nous devons aussi accélérer pour réduire les temps d'obsolescence.

**M. Hervé Gillé.** – Nous pouvons être d'accord avec l'idée de planification, mais pas en excluant certaines zones.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Faisons confiance aux acteurs et aux élus ! Et n'excluons rien.

Je précise d'ailleurs que, dans l'amendement, il est prévu que, pour l'élaboration de la cartographie, sont ciblées « en priorité » – j'insiste sur ce point – des zones propices situées dans la zone économique exclusive et que, pour les procédures de mise en concurrence, on doit tenir compte des contraintes techniques ou technologiques.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – J'ai récemment eu un entretien avec l'ambassadeur du Danemark en France dans le cadre du groupe interparlementaire d'amitié et il nous a expliqué qu'il ne comprenait pas comment la France espérait aller aussi vite. Au Danemark, il faut dix ans de concertation pour implanter un parc éolien. La planification et la concertation sont des conditions indispensables au développement de telles infrastructures.

*L'amendement COM-420 est adopté. En conséquence, les amendements COM-28 rectifié, COM-97, COM-427, COM-45 rectifié et COM-6 deviennent sans objet.*

*L'article 12 est ainsi rédigé.*

#### *Après l'article 12*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-412 vise à limiter l'impact visuel des projets éoliens en mer lorsqu'ils sont implantés à moins de 40 kilomètres des côtes.

**M. Ronan Dantec.** – Comment espérez-vous « réduire la visibilité des installations depuis le rivage » ? Doit-on fabriquer les éoliennes en plexiglas, réduire leur puissance ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Plusieurs possibilités techniques existent en termes de massification, de balisage ou d'alignement.

*L'amendement COM-412 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-413 vise à avancer dans le temps la réalisation des études préalables nécessaires aux procédures de mise en concurrence afin de raccourcir les délais globaux de développement des parcs éoliens en mer et de faciliter le travail des porteurs de projet.

*L'amendement COM-413 est adopté et devient article additionnel.*

#### *Article 13*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-314 rectifié *ter* est satisfait par le droit existant. Avis défavorable.

*L'amendement COM-314 rectifié *ter* n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-447 de la commission des affaires économiques apporte des clarifications rédactionnelles. Avis favorable.

*L’amendement COM-447 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-415 apporte une correction légistique.

*L’amendement COM-415 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-448 de la commission des affaires économiques a pour objet de clarifier la procédure applicable à l’implantation des éoliennes en mer à cheval entre le domaine public maritime et la zone économique exclusive.

J’y suis favorable à condition de le déplacer en article additionnel après l’article 13.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Je suis d’accord.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vais donc mettre aux voix l’article 13 modifié, avant de faire voter l’amendement COM-448.

*L’article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### *Après l’article 13*

*L’amendement COM-448, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-414 tend à étendre les pouvoirs de régularisation du juge administratif dans le cadre de l’autorisation environnementale.

*L’amendement COM-414 est adopté et devient article additionnel.*

#### *Article 14*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-416 tend à apporter des améliorations légistiques au texte.

*L’amendement COM-416 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-449 vise également à apporter une précision juridique.

*L’amendement COM-449 est adopté.*

*L’article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 15*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-417 vise à étendre l’application du dispositif de l’État d’accueil aux activités concernant les projets éoliens en mer localisés dans la zone économique exclusive. Il s’agit de lutter contre le dumping social.

*L’amendement COM-417 est adopté.*

*L’article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Après l’article 15*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-418 vise à anticiper la conclusion de la concession d’occupation du domaine public maritime nécessaire aux projets éoliens en mer, afin de raccourcir la durée de la phase d’autorisation administrative.

*L’amendement COM-418 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-419 tend à intégrer dans la stratégie nationale portuaire un volet dédié à l’adaptation des infrastructures portuaires au développement des énergies renouvelables en mer.

*L’amendement COM-419 est adopté et devient article additionnel.*

### *Article 16*

**M. Jean-François Longeot, président.** – L’article 16 a été délégué au fond à la commission des affaires économiques. Je vous propose de confirmer sa position.

*L’article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Division additionnelle après l’article 16*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-398 vise à créer un nouveau titre pour rassembler les mesures spécifiques à certaines catégories d’énergies renouvelables, qui ne sont pas couvertes, à ce stade, par un titre existant.

*L’amendement COM-398 est adopté. En conséquence, les amendements COM-244, COM-229 et COM-178 deviennent sans objet.*

*Une division additionnelle est ainsi insérée.*

### *Après l’article 16*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’avis est défavorable aux amendements COM-138 rectifié, aux amendements identiques COM-29 rectifié et COM-230, aux amendements COM-38 rectifié, COM-245, COM-76 rectifié *bis* et COM-51 rectifié.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Ces amendements visent à faciliter l’installation d’équipements de petite hydroélectricité. Pouvez-vous justifier cet avis défavorable ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Ces amendements ne sont pas compatibles avec le principe de continuité écologique tel que le législateur l’a défini dans les textes précédents, en particulier dans la loi Climat et résilience.

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Je ne comprends pas cet avis. La petite hydroélectricité peut contribuer à la réalisation de nos objectifs globaux.

**M. Gilbert Favreau.** – En Allemagne, il y a de très nombreuses installations de ce type.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Cette position vous déçoit sans doute, mes chers collègues, et je dois vous dire que telle n’était pas ma position au début de mes travaux sur ce texte. Mais nous devons prendre en compte le fait que le Gouvernement a annoncé le dépôt d’un projet de loi sur l’énergie hydraulique. Il me semble donc plus logique d’attendre les propositions du Gouvernement dont nous débattons naturellement en commission et en séance. Qui plus est, c’est un sujet sensible et complexe qu’il faut appréhender de manière globale.

**M. Jean-Claude Anglars.** – Si nous parlons d’un intérêt public majeur comme le fait le projet de loi, il est évident que l’hydroélectricité doit faire partie du dispositif. J’ai déposé six amendements sur ce sujet pour simplifier et accélérer les procédures. J’espère que le Gouvernement présentera rapidement le texte qu’il a annoncé !

*L’amendement COM-138 rectifié, les amendements identiques COM-29 rectifié et COM-230, les amendements COM-38 rectifié, COM-245, COM-76 rectifié bis et COM-51 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’avis est défavorable aux amendements COM-77 rectifié bis, COM-30 rectifié, COM-39, COM-231 et COM-246.

*Les amendements COM-77 rectifié bis, COM-30 rectifié, COM-39, COM-231 et COM-246 ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’avis est également défavorable à l’amendement COM-52 rectifié.

*L’amendement COM-52 rectifié n’est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements COM-321 rectifié et COM-32 rectifié bis.

*Les amendements COM-321 rectifié et COM-32 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable également aux amendements COM-320 rectifié, COM-31 rectifié bis et aux amendements identiques COM-249 rectifié, COM-53 rectifié bis et COM-80 rectifié ter.

*Les amendements COM-320 rectifié, COM-31 rectifié bis et les amendements identiques COM-249 rectifié, COM-53 rectifié bis et COM-80 rectifié ter ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements COM-40, COM-78 rectifié bis, COM-232 et COM-247.

*Les amendements COM-40, COM-78 rectifié bis, COM-232 et COM-247 ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’avis est défavorable aux amendements COM-248, COM-79 rectifié bis, COM-322 rectifié et COM-139 rectifié.

*Les amendements COM-248, COM-79 rectifié bis, COM-322 rectifié et COM-139 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-137 rectifié.

*L’amendement COM-137 rectifié n’est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements COM-323 rectifié et COM-324 rectifié.

*Les amendements COM-323 rectifié et COM-324 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’amendement COM-395 que je vous propose vise à limiter la gêne que peuvent représenter les parcs éoliens pour les activités du ministère de la défense.

*L’amendement COM-395 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-109 rectifié.

*L’amendement COM-109 rectifié n’est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement COM-33.

**M. Ronan Dantec.** – Cet amendement n’est pas anodin. Le secteur de l’éolien est déjà très organisé en termes de gestion des déchets. Si nous créons une filière de responsabilité élargie du producteur (REP), cela signifie une taxe supplémentaire, ce qui me surprend beaucoup, d’autant que les stocks ne sont pas gigantesques. En outre, il est déjà prévu que l’exploitant doit s’organiser en amont en vue du démantèlement des installations. La REP ne me semble donc pas utile en l’espèce.

**Mme Marta de Cidrac.** – Je comprends cette interrogation, car lors de son audition la ministre nous a dit que 90 % d’une éolienne était recyclable.

Mais l’ensemble de l’éolienne est pris en compte dans ce calcul, y compris les fondations. Or les fondations représentent entre 800 et 900 tonnes, tandis que les pales pèsent environ 20 tonnes. Dans la réalité, les pales et les mâts ne sont pas pris en charge en tant que déchets et sont le plus souvent enfouis ou incinérés.

Nous partageons l’objectif de déployer des éoliennes sur le territoire, mais il faut préparer l’après, c’est-à-dire la gestion des déchets ainsi créés. Nous devons susciter un débat sur ce sujet, tant en termes de prévention que de gestion, parce que nous aurons demain beaucoup d’éoliennes à gérer.



C'est pourquoi je propose, dans cet amendement, la mise en place d'une REP ou d'un système équivalent.

*L'amendement COM-33 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis favorable sur l'amendement COM-71 rectifié *bis*, les amendements identiques COM-344 rectifié et COM-74 rectifié *bis*, les amendements COM-341 rectifié *ter*, COM-107 rectifié, COM-359, COM-114 rectifié, les amendements identiques COM-370, COM-399 rectifié et COM-422 rectifié, les amendements COM-177 rectifié, COM-358 rectifié et les amendements identiques COM-325 rectifié et COM-360.

*L'amendement COM-71 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.*

*Les amendements identiques COM-344 rectifié et COM-74 rectifié bis et l'amendement COM-341 rectifié ter sont adoptés et deviennent article additionnel.*

*L'amendement COM-107 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement COM-359 est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement COM-114 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

*Les amendements identiques COM-370, COM-399 rectifié et COM-422 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.*

*L'amendement COM-177 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement COM-358 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

*Les amendements identiques COM-325 rectifié et COM-360 sont adoptés et deviennent article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'avis est défavorable à l'amendement COM-234.

*L'amendement COM-234 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-254 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable à l'amendement COM-291 rectifié.

*L'amendement COM-291 rectifié n'est pas adopté.*

### **Article 17**

**M. Jean-François Longeot, président.** – L'article 17 a été délégué au fond à la commission des affaires économiques. Je vous propose de confirmer sa position.

*L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Après l'article 17*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-116.

**M. Ronan Dantec.** – C'est dommage parce que cet amendement tend à favoriser la filière française de production.

*L'amendement COM-116 n'est pas adopté.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur les amendements identiques COM-162 rectifié *ter*, COM-236 rectifié *bis* et COM-261 rectifié et les amendements identiques COM-257 rectifié et COM-309 rectifié *quater*.

*Les amendements identiques COM-162 rectifié ter, COM-236 rectifié bis et COM-261 rectifié ne sont pas adoptés, non plus que les amendements identiques COM-257 rectifié et COM-309 rectifié quater.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-352 de la commission des affaires économiques.

*L'amendement COM-352 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur les amendements COM-311 rectifié *quinquies* et COM-345 rectifié.

*Les amendements COM-311 rectifié quinquies et COM-345 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur les amendements COM-153 rectifié *quater*, COM-154 rectifié *quater* et COM-152 rectifié *quater*.

*Les amendements COM-153 rectifié quater, COM-154 rectifié quater et COM-152 rectifié quater ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur les amendements COM-144 rectifié *bis* et COM-95 rectifié.

*Les amendements COM-144 rectifié bis et COM-95 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-173.

*L'amendement COM-173 n'est pas adopté.*

**Article 18**

**M. Jean-François Longeot, président.** – L'article 18 a été délégué au fond à la commission des affaires économiques. Je vous propose de confirmer sa position.

*L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Après l'article 18*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Nous abordons maintenant une série d'amendements qui concernent l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (Ifer) ou d'autres questions fiscales. Ces amendements relèvent plutôt du champ de la loi de finances et demandent une concertation préalable avec l'ensemble des acteurs. C'est pourquoi je donnerai un avis défavorable sur ce type d'amendements.

Avis défavorable à l'amendement COM-253 rectifié de même qu'à l'amendement COM-1 rectifié *bis*, aux amendements identiques COM-9 rectifié et COM-12 rectifié, et aux amendements COM-37, COM-50 rectifié, COM-293 rectifié, COM-304 et COM-294 rectifié.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je partage la remarque générale faite par notre rapporteur : ce sont des sujets qui doivent être vus dans le cadre du projet de loi de finances.

*Les amendements COM-253 rectifié, COM-1 rectifié bis, les amendements identiques COM-9 rectifié et COM-12 rectifié, les amendements COM-37, COM-50 rectifié, COM-293 rectifié, COM-304 et COM-294 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-423 concerne l'ouverture du capital des projets d'énergie renouvelable aux riverains, que ce soit des particuliers, des entreprises ou des collectivités.

**M. Ronan Dantec.** – Nous allons voter cet amendement, mais comment définir la notion de « proximité » qui est utilisée ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Les conditions d'application du dispositif sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

*L'amendement COM-423 est adopté et devient article additionnel. En conséquence, les amendements COM-124 et COM-123 deviennent sans objet.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-161 rectifié *ter* relève du projet de loi de finances. Avis défavorable.

*L'amendement COM-161 rectifié ter n'est pas adopté.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur les amendements COM-176, COM-186 rectifié *ter* et COM-187 rectifié *bis*.

*Les amendements COM-176, COM-186 rectifié ter et COM-187 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

*L'amendement COM-238 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur l'amendement COM-175.

*L'amendement COM-175 n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L’avis est favorable sur l’amendement COM-143.

*L’amendement COM-143 est adopté et devient article additionnel.*

#### **Article 19**

**M. Jean-François Longeot, président.** – L’article 19 a été délégué au fond à la commission des affaires économiques. Je vous propose de confirmer sa position.

*L’article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Après l’article 19**

*L’amendement COM-75 rectifié est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur les amendements COM-308 rectifié *ter*, COM-286 rectifié *bis* et COM-288 rectifié *bis*.

*Les amendements COM-308 rectifié *ter*, COM-286 rectifié *bis* et COM-288 rectifié *bis* ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis favorable sur les amendements identiques COM-331 rectifié et COM-120 et l’amendement COM-121 rectifié.

*Les amendements identiques COM-331 rectifié et COM-120 sont adoptés et deviennent article additionnel.*

*L’amendement COM-121 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

#### **Avant l’article 20**

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur les amendements identiques COM-70 rectifié *bis* et COM-340 rectifié *ter* et sur les amendements identiques COM-69 rectifié *bis* et COM-339 rectifié.

*Les amendements identiques COM-70 rectifié *bis* et COM-340 rectifié *ter* ne sont pas adoptés, non plus que les amendements identiques COM-69 rectifié *bis* et COM-339 rectifié.*

#### **Article 20**

**M. Jean-François Longeot, président.** – L’article 20 a été délégué au fond à la commission des affaires économiques. Je vous propose de confirmer sa position.

*L’article 20 est adopté sans modification.*

#### **Après l’article 20**

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur les amendements identiques COM-36 et COM-256 rectifié.

*Les amendements identiques COM-36 et COM-256 rectifié ne sont pas adoptés.*

*Les amendements COM-132 et COM-133 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis favorable sur l'amendement COM-277 rectifié.

*L'amendement COM-277 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur les amendements COM-278 rectifié, COM-280 rectifié et COM-289 rectifié.

*Les amendements COM-278 rectifié, COM-280 rectifié et COM-289 rectifié ne sont pas adoptés.*

#### **Après l'article 6 (précédemment réservé)**

*Les amendements COM-180, COM-222 et COM-134 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-328 rectifié.

*L'amendement COM-328 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – L'amendement COM-347 a été délégué à la commission des affaires économiques qui a émis un avis favorable.

*L'amendement COM-347 est adopté.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur l'amendement COM-287 rectifié.

*L'amendement COM-287 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Ronan Dantec.** – Nous avons pris le temps qu'il fallait pour étudier les amendements ; je veux en remercier le rapporteur et le président de la commission. Le rapporteur a proposé de nombreuses améliorations au texte, notamment des simplifications, et je veux là aussi l'en remercier.

Néanmoins, le texte auquel nous avons abouti ne permettra pas d'atteindre nos objectifs. Je regrette par exemple la décision d'éloigner les parcs éoliens offshore au-delà de 40 kilomètres. C'est pourquoi nous voterons contre le texte résultant des travaux de la commission.

J'ai cependant noté que le rapporteur avait lui-même indiqué que les choses n'étaient pas figées et que nous pourrions faire évoluer le texte en séance. J'espère que le rapporteur ouvrira une fenêtre de dialogue dans cette perspective.

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La réunion est close à 12 h 50.*

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

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Audition de Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales (sera publiée 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 18 h 35.*

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

**Mardi 25 octobre 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 00.*

## **Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Examen du rapport pour avis**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinons ce matin le rapport pour avis de notre collègue Laurence Garnier sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Ce texte, renvoyé à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sera discuté en séance publique à compter du mercredi 2 novembre prochain.

Nous allons prendre connaissance avec beaucoup d'intérêt, ma chère collègue, de votre analyse et de vos propositions sur ce texte, la question des modalités d'installation des éoliennes sur nos territoires, qu'elles soient terrestres ou marines, constituant désormais un sujet de préoccupation majeur pour de nombreux élus locaux, en particulier ruraux.

**Mme Laurence Garnier, rapporteure pour avis.** – Notre commission a été saisie pour avis, il y a un peu plus de quinze jours, du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (EnR). Dans ce délai, j'ai procédé à une série d'auditions afin de déterminer si ce texte était susceptible de mettre en péril notre patrimoine culturel. J'ai entendu la direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la culture, l'Association nationale des architectes des Bâtiments de France (ANABF), l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap), ainsi que plusieurs associations de sauvegarde du patrimoine, à savoir Maisons paysannes de France, Patrimoine-Environnement, Sites et monuments et Vieilles Maisons françaises.

Je me suis évidemment aussi appuyée sur l'expérience de la Loire-Atlantique, dont je suis élue, où l'éolien terrestre est déjà bien développé et où le premier parc éolien en mer a été mis en place au large du Croisic. J'ai également été profondément marquée par l'expérience récente de la commune de Vay. Cette commune, qui n'est pas hostile par principe aux parcs éoliens – elle en compte déjà un sur son périmètre – se voit aujourd'hui imposer par la cour administrative d'appel de Nantes un nouveau projet éolien, lequel a pourtant fait l'objet d'un avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France (ABF), du conseil municipal, du commissaire enquêteur et du préfet en raison des atteintes à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages qu'il pourrait générer.

Ces différents exemples m'ont convaincue que la transition énergétique ne pourrait pas se faire en opposant patrimoine et énergies renouvelables. Il faut au contraire parvenir à les conjuguer, sinon les atteintes portées au cadre de vie des habitants des communes impactées par des projets éoliens feront naître des mécontentements et des oppositions qui freineront systématiquement le déploiement des énergies renouvelables, sans compter qu'elles menaceront aussi notre cohésion. En effet, il est clair que le développement des éoliennes est un sujet d'oppositions entre les zones rurales, où ces projets sont

majoritairement installés, et les zones urbaines, où une large part de l'énergie y est consommée.

L'objet du projet de loi est d'accélérer la production d'énergies renouvelables pour renforcer notre souveraineté énergétique. À cette fin, le texte met en place un certain nombre de dérogations pour faciliter les projets d'énergies renouvelables et les projets industriels nécessaires à cette transition énergétique : le Gouvernement les décrit comme des mesures d'urgence temporaires. Il comporte aussi des dispositions spécifiques pour contribuer au développement de l'énergie solaire et de l'éolien en mer. En outre, il fixe des règles en matière de financement des énergies renouvelables et de partage de la valeur. Même s'il ne prévoit aucune disposition spécifique relative à l'éolien terrestre, cette forme d'énergie renouvelable est bel et bien concernée par tous les dispositifs prévus dans le projet de loi.

Quel est l'impact de ce projet de loi sur le patrimoine culturel ?

À la lecture de l'exposé des motifs, on aurait pu craindre le pire. Celui-ci pointe en effet clairement la multiplicité et la complexité des procédures administratives comme l'une des principales causes du retard français en matière de développement des énergies renouvelables.

Le rapport de la mission, conduite par Damien Botteghi, relative à l'accélération et à la simplification des procédures pour renforcer l'indépendance industrielle, énergétique et agricole en France, qui a constitué une source d'inspiration pour la rédaction du projet de loi, recommandait de réduire la portée de l'avis de l'ABF, en transformant son avis conforme en avis simple pour faciliter l'installation de panneaux solaires dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR). Mais le Gouvernement n'a heureusement pas retenu cette option.

Le projet de loi ne comprend aucun article dérogeant aux dispositifs de protection patrimoniale existants dans le but de développer les énergies renouvelables. Il ne comporte pas non plus d'éléments susceptibles d'améliorer ces dispositifs et de répondre à certaines préoccupations de la population dans le cadre du déploiement de ces projets au cours des dernières années. Cela signifie donc que les projets d'EnR, quel que soit le type d'énergie concerné, resteront soumis, en l'état actuel du texte, à l'avis de l'ABF dans les espaces protégés, au même titre que les autres projets de construction, d'aménagement ou de travaux, à savoir un avis conforme dans les abords des monuments historiques et dans les SPR et un avis simple dans les sites inscrits au titre du code de l'environnement, ainsi que dans les abords des monuments historiques lorsque le projet n'entre pas dans le champ de visibilité du monument.

Par ailleurs, les services régionaux d'archéologie préventive conserveront la possibilité de prescrire des diagnostics et des fouilles et pourront, le cas échéant, demander que la consistance du projet soit modifiée afin d'en réduire l'impact sur les vestiges.

Les enjeux patrimoniaux ont été clairement pris en compte dans le cadre de l'instauration, par l'article 11, d'une obligation d'équipement des parkings extérieurs de plus de 2 500 mètres carrés en ombrières photovoltaïques sur au moins la moitié de leur surface. Les gestionnaires de parkings qui feraient face à des contraintes patrimoniales ne seront pas soumis à cette obligation. En outre, l'obligation ne dispensant pas du dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme, l'ABF pourra contrôler, avec son avis conforme, la bonne intégration de ces dispositifs dans les espaces protégés.



Je ne vous cache pas que plusieurs autres dispositions inquiètent les associations de sauvegarde du patrimoine, mais elles n'entrent pas dans le champ de compétence de notre commission. Deux articles sont ici visés.

Premièrement, l'article 3 autorise à recourir à la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme (PLU) au lieu de la procédure de révision actuellement nécessaire afin de réduire un espace boisé classé dans le but de permettre l'installation de projets d'EnR. Cette question relève de la commission des affaires économiques, chargée à la fois des questions liées aux forêts et à l'urbanisme.

Deuxièmement, l'article 4 reconnaît aux projets d'EnR le caractère de « raison impérieuse d'intérêt public majeur ». À cet égard, je souhaite vous rassurer sur le fait que cette notion, tirée du droit de l'Union européenne, n'emporte aucune conséquence sur la protection du patrimoine culturel. Elle permet exclusivement de déroger aux règles en matière de protection des espèces protégées et de leur habitat. Elle n'est employée dans aucun autre code pour fonder d'éventuelles dérogations. J'ai bien évidemment alerté le rapporteur de la commission saisie au fond, Didier Mandelli, sur ces différents points.

Au final, nous pouvons être rassurés par la préservation de l'équilibre existant entre développement des EnR et protection du patrimoine. La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan) avait prévu des dérogations à l'avis conforme, mais le Gouvernement n'a pas réitéré ici cette démarche. Cela dit, il faudra nous montrer vigilants pendant la discussion parlementaire, car certains amendements pourraient viser à transformer en avis simple l'avis conforme des ABF ou à revenir sur certains dispositifs de protection patrimoniale, vécus comme des freins au développement des énergies renouvelables.

À mon sens, la mise en place de telles dérogations ne serait pas justifiée : elle aurait un impact marginal sur l'accélération des projets d'EnR, tout en ayant des effets désastreux à long terme sur la qualité de vie de nos concitoyens et sur notre attractivité touristique en ce qu'elle porterait atteinte à la mise en valeur de notre patrimoine. J'en veux pour preuve les effets du passage à l'avis simple concernant la dégradation des sites inscrits au titre du code de l'environnement. En effet, cet avis ne permet pas de faire face à des situations dans lesquelles s'exerce une certaine pression.

J'ai longuement échangé avec les représentants de l'ABF et de l'Inrap, leurs interventions ne constituent pas un réel frein aux projets d'EnR, ni à leur déploiement rapide. Les ABF délivrent leurs autorisations en moyenne en 34 jours et seuls 10 % des demandes font l'objet d'un refus. En matière d'archéologie préventive, les prescriptions de diagnostics et de fouilles restent modestes, les services régionaux d'archéologie préventive limitent au maximum les prescriptions de fouilles à la suite de diagnostics pour ne pas ralentir le lancement des projets.

Ni la direction générale des patrimoines ni les ABF n'ont manifesté d'opposition de principe au développement des EnR. Les refus opposés à la pose de panneaux photovoltaïques dans les espaces protégés s'expliquent principalement par le caractère standardisé des installations projetées, souvent peu adaptées au bâti ancien et difficilement intégrables dans le paysage architectural. Une instruction de la ministre de la culture est en cours d'élaboration sur la question du photovoltaïque dans les espaces protégés. Destinée aux ABF, elle devrait permettre d'homogénéiser leurs pratiques dans l'instruction de ce type de

demandes et de donner aux collectivités territoriales et aux particuliers davantage de visibilité sur les attendus.

Dans ces conditions, il serait particulièrement regrettable que de telles dérogations soient mises en place : si les projets d'EnR souffrent aujourd'hui d'un déficit d'acceptabilité, c'est précisément parce qu'ils ne prennent pas suffisamment en compte le cadre de vie et l'opinion de l'échelon local. Le retard français en matière d'énergies renouvelables tient autant au manque d'adhésion des populations locales qu'à certaines procédures administratives jugées contraignantes. Compte tenu de l'attachement des populations à leur patrimoine et à leur cadre de vie, déroger aux règles de protection du patrimoine serait au contraire un élément susceptible d'accroître les résistances à l'encontre de ces projets. Il serait plus opportun de faire en sorte d'améliorer la prise en compte de l'impact des projets d'EnR sur le cadre de vie en amont de la décision. Or, aujourd'hui, le diagnostic architectural et paysager des études d'impact est souvent bâclé et ne permet pas d'appréhender correctement les effets réels des projets. Les services du patrimoine et de l'archéologie m'ont dit n'être pratiquement jamais associés à l'élaboration des projets en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme, alors qu'ils sont investis d'une mission de conseil qui les rend aptes à répondre, le cas échéant, aux sollicitations des porteurs de projets. Leur expertise serait pourtant utile dès ce stade pour disposer d'un premier diagnostic et pour orienter ou adapter la localisation ou l'emprise du projet vers une zone dans laquelle l'impact serait moindre.

Le renforcement du dialogue en amont pourrait constituer un réel gain sur le temps total de la procédure, en raccourcissant ensuite les délais d'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme, en réduisant le risque de refus et en limitant les contestations ultérieures.

Ne l'oublions pas, sous l'effet des progrès technologiques, les éoliennes ont considérablement évolué au cours de la dernière décennie. Si ces évolutions ont permis d'accroître significativement leur puissance, elles ont aussi des impacts de plus en plus importants sur les paysages. Avec l'augmentation de la hauteur des mâts, elles sont visibles depuis des zones de plus en plus éloignées. Le *repowering*, c'est-à-dire l'opération qui consiste à remplacer une installation par une autre de plus grande puissance, a souvent des effets désastreux sur les paysages, dans la mesure où des projets qui avaient été élaborés intelligemment à une certaine échelle auront un tout autre impact.

C'est la raison pour laquelle je vous proposerai deux amendements visant à répondre à ces problématiques : le premier vise à étendre l'avis conforme de l'ABF aux projets de parcs éoliens terrestres de grande dimension entrant dans le champ de visibilité d'un monument historique ou d'un site patrimonial remarquable dans un périmètre de 10 kilomètres autour de celui-ci, et le second tend à interdire, à compter des prochains appels d'offres, les projets éoliens maritimes situés à moins de 40 kilomètres des côtes afin d'en limiter l'impact visuel.

Au demeurant, il faut faire en sorte de mieux associer l'échelon local à la prise de décision pour réduire l'impact des installations sur le cadre de vie et faciliter leur déploiement sur le territoire. De ce point de vue, on peut s'interroger sur l'opportunité des dispositions de l'article 2 visant à étendre la participation du public par voie électronique, dans la mesure où il est difficile d'apprécier dans quelle mesure la dématérialisation des procédures de consultation du public constitue un progrès ou une régression d'un point de vue démocratique.

Ces évolutions devraient principalement concerner les projets photovoltaïques au sol de petite taille et non les autres types de projets en matière d'EnR.

Le rapporteur au fond Didier Mandelli, qui est attaché à l'idée de redonner du pouvoir aux maires dans le déploiement des EnR, proposera de renforcer la planification des projets d'énergies renouvelables, celle-ci s'étant faite jusqu'ici de manière assez désordonnée et sans consultation de l'échelon local. Pour ma part, je vous soumettrai un troisième amendement visant à renforcer le pouvoir des exécutifs locaux en ce qui concerne l'implantation des projets d'EnR.

Je crois vraiment que ces différentes évolutions sont de nature à rassembler les Français sur les enjeux environnementaux, au risque, dans le cas contraire, de voir s'accroître les motifs de division.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Un peu plus d'un an après l'adoption de la loi Climat et résilience, ce texte franchit un cap dans la décarbonation de notre pays. S'il nous faut agir vite, nous devons cependant être vigilants sur l'équilibre à maintenir, y compris dans une logique d'acceptabilité de la part de la population. Ne négligeons pas la préservation de notre patrimoine. Je sais pouvoir compter sur la vigilance de notre assemblée sur ce sujet.

Nous pourrions également tirer profit des apports des nombreuses auditions qui ont été organisées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023.

Les ABF nous ont alertés sur les effectifs dont ils ont besoin pour traiter dans de bonnes conditions l'ensemble des dossiers, ceux qui sont relatifs aux EnR étant appelés à augmenter de façon exponentielle. Ils ont également pointé la nécessité de renforcer l'ingénierie, particulièrement dans les zones rurales, afin d'améliorer en amont la qualité des projets. En matière d'énergies renouvelables, nous pouvons saluer la façon dont ils assurent, avec les services de l'archéologie préventive, le traitement des dossiers, car leur approche combine pragmatisme et prise en compte de la spécificité de chaque site. Ne rognons pas davantage leurs prérogatives au prétexte d'une accélération des dossiers. Ils ont encore en mémoire la loi Élan, qui a opéré un glissement de l'avis conforme vers l'avis simple dans plusieurs cas de figure. À cet égard, ils souhaitent disposer d'un bilan de la mise en œuvre de ces dérogations. Même si le texte qui nous est proposé ne prévoit pas une extension de ces dérogations, restons très attentifs sur ce point.

L'article 11 impose l'équipement des parkings extérieurs de plus de 2 500 mètres carrés en ombrières photovoltaïques, mais cette mesure peut aussi bien concerner des parkings de supermarché que ceux du centre-ville à proximité de monuments. Il serait pertinent de préciser ce dispositif, afin de veiller à l'intérêt patrimonial. La préservation de notre patrimoine doit s'inscrire dans une approche globale au-delà des seuls sites patrimoniaux remarquables.

Pour conclure, j'évoquerai la mauvaise prise en compte du bâti ancien dans la politique de rénovation thermique. Les diagnostics de performance énergétique doivent être réalisés par des spécialistes ; les solutions techniques proposées doivent tenir compte des particularités des bâtiments construits avant le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, elles ne doivent pas se focaliser sur les fenêtres et l'isolation extérieure. Il conviendrait de réfléchir à une évolution du mode de calcul de la performance énergétique à l'heure des objectifs ambitieux en matière de lutte contre l'artificialisation. Mieux valoriser notre bâti ancien apparaît comme une évidence.

**Mme Céline Brulin.** – Nous devons examiner au cours des prochains mois plusieurs textes relatifs à la politique énergétique. Or je déplore le manque de cohérence et de vision globale. Notre mix énergétique est plutôt efficace et performant, chaque production énergétique ne répondant pas aux mêmes besoins. Les dispositions visant à une accélération de l’implantation de projets d’énergies renouvelables tiennent pour partie au fait que la France a manqué durant ces quinze dernières années d’une vision globale en matière énergétique. J’estime qu’une politique énergétique se bâtit à une échéance de cinquante ans minimum.

Nous partageons votre position concernant le patrimoine. Restons très vigilants sur les lignes qui ont été définies dans le texte.

Assouplir les règles risque de cristalliser des oppositions. Le dialogue permet de dépasser les *a priori*.

Je rejoins le rapporteur au fond concernant le développement anarchique des éoliennes : nous avons besoin d’une vision plus globale de cet aménagement. Je peux comprendre que vous souhaitiez étendre l’avis conforme de l’ABF aux projets de parcs éoliens terrestres entrant dans le champ de visibilité d’un monument historique ou d’un site patrimonial remarquable dans un périmètre de 10 kilomètres. Vous souhaitez également interdire les projets d’éoliens maritimes situés à moins de 40 kilomètres des côtes. Toutefois, il ne suffit pas de prendre en compte la distance des côtes pour implanter les parcs. Le parc au large de Fécamp ne suscite pas de véritable opposition, contrairement à celui du Tréport, alors qu’ils sont quasiment à égale distance des côtes. Cependant, celui du Tréport est situé dans une zone de reproduction des poissons. Ne nous en tenons pas à des normes kilométriques, c’est trop administratif ! Prenons en compte la navigation, la réalité des fonds marins, notamment.

**M. Thomas Dossus.** – Gouverné à près de 80 % par le nucléaire, notre mix énergétique est tellement efficace que nous devons accélérer l’implantation des énergies renouvelables. La crise actuelle est aussi liée à cette impasse. Nous faisons face à court terme à l’urgence énergétique – nous avons dû rouvrir une centrale à charbon l’été dernier, et à plus long terme à la crise climatique. Certes, il faut préserver nos paysages et les 40 kilomètres au-delà des côtes, mais dans quelques années celles-ci seront profondément transformées. Nos tergiversations actuelles, par exemple sur la valeur patrimoniale d’un parking en centre-ville, paraîtront dérisoires si nous n’agissons pas rapidement en implantant des sources d’énergie décarbonée. Ce n’est pas forcément l’impact paysager qui suscite des résistances : le parc éolien du Beaujolais Vert avait été présenté comme un atout pour le territoire ; et c’est parce que nous y avons associé la population qu’il est devenu une attraction. L’argent des millionnaires sera insuffisant pour restaurer le patrimoine lorsque la crise climatique sévira.

**M. Max Brisson.** – Je remercie M. le président d’avoir obtenu la saisine pour avis de notre commission. Nous sommes peut-être le poil à gratter du Parlement et de l’exécutif, et c’est une bonne chose. Nous devons d’ailleurs faire preuve de constance au cours du parcours législatif de ce texte. Je partage les remarques pertinentes de Céline Brulin concernant le morcellement de l’approche législative et le mix énergétique, mais j’ai une position divergente de celle de Thomas Dossus.

Je remercie la rapporteure pour avis de ses travaux dans des délais très brefs. Son rapport est équilibré, juste, rassurant, sans exclure les points de vigilance. L’objectif de développement des EnR est partagé, mais il se combine avec la nécessité de protéger notre patrimoine, des paysages magnifiques, ce qui fait la beauté de notre pays. À l’heure du

développement durable, nous devons transmettre aux générations futures des paysages dans lesquels l'homme s'est inscrit. Le générique de l'émission télévisée *La France défigurée* mettait en avant un petit village – ma famille en est originaire – dont l'église était défigurée par un immense château d'eau. Il serait dommage qu'au XXI<sup>e</sup> siècle on ne soit pas capable d'éviter, pour les EnR, les erreurs passées dans le déploiement d'autres réseaux.

Le rapport de Laurence Garnier montre bien que notre pays a développé une forte expertise au travers des ABF. Leur rôle n'est pas remis en cause, mais la vigilance sera nécessaire sur les moyens développés pour garantir le développement des EnR et la protection de nos patrimoines. Il conviendra également de faire attention aux dérives quant au rôle plus restreint des ABF et ses conséquences depuis la mise en place de la loi Elan.

Nous soutiendrons les trois amendements de la rapporteure pour avis : l'extension de l'avis conforme de l'ABF aux projets de parcs éoliens terrestres situés dans un périmètre de 10 kilomètres autour d'un site patrimonial remarquable ; le déploiement des éoliennes en mer à 40 kilomètres minimum des côtes ; enfin, l'extension aux communes voisines des votes des conseils municipaux concernés. Ces mesures équilibrées visent à renforcer l'acceptabilité des projets par les élus et les populations. Ne passons pas en force, sinon les levées de boucliers seraient de plus en plus nombreuses. À forcer d'imposer, nous indisposerions !

**M. Claude Kern.** – À mon tour de féliciter notre rapporteure pour avis de son excellent travail réalisé dans un temps très contraint. Nous sommes tout à fait d'accord sur les aspects patrimoniaux : il y a des lignes à ne pas franchir, et les ABF doivent toujours être consultés. En revanche, une harmonisation des positions serait souhaitable pour l'installation de panneaux photovoltaïques intégrés au bâti neuf et à la limite des 500 mètres. Marie-Pierre Monier a raison, certains bâtis anciens ne permettront pas d'atteindre les performances énergétiques requises. La remarque de Céline Brulin sur les 40 kilomètres est pertinente pour éviter des refus systématiques. Enfin, pour ce qui est de la transmission aux générations futures, comme le disait Antoine de Saint-Exupéry : « Nous n'héritons pas de la terre de nos parents, nous l'empruntons à nos enfants. » Pour ces raisons, nous soutiendrons les trois amendements de notre rapporteure pour avis.

**M. Olivier Paccaud.** – Je suis ici le seul élu des Hauts-de-France, région particulièrement affectée par l'installation de l'éolien – surtout la Somme et le nord de l'Oise, où le taux de saturation est atteint. Je souscris totalement aux propos introductifs de Laurence Garnier à propos des zones rurales. J'ajoute que ce sont principalement les zones rurales « pauvres » qui sont touchées. Les éoliennes poussent là où les richesses et les entreprises font défaut. C'est le moyen pour de nombreuses municipalités d'obtenir un peu d'argent. Dans plusieurs communes de mon département, comme en Loire-Atlantique, des projets ont même été imposés contre la volonté des conseils municipaux et des populations. C'est un déni de démocratie ! Ce texte doit être l'occasion de rendre la souveraineté aux territoires. Accélérer la production d'énergies renouvelables, oui, mais pas à n'importe quel prix. Nous sommes évidemment tous attachés à la protection du patrimoine. Mais il ne faut jamais oublier l'acceptabilité par les populations concernées. Or, dans le texte initial, la population et les élus locaux n'existent pas.

De plus, on a oublié la méthanisation, qui a pourtant son importance et se développe de façon importante dans l'Oise. Les règles d'acceptabilité qui seront mises en place pour l'éolien devront aussi concerner les autres modes de production énergétique. Pour y parvenir, il faut engager un dialogue constant et rendre le pouvoir aux territoires.

**M. Laurent Lafon, président.** – « C’est de l’enfer des pauvres qu’est fait le paradis des riches », disait Victor Hugo.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je remercie beaucoup Mme la rapporteure pour avis d’avoir porté des points importants, en particulier concernant l’archéologie préventive. Les zones choisies pour l’implantation d’éoliennes l’ont été par le passé pour des fortifications et des moulins.

J’aimerais me mettre dans la peau des élus du plateau de Millevaches, qui sont tout à fait opposés aux éoliennes : depuis deux à trois décennies, ils aménagent le paysage sans aucune aide de l’État ; ils ne supportent donc pas qu’un préfet veuille remettre en question leur travail au nom de l’intérêt collectif. Ce plateau, qui vit essentiellement du tourisme, ne doit pas être défiguré par des éoliennes. Aujourd’hui, l’opposition vient de gauche, de droite, mais aussi des zadistes de Tarnac. Ils veulent que soit entendue leur volonté de restaurer un environnement jusqu’alors préservé. Ils n’acceptent pas non plus que leurs propositions concernant d’autres énergies renouvelables, telles que la petite hydraulique, soient refusées. Les dix moulins médiévaux de la Triouzoune pourraient parfaitement fonctionner. Or la préfecture a opposé un refus absolu au projet, sans doute beaucoup plus compatible avec le respect des paysages. Cet autoritarisme est insupportable, car il met à mal la démocratie locale.

Dans certaines régions – le Puy-de-Dôme, la Corrèze, la Haute-Savoie, les Pyrénées-Atlantiques, entre autres –, les installations sont très souvent construites sur des sections de communes qui sont soumises à des règles d’usage particulières. Des conflits majeurs perdurent entre les « sectionnaux » et les communes sur l’installation des éoliennes. On est en train de saborder des institutions fondamentales pour redynamiser ces territoires. N’utilisons pas les éoliennes pour détruire un cadre tricentenaire !

**Mme Laure Darcos.** – Je remercie également la rapporteure pour avis et souligne que les ABF ne prennent pas en compte les nouveaux matériaux. D’après les remontées des maires ou des fédérations de collectivités, nombre de bâtiments classés pourraient être rénovés de façon plus respectueuse du développement durable. Je regrette que cette question ne puisse être traitée dans le cadre du projet de loi, faute de relever de son périmètre, mais notre commission pourrait s’y pencher à l’avenir. La rigidité des ABF ne contribue pas à l’apaisement des tensions qui se sont déjà fait jour il y a quelques années. Il est essentiel que ces derniers fassent évoluer leur doctrine pour répondre à l’urgence énergétique.

**Mme Sabine Drexler.** – Mme la rapporteure déplorait la faible association des ABF à l’élaboration des projets d’énergies renouvelables. Mais quand bien même seraient-ils consultés en amont par les porteurs de projets, pourraient-ils répondre à ces demandes compte tenu du problème d’effectif qu’ils rencontrent ? La faiblesse des effectifs nous est signalée lors de chacune des auditions menées dans le cadre du projet de loi de finances.

Olivier Paccaud a parlé de l’installation d’éoliennes sur les territoires pauvres. J’évoquerai pour ma part l’isolation extérieure des maisons anciennes : en Alsace, des maisons à pans de bois sont actuellement recouvertes de polystyrène. Des aides financières sont attribuées pour ces travaux, mais l’ingénierie fait actuellement défaut pour accompagner les particuliers ou les collectivités.

**Mme Sylvie Robert.** – Nous voterons les amendements de la commission, à l’exception de celui qui interdit l’implantation des éoliennes en mer à moins de 40 kilomètres

des côtes. L'application pratique en Bretagne, notamment dans la baie de Saint-Brieuc et au cap Fréhel, est impossible eu égard aux enjeux économiques. Déjà à 33 kilomètres, il faut plus d'une heure trente pour poser une éolienne ! Une distance à quinze ou vingt kilomètres me paraîtrait plus raisonnable.

**Mme Monique de Marco.** – Je suis, comme Max Brisson, élue de la région Nouvelle-Aquitaine, qui ne compte pas une seule éolienne. Pourquoi ? Parce que les contraintes à l'implantation sont trop fortes : météo, armée, opposants, tels que les chasseurs. Je suis très impatiente que nous en implantions pour développer les énergies renouvelables. Mais interdire l'implantation à moins de 40 kilomètres, c'est impossible chez nous en raison des nombreux hauts fonds.

Les avis et les refus systématiques des ABF sont trop contraignants, notamment pour le photovoltaïque sur des toitures. Il en est de même pour l'isolation en façade, avec l'interdiction de nouveaux matériaux. Quant au rapport au paysage, nous sommes tous habitués aux châteaux d'eau et aux 100 000 kilomètres de lignes à très haute tension ! Il faut juste aller au-delà de nos perceptions visuelles et alléger la réglementation.

**M. Stéphane Piednoir.** – Je sais le travail réalisé par Laurence Garnier. J'insisterai sur l'écoute des élus locaux, qui est essentielle. Ne mettons pas sous cloche le chantage à l'intéressement pour certaines communes. L'achat du silence des riverains est désormais monnaie courante, ce qui me scandalise.

Sur les ABF, je comprends qu'il faille aller très loin dans la protection du patrimoine, mais une harmonisation des critères d'appréciation s'impose sur l'ensemble du territoire, surtout si l'on s'oriente vers un avis conforme.

**Mme Laurence Garnier, rapporteure pour avis.** – Madame Monier, il faut effectivement aller vite tout en étant vigilant, y compris au cours de la navette parlementaire. Cette ligne de crête entre protection de notre patrimoine, notamment de ses paysages, et développement des énergies doit être tenue. La charge de travail des ABF est importante, puisque 180 architectes rendent chaque année 400 000 avis. Nous en sommes d'autant plus conscients qu'une charge de travail supérieure pourrait leur incomber en cas d'avis conforme.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la rénovation du bâti ancien. Ce sujet est d'une grande importance, *a fortiori* du fait des contraintes liées au « zéro artificialisation nette ». Il faudra travailler à la réhabilitation et à la valorisation de notre patrimoine ancien, tout en luttant contre le réchauffement climatique. Une nouvelle réglementation environnementale RE2020 impose à cet égard de prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre dès la construction des immeubles. Nous n'en mesurons pas encore les effets, mais cela ne saurait tarder. La réflexion sur ce sujet mériterait d'être approfondie.

Madame Brulin, la règle des 40 kilomètres provient de la ligne d'horizon, qui serait de l'ordre de 33 kilomètres. Vous avez raison, il convient de préserver la faune marine. Pour autant, celle-ci se reconstitue différemment et s'adapte. La distance vise à protéger des effets visuels, et uniquement sur les projets dont les appels d'offres n'ont pas encore été attribués. C'est le progrès technologique de l'éolien flottant qui nous permet aujourd'hui de poser cette exigence.

Monsieur Dossus, 85 % des Français décrivent leur cadre de vie idéal comme étant rural. Il est de notre responsabilité de préserver ces paysages et de ne pas commettre les erreurs du passé.

Monsieur Brisson, la question est celle de l'équilibre, avec cette ligne de crête et des lignes rouges à ne pas franchir.

La question des ABF vous a tous beaucoup fait réagir. Une instruction du ministère de la culture en cours d'élaboration vise à homogénéiser ces pratiques parfois déconcertantes.

Monsieur Paccaud, vous avez raison, les enjeux sont aussi financiers pour les communes, les habitants et les agriculteurs aux revenus fragiles. Il est primordial de ne pas imposer les projets contre les élus et la population. Tel est le sens de mon amendement, identique à celui de Didier Mandelli. Il concerne également la méthanisation, même si je n'en ai pas parlé explicitement.

Monsieur Ouzoulias, l'archéologie préventive est un sujet extrêmement important, les vestiges pouvant être affectés par les opérations successives de *repowering* des éoliennes existantes. Dans le cadre d'un *repowering*, les nouvelles éoliennes ne sont pas implantées à l'emplacement des anciennes. Il faut réfléchir aux conséquences à l'horizon de 100 ans du parc d'éoliennes, lesquelles ont une durée de vie de quinze ans. Dans cette réflexion, la démocratie locale est primordiale. En effet, les habitants et les élus locaux, qui aiment leur territoire, sont les mieux placés pour le défendre. Et l'éloignement nourrit la défiance...

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Avant l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Laurence Garnier, rapporteure pour avis.** – L'amendement CULT.1 vise à permettre aux conseils municipaux de s'opposer à la demande d'autorisation d'urbanisme qui n'aurait pas tenu compte en amont de leurs observations initiales.

*L'amendement CULT.1 portant article additionnel est adopté.*

##### *Après l'article 6*

**Mme Laurence Garnier, rapporteure pour avis.** – L'amendement CULT.2 prévoit d'étendre l'avis conforme de l'ABF aux projets de parcs éoliens de grande dimension entrant dans le champ de visibilité, soit d'un monument historique, soit d'un site patrimonial remarquable, et situé dans un périmètre de 10 kilomètres autour de celui-ci.

*L'amendement CULT.2 portant article additionnel est adopté.*

##### *Après l'article 12*

**Mme Laurence Garnier, rapporteure pour avis.** – L'amendement CULT.3 prévoit de retenir un seuil de 40 kilomètres pour l'implantation des parcs éoliens en mer. Ce seuil tient compte des progrès technologiques de l'éolien flottant et ne s'appliquera qu'aux appels d'offres lancés à compter de l'entrée en vigueur de la loi.



*L'amendement CULT.3 portant article additionnel est adopté.*

**M. Laurent Lafon, président.** – Les amendements que nous venons d'adopter seront présentés demain matin à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Je vous propose d'autoriser Mme la rapporteure pour avis à procéder aux ajustements qui se révéleraient nécessaires lors de cette réunion et à redéposer en vue de la séance publique les amendements que la commission saisie au fond ne souhaiterait pas retenir.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est close à 10 h 15.*

## **Sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'Intérieur et des Outre-mer**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président, et de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Nous auditionnons le ministre de l'Intérieur sur les conditions de sécurité de deux événements majeurs qui se dérouleront prochainement sur notre territoire, la Coupe du monde de rugby l'an prochain et les Jeux olympiques et paralympiques en 2024. Le rapport d'information que nous avons rédigé, avec Laurent Lafon, sur la finale de la Ligue des champions qui s'est déroulée au Stade de France le 22 mai dernier, avait été l'occasion de vous interroger sur la gestion de la sécurité des grands événements et de pointer plusieurs dysfonctionnement ; vous nous aviez alors annoncé que le Gouvernement déposerait un projet de loi pour les JO, de même que vous aviez annoncé la création de nouvelles brigades mobiles et l'utilisation de nouveaux outils de vidéo-protection. Ce dernier sujet nous intéresse d'autant plus que nous avons, à la commission des lois, conduit une mission d'information sur la reconnaissance faciale, qui a fait des propositions dans un rapport public. Sur tous ces sujets, où en êtes-vous et comment préparez-vous ces grands événements qui auront lieu dès l'an prochain sur notre territoire ?

**M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture.** – Merci d'être de nouveau devant nous pour poursuivre cet échange, vous vous y étiez d'ailleurs engagé. Nos deux commissions ont formulé 15 recommandations dans leur rapport du 13 juillet dernier : quelles suites comptez-vous leur donner, pour que les grands événements sportifs se déroulent dans les meilleures conditions ? C'est devenu une préoccupation de nos concitoyens, si l'on en croit les études à ce sujet.

Notre préoccupation concerne également les manifestations culturelles puisque des incidents se sont produits début septembre au stade de France à l'occasion d'un concert du rappeur Booba, qui a donné lieu à des intrusions de personnes sans billets, preuve que la situation demeure encore aujourd'hui problématique.

**M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer.** – Merci pour votre invitation, je vous présenterai dans leurs grandes lignes les moyens que le ministère de l'intérieur va mettre en place pour organiser ces événements.

C'est le Premier ministre Manuel Valls, en 2016, qui a désigné le ministre de l'intérieur comme unique responsable de la sécurité des JO de Paris : cette responsabilité me revient donc. Nous répondons à quatre menaces : terroriste, d'ordre public, cyber – il y a eu pas moins de 4 milliards d'attaques cyber pendant les JO de Tokyo – et menace « délinquante », que nous qualifions comme telle en nous inspirant de ce qui s'est passé lors de la dernière finale de la ligue des champions au Stade de France.

Nous consacrons à la sécurité des Jeux un ensemble de 15 milliards d'euros. Les moyens supplémentaires, outre ceux de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi), sont inscrits dans le budget pour 2023 que vous examinerez très prochainement. Nous y avons prévu une augmentation très forte de la présence des forces de l'ordre sur la voie publique, gendarmes mobiles et CRS, un renforcement des moyens technologiques, avec par exemple 200 millions d'euros dans cette loi de finances pour refaire les salles de commandement concernées, ainsi que celle, centrale, du ministère de l'intérieur. Nous demandons également des moyens supplémentaires de vidéo-protection, et de lutte anti-drones – je précise que je partage avec le ministère des armées la responsabilité de cette lutte contre les drones, afin de prévenir des attentats avec des drones armés qui attaqueraient la foule.

La coupe de monde de rugby, l'an prochain, sera une répétition générale des Jeux, avec la mobilisation, en moyenne, de 7 000 forces de l'ordre par jour, c'est beaucoup. Pendant les JO, nous recevrons 10 500 athlètes venus de 206 nations, y compris de nations qui font particulièrement l'objet de menaces, comme Israël et les États-Unis, nous devons assurer la protection de 40 sites de compétition, dont la moitié en Ile-de-France et 7 en hyper centre de Paris, il y aura 6 000 journalistes présents sur notre sol, venus du monde entier, 10 millions de spectateurs, et 4 milliards de téléspectateurs ; 22 villes accueilleront des épreuves jusqu'en Polynésie française, ce qui nous oblige à une projection des forces. 13 millions de billets seront vendus à partir de février 2023, sachant que ce n'est pas le ministère de l'intérieur qui est responsable de la billetterie elle-même, mais le comité d'organisation des JO.

Les Jeux paralympiques, eux, accueilleront 4 400 athlètes et auront, eux aussi, une cérémonie d'ouverture, qui devrait se dérouler place de la Concorde, au moment même où Paris retrouvera son activité d'après les Jeux olympiques.

Nous devons faire également face à des menaces qui pouvaient hier faire sourire mais que nous prenons désormais très au sérieux, depuis la guerre en Ukraine, je veux parler de la menace nucléaire, biologique ou chimique.

Nous allons mobiliser plus de 30 000 policiers et gendarmes par jour sur tout un mois, cela implique un très grand travail de préparation. Je consacre deux réunions par semaine à ce sujet, je préside le comité ad hoc de mes directeurs, je réunis les préfets et les élus concernés – en tout, je consacre un bon tiers de mon temps de ministre aux Jeux, un défi que notre pays n'a pas connu à cette échelle. En Ile-de-France, il y aura entre 12 000 et 45 000 forces de l'ordre par jour, avec en point d'orgue la cérémonie d'ouverture, qui se déroulera, pour la première fois de l'histoire des Jeux, hors d'un stade, au bord et sur la Seine avec environ 600 000 spectateurs. Nous élaborons des scénarios de sécurité sur un territoire large, sur l'hinterland des Jeux en quelque sorte : dans les transports en commun, nous aurons par exemple 700 patrouilles qui circuleront simultanément, c'est du jamais vu dans notre pays.

Comment parviendrons-nous à mobiliser de telles forces de l'ordre, sachant que l'effectif global, avant l'application de la Lopmi, est de 250 000 policiers et gendarmes, y

compris ceux qui sont en formation, en congés, en arrêt-maladie – donc une base de 140 000 à 150 000 agents sachant que la vie va continuer, qu’il y aura des besoins partout, ne serait-ce que pour la sécurité des quelque 3 000 écrans olympiques qu’on annonce, et qu’il faudra donc conserver une marge de forces disponibles.

Pour y parvenir, j’ai décidé de mettre fin, le temps des Jeux, à la distinction entre zone de police et zone de gendarmerie – la compétence est réglementaire et cette distinction est en réalité déjà effacée par exemple lorsque des gendarmes mobiles interviennent dans des manifestations qui se déroulent en zone de police. Nous devons utiliser toutes les ressources là où l’on a besoin d’elles et il est plus efficace de disposer d’un ensemble sans cette distinction de zones ; nous raisonnerons par mission : des gendarmes, par exemple, pourraient être responsables de la sécurité de la gare de Saint-Denis, tandis que la police serait responsable de la sécurité dans le centre-ville et autour du Stade de France : nous serons alors dans cette logique de responsabilité, avec un chef, un résultat. La suspension des zones de police et de gendarmerie permettra aussi, par exemple, que des policiers en région qui se trouveront envoyés sur un site olympique, pourront être temporairement remplacés par des gendarmes de territoires voisins : on peut imaginer que des communes en zone de police soient couvertes par la gendarmerie le temps des compétitions.

J’ai demandé aux préfets pour la fin de ce mois une première proposition de sécurisation de tous les lieux concernés par les Jeux, y compris les lieux d’entraînement, les fan zones et les zones sensibles. Nous allons établir une première carte pour répartir ces moyens et identifier très précisément les missions, leurs responsables et leurs moyens, en précisant bien ce qui relève des événements en particulier et de la gestion du reste de la sécurité publique. Cela pose évidemment des problèmes pratiques d’hébergement, de restauration, qu’il nous faudra gérer.

Ensuite, nous allons utiliser les réserves des écoles de police et de gendarmerie : cela représente 7 000 effectifs qui auront fait huit mois de formation, ce qui correspond au format d’avant la réforme – ils n’auront pas les quatre mois de qualification d’OPJ mais cela ne sera pas nécessaire aux tâches qu’on leur confiera. De même, nous portons à 8 500 le nombre des réservistes : la gendarmerie a déjà les réseaux pour cette extension et, dans la police nationale, la réserve est une nouveauté que je vous remercie d’avoir votée – et nous commençons à mettre en place cette réserve de policiers citoyens.

Pour mobiliser les forces de l’ordre nécessaires, je demande aussi l’annulation ou le report tous les grands événements qui sont prévus aux mêmes dates que les Jeux, comme les grands festivals culturels, sportifs, les grands concerts, les grandes braderies comme celle de Lille – nous avons commencé ce travail avec les élus, il ne s’agit pas de reporter tous les événements, mais suffisamment pour disposer des forces de l’ordre nécessaires aux Jeux. J’ai décidé également de supprimer en 2024 la mission des CRS de plages – une mission que j’ai maintenue mais qu’il sera impossible d’honorer quand, dans l’idéal, il faudrait distribuer 300 unités de forces mobiles en simultané, ce qui n’est guère dans nos moyens...

Autre mesure : j’ai déjà annoncé aux forces de l’ordre que, sauf exception, il n’y aurait pas de congés de juin à août 2024 ; cela vaut pour toute la hiérarchie, y compris l’état-major puisque le chef montre l’exemple : les congés seront décalés, j’ai demandé à toutes les directions du ministère d’appliquer cette consigne.

Enfin, nous en reparlerons, nous avons besoin de quelque 25 000 agents de sécurité privée.

La cérémonie d'ouverture, le 26 juillet 2024, représente le défi majeur. Il y aura les 100 000 spectateurs des quais « bas », qui auront payé, souvent très cher, leur billet pour assister à cette cérémonie en bord de Seine, avec toutes les « facilities » accompagnant ce genre d'événements afin d'en faire une « expérience client » mémorable, qu'organisent ceux qui en ont la charge ; et il y aura, sur les quais « hauts », dans la rue, environ 500 000 personnes qui viendront pour voir ce qui se passe. Le contenu précis de l'événement n'est pas encore fixé, il se déroulera apparemment sur des barges qui vogueront sur la Seine, il pourrait y avoir un grand feu d'artifice au pied de la tour Eiffel, des concerts, des fans zones le long du parcours... J'attends des retours du comité d'organisation et de la ville de Paris, ma tâche n'est pas des plus faciles puisqu'on me demande de protéger des événements qui ne sont pas encore définis précisément – le tout à Paris mais pas seulement.

Nous attendons donc, ce 24 juillet 2024, environ 600 000 personnes en hyper-centre de Paris, dans des conditions très particulières et qui poseraient d'énormes problèmes d'ordre public si les choses se passaient mal – vous connaissez la configuration des lieux, avec des ponts, des passerelles, des quais, des îles à sécuriser mais qui sont habitées et qui donc continuent à vivre avec leurs problèmes du quotidien, il y aura aussi la tribune officielle devant la tour Eiffel avec des chefs d'État et de gouvernements venus du monde entier...

Tout ceci est un très grand défi, nous y travaillons déjà beaucoup avec le préfet de police de Paris et la ville de Paris. Il y aura, ce jour-là, 35 000 agents des forces de l'ordre dans la capitale, nous souhaitons la mise en place d'une billetterie gratuite, car nous sommes en réalité dans une situation d'établissement recevant du public mais à ciel ouvert, la billetterie nous permettra de répartir le public par zones, donc de mieux le sécuriser, sachant qu'on ne pourra accéder aux quais « bas » qu'en passant par les quais « hauts » – et nous devons faire tout ceci en quelques heures, en maintenant les conditions de la sécurité civile parce qu'il ne fait aucun doute que des gens feront des malaises, qu'il y aura des malades à évacuer, qu'il pourra y avoir, dans toute cette zone, des problèmes d'ordre public et qu'il faudra, qui plus est, comprendre et se faire comprendre d'un public pas toujours francophone...

Nous mobiliserons également 3 000 agents de sécurité privée. Vous savez que ces agents ne sont pas assez nombreux et que nous avons renforcé l'exigence des critères de recrutement, dans le sens de la sécurité. Nous associons les polices municipales et je salue à ce titre l'engagement de la ville de Paris à recruter 3 000 policiers municipaux supplémentaires en 2024. Ces moyens nous aideront mécaniquement, car les missions que ces agents rempliront dans le cadre de la répartition que nous aurons décidée, les forces de l'ordre n'auront pas à s'y consacrer et seront disponibles pour leurs propres tâches. J'entends dire parfois qu'il n'y aurait qu'à mobiliser l'armée, mais ce n'est pas le travail de l'armée que d'assurer l'ordre public, car ce n'est pas son métier.

La lutte anti drones est placée sous l'autorité du ministre de la défense et du gouverneur militaire de Paris, et il nous revient, au ministère de l'intérieur, d'analyser la vulnérabilité des sites. Nous nous réunissons à ce propos avec le ministère des armées.

Nous voulons également le « zéro délinquance » sur les lieux d'accueil des Jeux. Pour le préparer, j'ai demandé que dans chaque préfecture concernée, des opérations anti-délinquance soient conduites d'ores et déjà pour démanteler la délinquance des sites que l'on connaît, sur les sites mêmes d'accueil et sur leur hinterland, ce qui revient en réalité à couvrir l'intégralité de la Seine-Saint-Denis par exemple. Nous prévoyons 5 500 opérations à partir de la semaine prochaine, dont 3 500 en Ile-de-France ; il s'agit véritablement de harceler la

délinquance, de lutter par exemple contre ce qu'on appelle les vols d'appropriation, ceci par tous les moyens, y compris la police administrative – laquelle prend du temps, j'ai demandé qu'on veille aux délais mais aussi qu'on utilise les moyens dont nous disposons en matière de contrôle vétérinaire, de contrôle financier et social, nous demandons aux maires d'user de leurs pouvoirs de police notamment en matière d'urbanisme et de voirie. Nous avons devant nous dix-huit mois pour faire ce travail de harcèlement et de nettoyage – et ce sera un héritage des JO, nous aurons été au rendez-vous si, après les Jeux, la délinquance a baissé sur tous ces territoires.

Nous renforçons nos moyens de vidéo-protection. La ville de Paris a demandé à l'État d'augmenter le nombre de caméras, nous allons ajouter au minimum 400 caméras dans la capitale et nous en ajouterons également au moins 500 dans les communes limitrophes, j'ai prévu des moyens pour le faire. Je fais remarquer que si j'ai la main pour le faire à Paris, la compétence étant étatique, je ne peux guère décider à la place des maires dans les autres villes, à qui le législateur a confié cette compétence – je peux dire que les échanges que j'ai avec certains maires ne garantissent pas une avancée sur ce dossier, alors que nous parlons de sécurité des Jeux, je soumets cette remarque à votre sagacité.

Nous devons aider l'embauche par les sociétés de sécurité privée, elles ont accepté d'augmenter les rémunérations, cela va dans le bon sens. Les services de l'État sont mobilisés, Pôle emploi est mobilisé, l'État paie la formation des agents, c'est largement dérogatoire et c'est un levier important pour aider à l'embauche.

La lutte contre le terrorisme est évidemment prioritaire, nous sommes face à une menace très, très élevée, car un terroriste ne peut rêver meilleure audience que 4 milliards de téléspectateurs. Un acte terroriste peut être commis par un commando armé venu de l'étranger, aussi bien que par une personne déjà présente sur notre territoire, connue ou inconnue de nos services – je signale que 90 % des personnes impliquées dans un acte terroriste ces dernières années n'étaient pas connues de nos services. J'ai demandé à la DGSI de mobiliser tous ses agents sur le suivi des personnes que nous connaissons, qu'elles relèvent de la mouvance islamiste, de l'ultradroite ou de l'ultragauche, nous allons utiliser tous les outils à notre disposition, qu'ils soient judiciaires ou de renseignement. Nous avons besoin de moyens supplémentaires de détection et d'exploitation, nous en parlerons en loi de finances. Nous travaillons avec tous les services de renseignements, j'ai demandé que la DGSI élabore une doctrine spécifique pour ce type d'événements.

Le défi des Jeux est donc très important. Nous avons retenu les 15 propositions du rapport que vos deux commissions ont rédigé, à l'exception de celle consistant à faire du délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges) le responsable opérationnel de l'organisation des grands événements sportifs internationaux et de lui reconnaître un rôle de coordination des différentes autorités concernées – nous en reparlerons dans le débat sur le projet de loi que le Gouvernement présentera en préparation des Jeux.

J'attire votre attention sur la spécificité du football au regard de l'ordre public. Nous avons dû mobiliser récemment à Versailles trois unités mobiles pour un match de Nationale 2 ; pour avoir été, il y a quinze ans, arbitre de ce type de match, je sais que la violence actuelle est d'une tout autre dimension que celle que nous connaissions avant. Les instances du football y réfléchissent, nous examinerons leurs propositions. Je le dis aussi pour signaler que les événements liés aux Jeux ne relèvent pas de ce registre très particulier au football.

**M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture.** – L'ex-préfet de police de Paris Didier Lallement, qui vient de faire publier un livre, estimait dans une interview du mois de juillet que « les JO se préparaient comme une finale au Stade de France », ce qui a de quoi inquiéter... Est-ce que la chaîne de commandement a été précisée, en particulier les relations entre le préfet de police de Paris et les directions générales du ministère de l'Intérieur ?

**M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer.** – Il m'est agréable de vous entendre citer les grands auteurs, et l'ancien préfet de police a raison d'attirer l'attention sur ce fait : dans le no man's land qu'est l'organisation d'un tel événement mondial, tout le monde se tourne vers l'État. Cependant, il n'y a pas d'incertitude sur la chaîne de responsabilité puisque le Premier ministre Manuel Valls, en 2016, a clairement confié la responsabilité au ministre de l'intérieur : je suis le « coordinateur suprême », c'est l'expression employée, en matière de sécurité, on sait donc qui est le responsable pour la sécurité. Ensuite, il y a les questions qui touchent à l'organisation de l'événement, et là, c'est le comité olympique qui est le responsable, mais on ne parle pas alors de sécurité. La billetterie m'intéresse, par exemple, parce qu'elle a des effets sur les conditions de sécurité, mais elle n'est pas de ma compétence.

La question se pose, cependant, de savoir qui est responsable de l'ensemble des zones de la cérémonie d'ouverture. Pour ce qui est des quais « bas », la responsabilité est claire, mais pour les quais « hauts », il y a débat : faut-il traiter ces lieux comme un établissement recevant du public (ERP) à ciel ouvert, avec désignation d'un responsable, ou bien considère-t-on que ces espaces relèvent par nature de l'autorité de l'État ? Je plaide pour l'instauration d'une billetterie gratuite et que l'État soit clairement désigné comme responsable de l'ordre public, donc également de l'organisation de ces espaces publics. Nous sommes en discussion avec la ville de Paris et je ne doute pas que nous parvenions à formaliser les choses avant la fin de l'année. J'y tiens véritablement, parce que si cela se passe mal, tout le monde dira que c'est la faute de l'État, et si j'assume les actes dont je suis responsable, je trouve qu'il n'y a rien de pire que de se faire reprocher une chose dont on n'est pas responsable... Nous avançons et je solliciterai un rendez-vous avec la maire de Paris dès que j'aurai l'ensemble des éléments que j'ai demandés à mes services.

**M. Loïc Hervé.** – Quelle sera l'articulation des forces armées avec les forces de l'ordre et qu'advient-il de l'opération Sentinelle ? À quelles missions d'ordre public envisagez-vous possible d'associer les forces armées ?

**M. David Assouline.** – Nos travaux sur les incidents du Stade de France ont montré qu'il y a eu un problème de coordination et de chaîne de responsabilités ; nous vous interrogeons désormais en amont des événements, vous nous répondez que tout n'est pas tranché dans le partage des attributions, mais peut-on y voir plus clair sur la décision : y a-t-il bien une personne qui décide et est responsable de l'ordre public ?

Ensuite, nous avons discuté de la doctrine du maintien de l'ordre quand des incidents se produisent alors qu'il y a une foule de gens qui ne sont pour rien dans les incidents : travaillez-vous sur ce point de doctrine au vu de ce qui s'est passé au Stade de France, et dans quelle direction ?

Vous nous dites aussi vous attendre à ce que 600 000 personnes assistent à la cérémonie d'ouverture des JO à Paris, c'est le chiffre qu'on m'avait donné aussi lorsque j'avais posé la question. Pour l'enterrement de la reine d'Angleterre, les autorités

s’attendaient aussi à une foule nombreuse : il y a eu 1,2 million de personnes dans les rues de Londres... On voit que les foules peuvent être très nombreuses – d’où l’importance d’être précis dans les prévisions : sur quelles données vous fondez-vous pour prévoir 600 000 personnes à Paris lors de la cérémonie d’ouverture ? Comment prévoyez-vous de vous adapter si la foule est plus nombreuse ?

Enfin, nous savons tous que la succession de jours de travail pour les forces de l’ordre sur des périodes ininterrompues crée une fatigue certaine, voire excessive, nous l’avons vu avec la crise des gilets jaunes : que prévoyez-vous pour cet aspect de la mobilisation des forces de l’ordre ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Les transports en commun sont un élément très important pour le bon déroulement des JO qui seront une vitrine pour notre pays. Comment les choses se préparent-elles par exemple à la gare du Nord, à Paris, où la surcharge est déjà patente et où les retards fréquents dans le trafic occasionnent des flux de personnes déjà difficiles à gérer ? Les problèmes vont empirer avec l’arrivée massive de public des JO par cette gare : le ministre des transports prépare-t-il déjà les choses ? Vous concertez-vous ?

**M. Claude Kern.** – Nous attendons la loi sur les Jeux olympiques et paralympiques. La violence dans les stades est devenue une préoccupation constante, les outils de reconnaissance faciale sont un outil ; l’ambassadeur du Japon nous a expliqué comment son pays a déployé cet outil et il nous a conseillé de le faire pour les JO : la France est-elle prête à déployer des techniques qui ont fait leurs preuves au Japon ?

La Cour des comptes, ensuite, a pointé la fragilité structurelle de l’organisation de la sécurité privée, s’inquiétant des conséquences pour les JOP : comment, dans ces conditions, recruter les quelque 25 000 agents de sécurité privée dont les Jeux ont besoin ?

Enfin, la sécurisation de la billetterie étant devenue un enjeu important, quelle suite pensez-vous devoir donner à la recommandation du délégué interministériel aux Jeux, de se tourner vers des solutions techniques s’appuyant sur la blockchain, un domaine où nous avons des champions français ?

**M. Gérald Darmanin, ministre de l’intérieur et des outre-mer.** – Quelles missions confier à l’armée et quelle articulation avec les forces de l’ordre ? Je ne suis pas favorable à ce que l’armée fasse le travail des policiers et des gendarmes, les métiers sont différents. La surveillance aérienne, en particulier contre les drones, la présence dans les aéroports, l’opération Sentinelle également, constituent déjà un programme de travail conséquent. C’est la première fois que nous aurons une couverture anti-drones sur un territoire aussi grand – pour le moment, seul l’Élysée et mon ministère Place Beauveau en bénéficient... –, nous découvrons les outils d’interception, avec en particulier la question difficile des drones armés de bombes... Nous discutons aussi avec le ministère de la défense pour voir si certaines tâches pourraient être confiées à l’armée, par exemple la garde des barges qui seront utilisées pour la cérémonie d’ouverture – mais rien n’est encore arbitré.

Qui décide de quoi ? Je suis responsable de la sécurité en dehors des lieux de compétition, et la sécurité à Paris est entre les seules mains du préfet de police, elle ne relève donc pas du DIJOP. Le projet de loi de préparation des JOP proposera aussi que, le temps des JOP, le préfet de police de Paris ait également entre ses mains la sécurité de l’ensemble de la grande couronne parisienne, y compris celle des ports et aéroports – c’est plus cohérent et j’encourage la SNCF et la RATP à se regrouper également. Une disposition écrite me paraît

nécessaire en particulier pour gérer la sécurité sur les sites des Jeux. Et quand je demande à être responsable de la sécurité, je demande également, par voie de conséquence, à avoir le dernier mot sur la disposition des équipements, sur les circulations qui seront organisées, en particulier le jour de la cérémonie d'ouverture.

Comment parvient-on à une évaluation de 500 000 personnes sur les quais « hauts » le jour de la cérémonie d'ouverture des Jeux ? C'est le nombre qui paraît correspondre aux espaces disponibles sur ces quais, une fois les équipements installés. C'est déjà considérable et c'est pourquoi je demande une billetterie gratuite, elle nous donnera les moyens d'instaurer des périmètres pour répartir la foule, pour connaître l'identité des personnes qui viennent, et elle permettra aussi de communiquer avec les gens, pour que chacun sache ce qu'il en est. Pour ce faire, nous avons évidemment besoin de connaître précisément le programme et de statuer sur l'accès par exemple au feu d'artifice de la tour Eiffel et aux concerts qui sont apparemment prévus. Et de telles mesures exorbitantes du droit commun supposent un texte de loi, nous en débattons dans le projet de loi et j'en parle d'ores et déjà avec la maire de Paris.

Les chiffres que je vous ai annoncés sur la présence des forces de l'ordre sont sans équivalent à ce jour : 45 000 policiers et gendarmes sur les 12 kilomètres de la cérémonie d'ouverture, c'est 3 750 par kilomètre, soit près de 4 tous les cent mètres : du jamais vu ! Cependant, ces chiffres sont par deux vacations, il y a donc une rotation. Cette présence inédite pose d'ailleurs de redoutables problèmes logistiques, puisqu'il faut loger, nourrir, acheminer ces forces, dans un contexte francilien déjà surchargé...

La comparaison avec les incidents au stade de France est limitée, même si nous en tirons les enseignements, parce que, sans refaire le débat approfondi que nous avons eu sur ces incidents, vous savez qu'ils tiennent à ce que des policiers présents dans le public, face à une délinquance sur des personnes, sont allés tenter de tenir des grilles et qu'il y a eu de la délinquance d'appropriation – et qu'on a dû alors, faute d'effectifs suffisants, changer de stratégie sans coordination. J'observe que les incidents lors du concert du rappeur Booba, il n'y a pas eu une telle délinquance et que l'origine des troubles tient à la billetterie...

Sur la situation de la gare du nord, il faut bien comprendre que, si je respecte pleinement les compétences de la maire de Paris, la situation de la capitale est particulière, en vertu de quoi le législateur a confié des compétences de voirie aussi à l'État. Et lorsque nous avons contesté le projet de piétonisation des alentours de cette gare, le tribunal administratif nous a donné raison – c'est heureux parce que, sans me prononcer en opportunité, je sais que tel ou tel projet de piétonisation a des conséquences sur les circulations dans la capitale, donc aussi sur l'accès des forces de sécurité et de secours. Quoi qu'il en soit, mon collègue Clément Beaune réunit régulièrement un comité de pilotage « transports » pour les Jeux olympiques et paralympiques, pour avancer sur cet enjeu très important.

La reconnaissance faciale a peut-être d'autant mieux fonctionné au Japon, qu'il n'y a quasiment pas eu de spectateurs aux JOP de Tokyo, c'est un facteur important pour l'organisation... Je constate que le Qatar, pour le Mondial de football, met en place un tel outil. Je constate aussi que, dans le dossier de candidature aux Jeux, la ville de Paris a annoncé des outils technologiques que le Parlement n'autorise pas aujourd'hui. Je me suis déjà exprimé sur ce point : je ne suis pas pour la reconnaissance faciale, un outil qui relève d'un choix de société et qui comporte une part de risque – car je crois que nous n'avons pas les moyens de garantir que cet outil ne sera pas utilisé contre les citoyens sous un autre régime. En revanche, je plaide pour le renforcement de la vidéo-protection dite intelligente,



qui permet de cibler non pas tel ou tel individu, mais des personnes répondant à tel signalement, ou encore des catégories de gestes, comme la dégradation de biens publics – et j’ai demandé à la Première ministre d’arbitrer dans ce sens le projet de loi préparant aux Jeux.

Je ne peux guère répondre sur la billetterie, car elle n’est pas de ma responsabilité – les solutions recourant à la blockchain paraissent intéressantes, mais elles ne sont pas de mon ressort, je me contente d’examiner les risques de troubles à l’ordre public liés à la billetterie.

Enfin, la sécurité privée recrute beaucoup et doit encore beaucoup recruter. Ce sont de beaux métiers, qui ont été revalorisés, et la capacité de recrutement dépend aussi de l’appel d’offre de l’organisateur – ce n’est donc, ici encore, pas l’État qui a la main.

**M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture.** – Je signale que la commission de la culture a lancé une mission d’information sur les Jeux Olympiques et Paralympiques, qu’elle a confiée à Claude Kern et David Assouline.

**M. Michel Savin.** – Le ministère de l’Intérieur est-il en mesure d’évaluer l’honorabilité des quelque 45 000 volontaires qui vont être recrutés par le comité d’organisation des JOP, pour assumer des fonctions notamment hors les stades ?

Ensuite, dès lors que des gendarmes seront délocalisés l’été des JOP, ne risque-t-on pas des sous-effectifs sur une bonne partie du territoire ?

**Mme Laurence Harribey.** – Les sociétés privées de sécurité font des efforts, mais comment évaluez-vous leur crédibilité – est-on sûr d’éviter le fiasco qui s’est produit pour les JOP de Londres en 2012, où le faux bond de la principale société concernée a obligé à recourir à l’armée ?

Sur les responsabilités concernant l’ordre public dans les stades, ensuite : comment les choses se passeront-elles en cas de débordements dans les enceintes sportives ? Ne risque-t-on pas de reporter la responsabilité sur les stadiers ?

**M. Jean-Jacques Lozach.** – On n’a guère parlé du parcours de la flamme olympique. La Cour des comptes suggère d’en confier la surveillance à la gendarmerie nationale, qui a l’habitude du Tour de France : qu’en pensez-vous ?

Où en est, ensuite, le projet de centre de formation et d’entraînement au maintien de l’ordre, prévu à Villeneuve-Saint-Georges ?

*Quid* du recours à l’intelligence artificielle ? Vous nous dites qu’il serait discuté dans la loi relative aux JOP, alors que le Président de la République y semblait opposé : la question n’est-elle donc pas tranchée ?

Enfin, un accord de coopération bilatérale avec le Qatar, prévoit l’envoi de 230 agents de police français dans ce pays pour le Mondial de football cette année ; or, l’annexe financière n’est pas publiée : le sera-t-elle, et à quelle échéance ? Cette coopération aura-t-elle un coût pour nos finances publiques ?

**M. Hussein Bourgi.** – Une coopération est-elle envisagée avec les pays d’où viendront les supporters – en particulier avec nos voisins européens ?

**M. Thomas Dossus.** – La vidéo de surveillance dite intelligente que vous voulez utiliser, fonctionne au moyen d’algorithmes qu’il faudra tester : pensez-vous le faire en amont de la loi ? Ou bien, pensez-vous vous référer aux algorithmes figurant dans l’appel à projet de l’Agence nationale de la recherche (ANR) de 2019 sur la gestion des foules ? Et en utilisant ces algorithmes, ne se met-on pas à la merci de cyberattaques ?

Où en est-on, ensuite, dans l’enquête sur les deux agents des forces de l’ordre qui ont fait un usage disproportionné de gaz lacrymogène au Stade de France ? Combien de plaintes ont-elles été déposées en Grande-Bretagne et où en sont-elles ?

Dans quelle mesure, enfin, les agents des forces de l’ordre seront-ils formés en anglais lors des JOP ?

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – Il y a plus de 4 000 caméras de vidéo-surveillance à Paris, vous comptez en ajouter 400 pour les JO : ce n’est pas énorme, d’autant qu’elles sont généralement concentrées dans le centre, plutôt que dans les quartiers périphériques pourtant souvent plus criminogènes. Ces caméras supplémentaires seront-elles pérennes, comme le demandent les élus parisiens ?

Que prévoyez-vous, ensuite, pour la circulation des habitants, en particulier ceux de l’île Saint-Louis et de l’île de la Cité ?

Enfin, quand le cahier des charges de la cérémonie d’ouverture sera-t-il connu ?

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Vous comptez que la Ville de Paris recrute 3 000 policiers municipaux, alors qu’elle a le plus grand mal à recruter, d’autant qu’elle a décidé de ne pas armer ses policiers : est-ce crédible ?

Dans le Val d’Oise, nous allons accueillir la délégation olympique américaine : que prévoyez-vous de mettre en place pour sa sécurité, sachant que ce n’est pas avec les maigres effectifs ordinaires de police que l’on pourra faire face ?

Enfin, vous annoncez un plan « zéro délinquance » : avec quel moyens humains et judiciaires – et pourquoi n’avoir pas commencé à le faire depuis cinq ans ?

**M. Cédric Vial.** – Des territoires vont se trouver « déshabillés » d’une partie de leurs forces de l’ordre mobilisées par les JOP, et les agents devront ensuite prendre des congés qui leur auront été refusés le temps des Jeux : comment les choses vont-elles s’articuler pour ne pas jouer contre les territoires ?

Les manifestations, les festivals seront interdits, c’est sans précédent : qui va en décider ? Sur quels critères ? Quel en est le calendrier ? Et envisagez-vous des compensations financières ?

**M. Gérard Darmanin, ministre de l’intérieur et des outre-mer.** – Les Jeux, nous les avons demandés au nom de tout le monde et ils sont pour tout le monde, il ne s’agit pas d’interdire les autres activités, ni que l’État ait à indemniser pour des activités qui n’auraient pas pu se tenir : ce n’est pas la bonne voie de raisonner de la sorte. Nous demandons à tous de faire un effort pour que les JOP se déroulent dans les meilleures conditions, il ne s’agit pas d’interdire, mais de décaler par exemple le départ du Tour de France, ou encore telle ou telle grande braderie – si les maires ne veulent pas décaler, nous verrons ce qu’il en sera, mais mon rôle de ministre de l’intérieur, c’est d’appeler à coopérer

parce que nous n'avons pas les moyens de mettre des forces de l'ordre partout. Ensuite, chacun fait ce qu'il peut, on gagne ensemble, ou on perd ensemble, il n'y a pas d'obligation ni d'interdiction.

Sur les effectifs, je me suis peut-être mal exprimé, mais nous créons des postes y compris dans le Val d'Oise – alors qu'ils étaient en baisse partout, y compris, encore, dans le Val d'Oise... où la délinquance ne date pas d'il y a cinq ans ! Nous mettons plus de moyens d'investigation, plus d'OPJ, nous changeons les cycles horaires pour plus de présence sur la voie publique, nous formons une réserve de la police nationale et la Lopmi nous a permis, grâce à vous, d'augmenter les effectifs de 3 000 par an, alors qu'il n'y avait eu que 1 500 postes sur les cinq années qui ont précédé notre arrivée aux responsabilités : je vous laisse juge d'évaluer ces chiffres ! Je sais pouvoir compter sur les forces de l'ordre, nous lisserons les congés, cela ne sera pas la première fois – je dois encore 5 semaines de congés payés aux CRS, cela n'empêche pas qu'elles continuent de répondre présent, chacun sait ce qu'il fait.

Sur la répartition des forces, ensuite, l'idée n'est pas d'envoyer à Paris les gendarmes des brigades territoriales, mais de faire une redistribution de proximité pour dégager des forces de police qui sont elles aussi à proximité. Nous aurons, qui plus est, créé 3 000 postes supplémentaires de brigades territoriales, il n'y aura donc pas de sous-effectifs l'été 2024 et les missions seront maintenues, à l'exception des CRS de plages, c'est un choix.

Est-ce que je peux assurer l'honorabilité des 45 000 volontaires qui participeront à l'effort de sécurisation des Jeux ? C'était l'un de mes objectifs dans la réforme du conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps), qui contrôle désormais toute personne travaillant pour la sécurité – et, en l'occurrence, nous allons « passer au fichier » tous les volontaires pour nous assurer de leur honorabilité. Nos efforts vont de pair avec la professionnalisation de la sécurité privée, qui a vu s'accroître considérablement les critères auxquels les agents doivent répondre. Du reste, il ne faut pas oublier que c'est un agent de sécurité privée qui a empêché un terroriste armé d'entrer dans le stade de France le 13 novembre 2015, et qu'il l'a payé de sa vie...

Sur les moyens de vidéo-protection, je m'inspire du rapport sénatorial que vous avez cité, qui nous incite à prendre des mesures. Je le répète : nous ne proposons pas d'utiliser la reconnaissance faciale, mais d'utiliser de l'intelligence artificielle en vidéo. Le Conseil d'État demande qu'on mette à jour nos règles avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), des communes utilisent aujourd'hui des outils de vidéo en plein vide juridique, nous allons mettre les choses au clair. Ce que nous demandons pour les Jeux, c'est de pouvoir utiliser de l'intelligence artificielle dans l'exploitation des vidéos, par exemple pour retrouver des gestes correspondant à de la casse.

Oui, les caméras installées pour les Jeux seront pérennes, nous en prévoyons 400 pour Paris, c'est déjà bien et nous discutons sur les lieux d'implantation. La capitale en compte déjà 4 171, à quoi s'ajoutent les 3 500 caméras installées par nos partenaires, en particulier la RATP. Je demanderai que le préfet de police présente le plan d'installation aux élus, nous n'avons pas de problème de principe avec la maire de Paris et, s'il faut davantage de caméras, nous en installerons davantage.

La police municipale de Paris n'est pas armée, c'est un choix municipal – de notre côté, nous pouvons nous féliciter d'avoir décidé de doter la ville de Paris d'une police municipale, elle n'en avait pas. Je crois que, pour le recrutement, la comparaison avec les autres communes n'est pas pertinente, parce que la ville de Paris recourt bien davantage à la

promotion interne – et, soit dit en passant et par un mouvement dont seule l’histoire a le secret, elle a nommé Jacques Toubon comme déontologue de la police municipale, ce qui ne doit pas manquer de plaire à l’opposition municipale...

L’envoi de quelque 200 gendarmes pour le Mondial de football au Qatar ne coûte rien à la France, ils se rendent sur place surtout pour aider les Français, en particulier notre équipe nationale. De même, nous accueillerons des policiers du monde entier pour les Jeux.

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – À quelle date prévoyez-vous le projet de loi sur les JOP ?

**M. Gérard Darmanin, ministre de l’intérieur et des outre-mer.** – N’étant pas responsable de ce texte à titre principal, ni maître de l’agenda parlementaire, je ne saurais vous faire d’autre réponse que celle-ci : dans un certain temps...

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Nous vous remercions.

*Le compte rendu de cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 18 h 15.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de Mme Rima Abdul Malak,  
ministre de la culture (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 18 h 15.*

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*Le compte rendu de cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 20 h 15.*

**Mercredi 26 octobre 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Piratage des évènements sportifs - Audition de M. Denis Rapone, membre du collège de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), Mme Liza Bellulo, présidente de la Fédération française des télécoms (FFT), M. Maxime Saada, président de l’Association pour la protection des programmes sportifs (APPS), Mme Caroline Guenneteau, secrétaire générale adjointe de beIN media group et M. Mathieu Ficot, directeur général adjoint de la Ligue de football professionnel (LFP) (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*Le compte rendu de cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 11 h 30.*



## COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 12 octobre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

### **Contrôle budgétaire - Organisation et moyens de la douane face au trafic de stupéfiants - Communication**

**M. Claude Raynal, président.** – Albéric de Montgolfier et Claude Nougéin, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques » vont maintenant nous présenter les conclusions de leur contrôle budgétaire sur l'organisation et les moyens de la Douane face au trafic de stupéfiants.

**M. Claude Nougéin, rapporteur spécial.** – C'est au début de l'année 2021 que nous avons décidé, avec Albéric de Montgolfier, de mener un travail de contrôle sur l'organisation et les moyens de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) face au trafic de stupéfiants. Trois constats nous avaient conduits à faire ce choix.

Tout d'abord, l'impression que les missions de la douane sont encore trop méconnues. On a beaucoup parlé de son action depuis le Brexit ; elle joue aussi un rôle fondamental dans la lutte contre les trafics de marchandises illicites, dont les stupéfiants.

Ensuite, nous avons eu l'écho, pendant nos auditions budgétaires, d'une certaine lassitude des services douaniers face à l'ampleur de la menace. Pour reprendre une expression entendue en audition, les services ont parfois l'impression de devoir « vider la mer à la petite cuillère », avec des méthodes encore très artisanales.

Enfin, l'ampleur de la menace : le trafic de stupéfiants ne cesse de croître. Je crois que, pendant longtemps, les pouvoirs publics n'ont pas entièrement pris conscience de ce que représente le trafic de stupéfiants en matière de flux et de produits financiers.

Il va sans dire qu'il s'agit aussi d'un sujet qui touche aux politiques pénales et à celles de santé publique. En tant que rapporteurs spéciaux de la commission des finances, nous avons toutefois centré notre propos sur la douane, une administration en première ligne face au trafic de stupéfiants.

Lors de ce contrôle, nous avons entendu la quasi-totalité des acteurs douaniers et quelques acteurs du ministère de l'intérieur, avec qui la douane est amenée à coopérer. Nous nous sommes également déplacés à l'aéroport d'Orly et au port du Havre, où nous avons pu prendre connaissance du quotidien des brigades de surveillance. Les équipements dont ils disposent sont encore sommaires alors qu'ils doivent surveiller et contrôler les flux de milliers de conteneurs ou de millions de colis qui arrivent chaque jour.

Le positionnement de la douane explique le rôle aussi important qu'elle joue dans la lutte contre le trafic de stupéfiants. Administration de la marchandise et de la frontière, elle se situe au cœur de la surveillance de l'ensemble des vecteurs d'entrée des produits sur le territoire. La frontière est aujourd'hui multidimensionnelle : elle est terrestre, maritime, numérique, aérienne, nationale et européenne. Elle voit transiter des flux de marchandises, de personnes, mais aussi de données. C'est sur l'ensemble de ces vecteurs que la douane doit

déployer sa « stratégie du bouclier » pour servir de « premier rideau » et empêcher une partie des produits stupéfiants de pénétrer le territoire national. Pour y parvenir, elle utilise ses prérogatives spécifiques, telles que la saisie, la fouille ou l'interception de marchandises.

Cette stratégie semble pour partie porter ses fruits. La douane a saisi 115 tonnes de produits stupéfiants en 2021, soit 32 % de plus qu'en 2020, année marquée par les confinements et les restrictions de déplacement. C'est aussi près de 15 % de plus qu'en 2019, ce qui illustre le dynamisme du trafic. Les produits les plus saisis sont le cannabis, le khat et la cocaïne.

Pourtant, il est difficile de savoir si les saisies de la douane augmentent parce que ses services sont de plus en plus efficaces ou parce que les flux augmentent. Toutes les personnes que nous avons interrogées nous ont répondu que la vérité se situait sans doute entre les deux.

Les services douaniers sont à l'origine de la grande majorité des saisies de stupéfiants sur le territoire national. La douane a ainsi réalisé 67 % des saisies de cannabis en 2021, 70 % des saisies de cocaïne, 80 % des saisies d'amphétamines et 74 % des saisies d'ecstasy. Cette prépondérance s'explique une nouvelle fois par son positionnement au cœur des flux de trafic, tandis que la police et la gendarmerie interviennent davantage sur les enquêtes et auprès des consommateurs.

La douane participe ainsi pleinement au plan interministériel de lutte contre le trafic de stupéfiants, qui comprend 55 mesures. Elle en pilote trois, dédiées notamment à la lutte contre le trafic par voie maritime, par voie terrestre et par fret express et postal. Elle joue également un rôle crucial dans l'interception des passeurs de drogue par voie aérienne, et notamment dans la lutte contre le phénomène dit des mules, ces passeurs de cocaïne en provenance de Guyane. Ils transportent la drogue dans leurs bagages, à corps ou *in corpore*, c'est-à-dire après l'ingestion des produits illicites.

Nous avons pu observer à Orly une inspection approfondie d'un vol en provenance de Cayenne, avec un contrôle systématique des bagages et le ciblage de certains passagers. Les douaniers avaient à cette occasion saisi deux kilos de cocaïne transportés assez simplement dans deux enveloppes placées dans un sac à dos.

Les services douaniers nous indiquent qu'ils sont aujourd'hui dans l'incapacité de lutter contre le phénomène des passeurs, alors que les organisations criminellesaturent les vols : ils acceptent de sacrifier les premiers pris, en sachant très bien que les services douaniers ne pourront pas arrêter tout le monde. S'ils agissaient ainsi, cela provoquerait d'importants retards et surtout une embolie de toute la chaîne administrative et judiciaire.

Pour remédier à ces difficultés et au regard des frictions que nous avons pu constater, nous formulons deux propositions.

Première proposition : nous estimons primordial d'installer, à proximité des aéroports d'Orly et de Cayenne – voire à l'intérieur même des aéroports – des unités médicalisées permettant de traiter les personnes ayant ingéré de la drogue. En cas de suspicion, les personnes interceptées doivent aujourd'hui être transportées depuis Orly ou Roissy vers l'Hôtel-Dieu. Elles peuvent alors soit donner leur accord pour une échographie soit être placées en observation. Pour une personne interceptée, ce sont trois à quatre douaniers bloqués pendant une demi-journée. À titre de comparaison, à Amsterdam, faire



passer une échographie prend une demi-heure, des équipements ayant été installés dans l'enceinte de l'aéroport. À court terme, le ministère de la santé doit proposer des solutions pour que des hôpitaux plus proches des aéroports soient utilisés.

Deuxième proposition : il faut revoir les modalités de répartition des transferts et des remises judiciaires des personnes retenues par la douane. En cas de transport de plus de deux kilogrammes de stupéfiants, les personnes doivent être remises à l'Office anti-stupéfiants (Ofast). Or l'antenne supposée être en place à Orly relève davantage d'une structure fantôme. Les officiers de l'Ofast n'acceptent plus de remise après 17 ou 18 heures et ne sont même plus présents pour les vols du soir ! Par conséquent, il revient aux douaniers de mobiliser des effectifs pour surveiller les personnes retenues, alors qu'ils ne disposent que de six cellules à Orly. De nouvelles infrastructures doivent être créées si nous voulons contrôler la totalité des passagers d'un vol, à l'image de l'action menée aux Pays-Bas depuis plusieurs années.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Si nous nous sommes intéressés à l'ensemble des produits stupéfiants, force est de constater que les flux de cocaïne inquiètent tout particulièrement. Cette déferlante blanche touche particulièrement les pays d'Europe du Nord, notamment la Belgique et les Pays-Bas, décrits dans un récent rapport d'Europol comme les points d'entrée de la cocaïne en Europe.

Nous avons identifié plusieurs axes d'action en vue d'accroître l'efficacité de la douane.

L'un des principaux points d'amélioration, si ce n'est le plus important, réside en l'acquisition de moyens plus modernes. La douane ne dispose que d'un seul scanner fixe pour les conteneurs transitant par le port du Havre : seule une infime partie des camions en transit sont inspectés. Il convient en parallèle d'achever la sécurisation des ports. La vidéosurveillance est quasiment inexistante pour des raisons sociales – les personnels n'en veulent pas.

La douane ne dispose en complément du scanner fixe du Havre que de trois scanners mobiles, qui doivent couvrir à la fois les ports et les grands axes routiers. C'est le seul moyen efficace et rapide pour contrôler un poids lourd de 44 tonnes.

Les aéroports d'Orly, de Roissy et de Cayenne ne disposent pas des équipements nécessaires pour scanner systématiquement tous les bagages. La direction régionale des douanes de Guyane a dû batailler pour obtenir des scanners à ondes millimétriques pour les passagers. Ces matériels avaient bien été acquis, mais la direction générale de l'aviation civile (DGAC) n'a donné son autorisation pour les utiliser afin de repérer la drogue à corps qu'après de longs mois. Pendant longtemps, ces équipements sont restés inutilisés.

De même, alors que le fret postal et express est de plus en plus utilisé par les trafiquants, les scanners en service sont peu performants et ne permettent par exemple pas de disposer d'une image en 3D. À Orly, nous avons assisté au contrôle des colis et des bagages non accompagnés : la procédure demeure très artisanale, avec beaucoup de « faux positifs », du fait d'une qualité d'image loin d'être optimale. Ce travail ingrat suscite le découragement des personnels. Il entraîne également une perte de temps pour les brigades. Au seul centre de tri d'Orly, ce sont près de 74 tonnes de fret qui arrivent chaque année. Nous savons que le fret express et postal est un vecteur privilégié de la fraude fiscale et du transport de marchandises illicites. Les douaniers nous ont même expliqué que de plus en plus d'organisations situées en

Belgique et aux Pays-Bas se rendaient en France pour envoyer des colis contenant de la drogue, en profitant de notre réseau postal.

En résumé, la douane manque d'équipements performants. Améliorer le ciblage des colis et des bagages est évidemment crucial, mais pas suffisant. La douane construit ainsi une banque de données des images de colis « positifs », afin que soient ensuite développés des algorithmes capables de reconnaître des formes similaires lors des passages au scanner - encore faut-il disposer des équipements pour.

Je précise que, pour nos recommandations, nous avons souhaité nous inscrire dans le contrat d'objectifs et de moyens de la douane pour la période 2022-2025 et donc tenir compte d'un contexte de dépenses publiques contraint.

Le contrat d'objectifs et de moyens de la douane vise à stabiliser le schéma d'emploi et à diminuer légèrement les crédits. Nous avons toutefois relevé un effort supplémentaire de 148 millions d'euros en vue de l'acquisition de nouveaux équipements ou de la modernisation des systèmes d'information. Nos propositions concernant la réorganisation des effectifs et l'acquisition d'équipements se placent dans cette trajectoire. La douane bénéficie par ailleurs de crédits du fonds pour la transformation de l'action publique et de cofinancements de fonds européens.

Concernant les effectifs, nous savons que la dématérialisation croissante des procédures douanières ainsi que la poursuite du transfert des missions fiscales de la DGDDI à la direction générale des finances publiques (DGFIP) devraient se traduire par la suppression d'équivalents temps plein (ETP). Ces emplois doivent être réorientés vers la branche « surveillance », vers les brigades en charge du fret express et postal ainsi que vers les directions spécialisées.

Concernant les crédits, nous souhaitons que les crédits non consommés soient reportés d'une année sur l'autre et affectés exclusivement à l'acquisition d'équipements récents et à la modernisation des systèmes d'information. Nous estimons également qu'il existe des marges d'amélioration quant à l'efficacité de la dépense. Les ventes de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) sont en forte augmentation. Une partie de ses recettes pourrait être affectée à l'achat de nouveaux matériels, c'est en tout cas une réflexion qui pourrait être menée.

Nous proposons également une rationalisation des emprises immobilières de la douane et la simplification de sa politique de logement. La DGDDI dispose encore d'un parc immobilier de logement. Celui-ci est désormais peu adapté aux besoins des agents. Il est souvent vétuste et les taux de vacances sont jusqu'à trois fois plus élevés que dans le secteur du logement social locatif.

Un autre exemple de rationalisation de la dépense concerne l'acquisition des moyens aéromaritimes par la douane, tels que les vedettes, les hélicoptères ou les navires. Ces moyens sont absolument essentiels, notamment dans les Antilles : ils permettent de repérer des mouvements suspects en mer, de procéder à des saisies en haute mer et de lutter contre le troc consistant à échanger de la résine de cannabis contre de la cocaïne. Pourtant, l'acquisition de ces moyens n'a pas toujours été optimale : des retards de livraison, des dysfonctionnements ou des malfaçons ont souvent été constatés. La douane devrait donc davantage recourir à la mutualisation, en particulier avec les ministères des armées et de l'intérieur. Si celle-ci est impossible en raison de besoins et de champs d'action trop différents, la douane peut au

moins bénéficiaire de l'expertise de ces ministères et mutualiser la formation ou l'entretien des appareils.

Nous ne sommes pas sûrs que le choix de recourir à la location soit le plus judicieux pour les hélicoptères de la douane : les appareils ne seront pas considérés comme des aéronefs d'État et seront donc soumis aux règles de l'aviation civile, ce qui pose plusieurs difficultés opérationnelles. Certes, il faut agir en urgence, puisque certains appareils sont parfois âgés de plus de 30 ans, mais en retenant la solution la plus efficace. Là encore, il s'agit d'un défaut d'anticipation dans le renouvellement des équipements opérationnels.

Il est enfin difficile d'évaluer l'action de la douane en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants : nous ne savons pas combien d'effectifs sont dédiés, à titre principal ou exclusif, à cette mission. Nous connaissons seulement le nombre d'agents rattachés à la DGDDI – environ 16 000 personnes –, avec des compétences spécialisées et une répartition par branche, entre la surveillance et les opérations commerciales. Le même problème se pose pour les crédits.

J'en viens à une autre difficulté dans l'évaluation du rôle de la douane : eu égard au caractère illicite des marchandises, nous ne pouvons pas savoir quel est le ratio d'efficacité des services douaniers. Nous savons juste, selon plusieurs observateurs, que la demande de produits stupéfiants est en hausse sur le marché européen et que les réseaux sont de plus en plus compétitifs et efficaces pour trouver des points d'entrée en Europe. La cocaïne fait des ravages dans tous les milieux sociaux et dans toutes les régions de France. La hausse des saisies traduit-elle une augmentation de la consommation ou une plus grande efficacité des douanes ? La réponse se situe sans doute un peu entre les deux. Nous recommandons donc que la douane produise des analyses d'efficacité. Celles-ci recenseraient les quantités saisies par rapport aux coûts de toute nature encourus par la DGDDI pour accomplir cette mission. Elles nous permettraient aussi de mieux apprécier le rôle de la douane dans la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Les douaniers sont découragés : ils assurent le meilleur travail possible, en faisant preuve de la meilleure volonté possible, mais avec des moyens inadaptés. En saturant les voies aériennes et maritimes, les trafiquants l'ont bien compris.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Nous avons l'impression que les douaniers courent après la délinquance. Certes, des moyens supplémentaires seraient utiles, mais il est également nécessaire de renforcer la coopération opérationnelle entre les différents services de l'État. La Douane n'est pas la seule administration de l'État impliquée dans les plans interministériels de lutte contre le trafic de stupéfiants.

**M. Marc Laménie.** – Élu d'un département frontalier, je constate que le rôle de la douane est méconnu. Elle joue pourtant un rôle très important dans la lutte contre le trafic de stupéfiants. Ses moyens sont insuffisants. Quelles sont les pistes que vous envisagez en matière de réorganisation des effectifs ?

**M. Rémi Féraud.** – Votre rapport montre que la guerre contre la drogue reste un slogan et que les trafiquants ont une longueur d'avance. Vos propositions permettraient de gagner en efficacité dans ce combat.

J'estime que l'État fait montre de fatalisme en Guyane. Pourtant, le crime organisé fait peser des menaces importantes sur notre pays. Des magistrats nantais luttant contre ces trafics ont dû être placés sous protection policière.

Vous soulignez qu'il est difficile d'évaluer l'efficacité de la douane par rapport à ses coûts. Je pense que les recettes issues de ses missions pourraient être bien plus importantes.

La dépénalisation du cannabis permettrait-elle de concentrer l'action de la douane dans la lutte contre le trafic de cocaïne ?

**M. Georges Patient.** – La Guyane a d'abord été considérée comme le pays du bagne ; elle est devenue aujourd'hui le pays de la cocaïne. Elle ne produit pourtant pas un gramme de cocaïne, mais elle est devenue un point de passage privilégié du trafic. Toutefois, l'État n'a pas pris les mesures nécessaires pour le limiter, contrairement au Surinam : les moyens sont insuffisants à l'aéroport de Cayenne. Le transport de drogue est une activité facile et lucrative, puisqu'un seul passage peut rapporter entre 5 000 et 10 000 euros. Environ 30 % des femmes détenues à la maison d'arrêt de Fresnes seraient d'origine guyanaise.

Je regrette de ne pas avoir disposé de vos recommandations avant le déplacement de Gabriel Attal en Guyane, qui a eu lieu récemment. J'espère que l'arrivée d'un nouveau scanner bagages à l'aéroport de Cayenne ne restera pas une vaine promesse.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – À l'occasion des travaux de la mission d'information relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, à laquelle j'ai participé, nous avons organisé un déplacement au parquet national financier. Depuis sa création, ce dernier a permis à l'État de récupérer 11 milliards d'euros. Serait-il possible de disposer des mêmes informations concernant les saisies effectuées par les services des douanes ? Certes, les médias évoquent les prises d'ampleur, mais nous ne disposons pas de bilan annuel.

Selon vous, un pays se distingue-t-il par la qualité des moyens affectés à la lutte contre le trafic de drogue ?

**M. Jérôme Bascher.** – Je suis surpris par les informations que viennent de nous communiquer nos rapporteurs et Georges Patient. Comme le dirait le Président de la République, j'ai l'impression que nous sommes cul par-dessus tête ! Il est incroyable de constater que des équipements neufs ne sont pas utilisés faute d'autorisation. Il en va de même pour les hélicoptères loués qui ne sont pas autorisés à voler en permanence...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Ils peuvent voler, mais uniquement dans certaines conditions, à certaines heures...

**M. Jérôme Bascher.** – Bercy préfère la location. Ne s'agit-il pas d'un moyen de réaliser des économies de bouts de chandelle ?

**M. Victorin Lurel.** – J'accueille avec faveur ce rapport.

Voilà une dizaine d'années, je m'étonnais déjà, en tant que président de région, de l'absence de scanner à l'aéroport de Pointe-à-Pitre et du manque de surveillance au port. Or nous recevons des régimes de bananes venant de Colombie. Dix ans après, rien n'a changé !

En plus, les effectifs de la douane diminuent. Cette prétendue « rationalisation » nous prive des moyens de notre politique.

On dessaisit la douane de compétences qu'elle exerçait depuis longtemps. La Poste commence à exercer des missions autrefois dévolues à la douane. Elle prélève par exemple des taxes sur de petits colis, avec des tarifs que nul ne comprend, qui sont payées en liquide, parfois sans reçu...

Le rapport préconise non pas une hausse des moyens, mais une amélioration des mesures de gestion et un plan d'économie : le postulat est que la douane disposerait de suffisamment de moyens et qu'il suffirait de mieux les utiliser. Je suis sceptique. Il faut donner à la douane les moyens d'assurer ses missions.

**M. Claude Raynal, président.** – On ne peut pas reprocher à nos rapporteurs de manquer de cohérence : ils souhaitent une baisse de la dépense publique et ils proposent des pistes. On peut en revanche ne pas être d'accord.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Quelle serait la situation si la lutte contre la drogue n'était pas une priorité ? On peut s'interroger.

Je regrette que le Gouvernement n'ait pas utilisé le plan de relance pour acheter des scanners. La drogue participe aux désordres que l'on connaît dans les banlieues. Si l'on a une ambition pour la jeunesse, on doit faire preuve d'ambition dans la lutte contre le trafic de drogue.

**M. Claude Raynal, président.** – Je ne sais pas si c'est dans les banlieues que l'on consomme le plus de cocaïne. Celle-ci est plutôt développée dans les beaux quartiers.

**M. Victorin Lurel.** – Le procureur de la République de Cayenne a instauré une politique pénale expérimentale consistant à classer sans suite les affaires dans lesquelles la mule interpellée est porteuse de moins d'1,5 kilogramme de cocaïne. Il s'agirait aussi d'améliorer la chaîne pénale.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Si l'on a pu connaître des guerres entre services de police, une vision plus interministérielle se développe avec l'Ofast, mais certains problèmes demeurent et on a parfois l'impression que les services travaillent chacun dans leur coin. Des améliorations restent possibles.

En ce qui concerne les effectifs, certains postes doivent être supprimés, car les missions des douanes évoluent. Le recouvrement de certains impôts et de certaines taxes est transféré à la DGFIP. Mieux vaudrait conserver ces postes et les réaffecter.

M. Féraud a raison, il faudrait changer de logiciel. Certes, les saisies de drogue augmentent, mais c'est aussi le signe que le trafic augmente. Une piste serait de faciliter les saisies des avoirs financiers criminels. Les magistrats n'ont pas toujours ce réflexe, en dépit du travail de l'Agrasc.

Nous nous sommes intéressés à la cocaïne. Le cannabis fait l'objet d'une approche différenciée en Europe. Le crack pose des problèmes de santé publique majeurs, car ses effets sur les consommateurs sont dévastateurs. Certes on peut gagner facilement plusieurs milliers d'euros en transportant du crack, mais, au-delà des peines encourues, on met sa vie en danger

avec le risque d'ingérer des boulettes de drogue. Les trafiquants embauchent maintenant des mineurs comme mules.

Les Pays-Bas ne sont pas plus liberticides que la France, mais ils ont trouvé les solutions juridiques et techniques qui leur permettent de pratiquer des contrôles systématiques au départ, alors que l'on n'y parvient pas en France. Pourtant, il n'est pas besoin de médecin pour réaliser une radiographie, mais simplement d'un assistant médical. Si on pouvait pratiquer des contrôles systématiques au départ, les difficultés seraient aplanies. Elles sont d'ordre divers – manque de coopération de l'agence régionale de santé, absence d'unité médicale à l'aéroport, aéronefs qui ne peuvent pas pleinement être utilisés... – mais l'on peut se poser la question, au-delà de l'affichage, de la volonté réelle de les résoudre.

Nous l'avons dit, la location d'aéronefs ne nous semble pas être forcément la voie à privilégier, car elle induit des conséquences particulières pour l'utilisation des appareils. Peut-être que les douanes gagneraient à mutualiser certains moyens pour la formation des pilotes ou la maintenance.

Quant au plan de relance, le ministère de l'intérieur a réussi à y intégrer ses dépenses pour acquérir de nouveaux véhicules de police, alors que le ministère en charge des douanes a échoué à y faire figurer ses dépenses pour des aéronefs.

Le métier de douanier est sans doute décourageant dans certains de ses aspects.

**M. Claude Nougéin, rapporteur spécial.** – Je ne crois pas que l'augmentation des effectifs puisse résoudre quoi que ce soit. Il faut surtout des moyens techniques. Nous l'avons constaté en nous rendant dans les aéroports, que des fonctionnaires de qualité, mais pas forcément plus nombreux, suffisent à assurer un service public efficace.

La coopération avec les autres ministères existe. Toutefois, si l'on ne peut pas faire d'échographie sur place à Cayenne ou ailleurs, c'est par manque d'une unité médicale et de personnel médical. Il faudrait donc que le ministère de la santé accepte de fournir un radiologue, à Orly, ce qui éviterait d'avoir à emmener les personnes suspectées jusqu'à l'Hôtel-Dieu, à Paris. Le problème est d'organisation plus que d'effectifs.

Pour ce qui est du rapport entre le coût et le gain, en 2021, la douane a saisi 115 tonnes de produits stupéfiants, pour une valeur calculée sur une base théorique, et non à partir du prix de production ou d'achat, de plus d'un milliard d'euros.

Autoriser le cannabis ne réglera pas le problème, car le trafic se reportera sur la cocaïne. Si on libère les drogues douces, d'autres arriveront sur le marché, qui seront de plus en plus dures. Le cannabis est par ailleurs utilisé dans le cadre de troc « résine contre cocaïne » dans les Antilles par exemple. Le risque est donc aussi d'alimenter ces échanges.

La Douane a changé d'avis sur l'acquisition et la location des hélicoptères, pour choisir à court terme la deuxième option. L'un des arguments évoqués est celui du coût de l'entretien. Il faudrait que les douanes mutualisent ces coûts avec les services des ministères des armées et de l'intérieur.

Plus récemment, la Douane a vu être remis en cause son droit de « visite » des marchandises, des moyens de transport et des personnes, les dispositions ayant été jugées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Des douaniers avaient saisi 47 000 euros d'argent liquide au péage de Vierzon, dans une voiture, mais la justice a estimé

qu'ils n'avaient pas le droit d'intervenir. Il faut donc modifier la loi pour résoudre ce problème.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Il faudrait également envisager de confier à l'Agrasc les saisies douanières, y compris celles d'avoires et d'argent liquides, à la suite d'un contrôle opéré dans le cadre de la lutte contre les stupéfiants. Il conviendrait aussi d'affecter une partie des produits saisis au financement d'investissements ou d'équipements de la douane.

La quantité d'avoires saisis augmente, mais les Douanes n'en reçoivent qu'une infime partie. Ce serait là une solution pour financer les équipements.

**M. Claude Raynal, président.** – Il s'agit de la recommandation n° 12 que vous ajoutez donc à la liste de vos recommandations.

**M. Victorin Lurel.** – Je suis d'accord en ce qui concerne les effectifs, même si nous n'avons pas évalué le transfert qui se ferait en dessaisissant la douane de ses anciennes compétences. En revanche, il faut absolument dégager des moyens pour les équipements et cette recommandation y contribuera.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie.

*La commission adopte les recommandations des rapporteurs spéciaux et autorise la publication de leur communication sous la forme d'un rapport d'information.*

*La réunion est close à 12 h 50.*

**Mercredi 19 octobre 2022**

- Présidence de M. Bernard Delcros, vice-président -

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

**Perspectives économiques de la France pour les années 2023 à 2027 - Audition de MM. Maxime Darnet, économiste France à Allianz, Denis Ferrand, directeur général de Coe-Rexecode et Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)**

**M. Bernard Delcros, président.** – Nous recevons, dans le cadre d'une audition commune consacrée aux perspectives économiques de la France pour les années 2023 à 2027, M. Denis Ferrand, directeur général de l'institut Rexecode, M. Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et M. Maxime Darnet, économiste senior chargé des États-Unis et de la France pour le groupe Allianz.

Cette audition s'inscrit dans le cadre des travaux de notre commission relatifs à l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 et du projet de loi de finances (PLF) pour 2023. Je vous prie de bien vouloir excuser

l'absence du président de la commission et du rapporteur général, qui regrettent de ne pouvoir participer à cette audition.

Ces deux projets de loi sont construits sur un ensemble d'hypothèses macroéconomiques formulées par le Gouvernement et sur lesquelles notre commission souhaite entendre vos analyses, après avoir entendu, en septembre dernier, M. Pierre Moscovici en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Le Gouvernement prévoit une croissance du PIB de 1 % en 2023, « hypothèse haute » en comparaison du consensus des économistes. En outre, il considère que les capacités potentielles de l'économie française progresseraient entre 2023 et 2027 comme avant la crise, c'est-à-dire à un rythme d'environ 1,35 % par an en volume. Par ailleurs, il estime qu'actuellement l'économie fonctionne en dessous de ses capacités potentielles, ce qui implique que nous bénéficierions d'un potentiel de rebond.

Sur l'ensemble de la période 2023-2027, le Gouvernement retient plusieurs hypothèses : une croissance annuelle moyenne d'environ 1,7 %, une normalisation progressive de l'inflation, une hausse du taux d'activité et une baisse durable du taux de chômage. Nous attendons vos observations, compte tenu également des éléments les plus récents dont vous disposez.

**M. Denis Ferrand, directeur général de Coe-Rexecode.** – En fait, et c'est souvent le propre des prévisionnistes, il nous faut expliquer ce qu'on n'a pas forcément vu venir hier ! Actuellement, les économies sont très perturbées par les évolutions de prix, qui n'avaient pas vraiment été anticipées.

Permettez-moi de revenir sur les mécanismes qui ont été mis en place depuis la crise de la covid.

Au moment du confinement, la production a été soumise à une contrainte maximale, tandis que la demande est restée relativement stable, les revenus des ménages et les liquidités des entreprises étant préservés grâce aux mesures publiques.

À partir du second semestre de 2020 et tout au long de l'année 2021, on a assisté à un rebond extrêmement fort de l'activité économique, mais très disparate selon les secteurs : ce sont les achats de biens qui en ont essentiellement profité, la contrainte s'exerçant davantage sur la demande de services. Aux États-Unis, la consommation de biens durables a même augmenté de 30 %, ce que personne n'aurait pu anticiper en 2019, alors que l'outil de production n'était pas encore totalement opérationnel. Les pénuries matérielles très fortes qui en ont résulté ont eu pour conséquence la hausse du prix de nombreuses matières premières et des tensions sur l'offre.

En 2022, c'est à une mécanique inflationniste que l'on est confronté, à laquelle s'ajoute le choc lié à l'augmentation du prix de l'énergie.

Pour résumer : un déséquilibre offre-demande sur le marché des biens en sortie de confinement ; une accélération intense (+14 %) de la masse monétaire en 2021 ; une relance très forte, notamment aux États-Unis, où une décorrélation s'installe entre le revenu des ménages et la production de richesses ; une mobilité accrue de la main-d'œuvre, notamment aux États-Unis, où un emploi sur six avait été supprimé pendant le confinement, cette mobilité



étant propice à une hausse des salaires – les salaires des personnes ayant changé d’emploi ont progressé de 7 %, contre 5 % pour les autres.

À ce détonateur qu’ont été les pénuries matérielles s’est ajouté un second détonateur, le conflit ukrainien, lequel n’a pas été le véritable déclencheur de l’inflation.

Partant, trois phénomènes se sont manifestés.

Premièrement, on observe un recul du pouvoir d’achat pour les revenus non indexés, provoquant une tension à la baisse sur la demande, et des entreprises qui ne répercutent pas l’intégralité des hausses de coûts de production, ce qui entraîne une contraction de leur demande.

Deuxièmement, on note une baisse de la valeur réelle de l’épargne, sachant que le patrimoine, c’est le pouvoir d’achat futur de l’épargnant. Pour notre part, nous faisons le pari que celui-ci voudra préserver la valeur réelle de son épargne, ce qui conduira les ménages, mais aussi les entreprises, à fournir un effort d’épargne plus important. Ce ne sera pas sans effet sur l’activité.

Troisièmement, les revenus indexés sur l’inflation, par exemple ceux qui sont produits par les obligations indexées, ainsi que l’atténuation du choc inflationniste par l’intervention publique constituent une forme de persistance de l’inflation. S’y ajoute la dépréciation du taux de change euro/dollar, entretenant une inflation importée. En retour, on assiste à une réaction des politiques monétaires.

Notre hypothèse de croissance n’est pas tout à fait celle du Gouvernement : nous penchons davantage pour une stagnation de l’activité en 2023, avant une lente récupération.

Quand survient un ralentissement économique, des tensions se dénouent. Par exemple, les délais de livraison des fournisseurs sont désormais revenus à la normale. Les situations de pénurie s’atténuent.

Aux États-Unis, l’offre et la demande de travail tendent à converger de nouveau, alors que, auparavant, l’offre de travail, inférieure à la demande, exerçait une pression haussière sur les salaires, ce qui devrait atténuer l’inflation salariale. En zone euro, le diagnostic est un peu moins bon : les anticipations de prix formulées par les chefs d’entreprise qui avaient commencé à reculer, repartent à la hausse en raison de la crise énergétique. L’écart actuel de 300 euros le mégawattheure entre le prix spot sur le marché de l’électricité et le prix à trois mois indique que les acteurs anticipent un hiver compliqué.

Le taux d’investissement des entreprises est élevé et les créations d’emplois sont très nombreuses. Jusqu’à présent, elles n’avaient pas été contraintes, comme c’est habituellement le cas en période de ralentissement de la conjoncture, car leur viabilité n’était pas menacée – quand elles ne peuvent pas faire face à une échéance de paiement –, car leur liquidité a été préservée. Vont-elles désormais être plus prudentes en matière d’investissements et d’emplois ? De notre point de vue, c’est en train de changer, ce qui doit nous alerter.

Les défaillances d’entreprises ont été d’un niveau très bas en 2019 ; en revanche, sur les neuf premiers mois de 2022, les radiations d’entreprises ont augmenté de 37 % par rapport à 2019.

En résumé, l'économie fait face à des chocs d'offre négatifs, particulièrement en Europe, avec des contraintes sur la production, sur la quantité, avec une inflation importée et une réduction des bilans. La hausse des taux se traduit d'ores et déjà par une baisse de la valeur des obligations à hauteur de 20 %, ce qui réduit les possibilités d'arbitrages. Ne négligeons pas ce krach muet que subissent les valeurs obligataires !

Les circonstances exceptionnelles que nous avons connues sont en train de se résorber et l'économie est à la recherche d'un nouvel équilibre. Les écarts vont se réduire, mais au prix d'une récession. La situation de très faible croissance que nous vivons actuellement peut assez rapidement se muer en récession. Ainsi, en Allemagne, les anticipations sont très dégradées.

Pour finir, quelques observations sur les finances publiques.

Les perturbations des années récentes ajoutent des menaces aux changements de tendance en cours : du fait du ralentissement démographique, la population en âge de travailler recule depuis 2011 et la population active ne progresse plus ; nous observons un affaiblissement des gains de productivité ; quant à la nécessité d'accélérer la décarbonation, elle n'est pas un facteur de croissance potentielle additionnelle, mais une réallocation d'objectifs d'investissements ; enfin les conditions de financement sont plus difficiles, avec des taux plus élevés pour une plus longue période.

Selon les prévisions du Gouvernement, l'écart de production serait encore positif entre le niveau de PIB potentiel et le niveau de PIB attendu. Selon nous, cet écart de production est résorbé compte tenu des tensions fortes sur l'activité et du fort taux d'utilisation des capacités de production. Nous anticipons une croissance potentielle d'environ 0,9 %, en actant les gains de productivité antérieurs.

Dans la mesure où la population active ne progresse plus, tout ce qui permettra d'augmenter le taux d'activité, notamment des salariés les plus âgés, sera bénéfique pour la croissance potentielle. À côté de cela, la transition énergétique, indispensable, c'est aussi de la destruction accélérée du capital, ou bien son simple remplacement, ce qui a des conséquences sur le processus productif.

Tous ces éléments nous invitent donc à retenir des hypothèses de croissance potentielle très prudentes, sachant aussi que toute récession altère le potentiel productif. En conséquence, nous tablons sur un déséquilibre des finances publiques plus marqué que celui qui est envisagé par le Gouvernement. Ainsi, nous envisageons une dette publique représentant 120 points de PIB pour l'année 2027, contre 112 actuellement.

**M. Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques.** – Voilà déjà neuf mois que la France a rattrapé le niveau d'activité d'avant-crise. Depuis, nous sommes sur un plateau. Seuls les États-Unis font mieux que nous. Mais certains secteurs sont encore en crise. L'industrie, par exemple, est toujours 6 % en dessous du niveau d'avant-crise ; la construction, à 3 %. Les services, eux, l'ont dépassé. Quant à l'énergie, elle traverse un moment très particulier, avec la crise actuelle, qui devrait toutefois être transitoire. Les performances catastrophiques dans le secteur des matériels de transport nous inquiètent, car elles peuvent réduire la croissance potentielle. Déjà, elles dégradent le commerce extérieur et réduisent nos parts de marché.

À très court terme, nous analysons le moral des chefs d'entreprise pour en inférer un taux de croissance prévisible. Malgré toutes les incertitudes, malgré toutes les catastrophes, les chefs d'entreprise ont encore un moral au-dessus de la moyenne. Les modèles en déduisent des taux de croissance positifs pour les trimestres à venir. C'est d'ailleurs aussi ce que dit l'Insee dans sa note de conjoncture. Pourquoi ont-ils le moral ? Parce que les carnets de commandes sont pleins à craquer : ils ont pour cinq à sept mois de production commandée, contre trois mois habituellement. Nous avons actuellement un problème pour produire, mais pas pour vendre. Dans l'industrie, les difficultés concernent surtout l'approvisionnement ; dans les services, le recrutement. En tout cas, les chefs d'entreprise gardent leur main-d'œuvre, car ils savent qu'il y a de la production à venir.

Le revenu des ménages a été bien préservé pendant la crise, et ceux-ci ont été partiellement empêchés de consommer. Résultat : une sur-épargne s'est accumulée. En France, elle a atteint 166 milliards d'euros en 2021, soit onze points de revenu des ménages ! Le même phénomène s'observe partout dans le monde. Aux États-Unis, on parle de 2 600 milliards de dollars. Cette sur-épargne est pour l'instant surtout placée sur des comptes en banque. Si elle est consommée, l'inflation induite sera gigantesque – la croissance aussi. Si elle est investie, elle servira à acheter des actions, des obligations, de la dette publique... En tout cas, on ne peut pas faire comme si cette sur-épargne n'existait pas. C'est pourtant ce que nous faisons dans nos prévisions, puisqu'on ne sait pas dire avec précision ce que les ménages vont en faire.

Il y a un an, la prévision qui faisait consensus pour 2022, c'était une croissance de 4 %, sans compter l'utilisation de cette sur-épargne. Quand on imaginait que 20 % de ces sommes seraient dépensés, la croissance en France passait de 4 à 6 % ! Cela en dit long sur le potentiel de rebond qui était présent sans tensions inflationnistes sous-jacentes.

D'ailleurs, il faut arrêter pendant un moment de parler d'inflation : mieux vaut parler du niveau de prix. Lorsqu'il y a simultanément un choc de demande et d'offre, dans un premier temps les prix baissent, puis ils remontent. Si l'on compare les prix prévus en 2022 par rapport à ceux de 2019, l'inflation semblerait sous contrôle. L'inflation vient du fait qu'en 2020 et 2021, les prix ont été plus bas que la normale. Même observation sur le taux de croissance : après -8 % en 2020, un rebond à +6 % ne veut rien dire. Dans les deux cas, c'est le niveau qui compte.

La Banque centrale a raison de dire que l'inflation va se tarir. La question est de savoir à quel niveau de prix nous allons arriver. À mon avis, les prix vont rester élevés, mais avec une progression faible, en tout cas cohérente avec l'objectif de la Banque centrale européenne (BCE). La croissance, elle, devait être considérable en 2022. Avec 4 %, après -8 % en 2020 et +6 % en 2021, nous aurions nettement dépassé le niveau d'avant-crise.

Pour prendre une métaphore, nous avons lancé la bille du flipper très vite, et cette bille est allée frapper des champignons pendant toute l'année 2022 : le variant omicron, qui a surpris et a eu une incidence sur le taux d'absences dans les entreprises ; la stratégie du zéro covid en Chine, due à la faible efficacité du vaccin chinois, qui n'était pas anticipée, a provoqué une rupture dans la chaîne d'approvisionnement ; la guerre en Ukraine, enfin, que personne, honnêtement, n'a intégrée dans ses prévisions, et qui a généré une grande partie de l'inflation en faisant monter les prix de l'énergie. Le choc sur le pétrole était gérable : nous avons déjà connu un baril à plus de 100 dollars. C'est sur le gaz, dont le prix a été multiplié par huit, que le choc a été considérable.

Nos prévisions sont actuellement très difficiles à établir. Nous nous en tenons au dernier point connu : prix du gaz à 200 dollars, prix du baril à 100 dollars. Si l'on stabilise ces prix, l'inflation énergétique devrait disparaître, mais le niveau des prix restera très élevé.

Ce qui n'était pas anticipé, en revanche, c'est la réaction très rapide des politiques monétaires, nouveau champignon heurté par la boule du flipper... La rapidité de l'augmentation des taux constitue un choc, d'abord aux États-Unis, puis au Royaume-Uni, et en Europe. Un point de hausse de taux d'intérêt, c'est 0,4 point de croissance en moins – et 0,1 point d'inflation en moins, alors que nous sommes à 10 % ! L'idée est donc moins de faire baisser immédiatement l'inflation que d'ancrer les anticipations, en faisant passer le message que la Banque centrale va lutter contre l'inflation. À court terme, toutefois, cela provoque une récession. La politique qui permet de lutter contre l'inflation à court terme, c'est la politique budgétaire. Aujourd'hui, le bouclier tarifaire diminue l'inflation de trois points. Actuellement, les anticipations d'inflation à cinq ans en zone euro sont à 2,2 % : proche de la cible. Aux États-Unis, elles sont à 2,5 %, maîtrisées également, donc.

Les problèmes d'approvisionnement avaient atteint des niveaux historiques. L'indicateur calculé par la Réserve fédérale des États-Unis est très scruté : un choc d'approvisionnement s'y reflète normalement par un écart-type, ou un peu plus. Nous sommes montés jusqu'à quatre écarts-types – et c'est non linéaire ! On observe cependant un retour rapide à la normale. Nos prévisions extrapolent ces tendances, même si on ne sait pas ce qui va se passer demain, notamment en Chine, entre le zéro covid, le congrès du Parti communiste et les tensions avec Taïwan. À l'OFCE, nous essayons surtout de comprendre les chocs identifiés, qui sont déjà là, et d'analyser leurs conséquences. La Chine va-t-elle envahir Taïwan ? Allons-nous manquer de carburant demain ? Y aura-t-il une crise sociale dans les mois à venir ? Nous n'en savons rien. Nous construisons donc des scénarios alternatifs pour en tenir compte.

En 2022, nous devions avoir 4 % de croissance. Omicron nous a retiré 0,2 point, le choc des taux nous a enlevé encore 0,2 point, celui des incertitudes géopolitiques a coûté 0,5 point, et le choc énergétique nous enlève encore l'équivalent : au total, en tenant compte aussi des politiques budgétaires qui ont essayé de compenser tout cela, on arrive à 2,6 % pour cette année. Pour l'année 2023, nous modélisons la continuation des mêmes difficultés. À politique budgétaire inchangée, et sans nouveaux chocs, nous serions à 0,6 % de croissance. Certains voient donc ce chiffre comme un maximum, les chocs potentiels devant être plutôt négatifs. Mais nous avons retenu des prix de l'énergie relativement élevés.

Par rapport à ce qu'on prévoyait avant la crise, presque tous les pays sont en retard. Les pays scandinaves sont en avance, et c'est aussi le cas de l'Italie, pays pour lequel cette crise n'a pas eu d'incidence sur le potentiel de croissance. Le grand perdant de cette crise, c'est l'Asie. Certes, le PIB y est supérieur à celui de 2019, mais il est plus faible que ce qu'il aurait été sans cette crise.

L'écart de production prévu par le Gouvernement est-il optimiste ou pessimiste ? La question se posait déjà en 2019. Le Gouvernement parlait d'écart positif, ce qui signifie que le taux de chômage était inférieur à son niveau structurel. Or il était à 8,4 %, avec une inflation sous-jacente de 0,9 %. Cela ne paraît pas convaincant. D'ailleurs, le taux de chômage a diminué sans créer de tensions inflationnistes. C'est bien que le taux de chômage structurel en France n'était pas de 8,4 %.

La crise a-t-elle eu une incidence sur le potentiel de croissance ? Une crise ordinaire en a, mais la covid était une crise atypique. Les politiques qui ont été mises en place, très rapidement et à grande échelle, ont justement été taillées pour préserver le tissu productif et la capacité des ménages à consommer. De ce fait, le niveau de production potentielle ne s'est pas affaibli pendant cette crise. Il n'y a pas eu de destruction de capital. La Banque de France prévoyait au départ une incidence négative de 2,5 % sur la croissance potentielle. Actuellement, elle parle de +0,2 %. Certes, des investissements n'ont pas eu lieu, ce qui enlève 0,5 point de production potentielle. En niveau, donc, le choc est majeur. Mais en croissance potentielle, il faut être beaucoup plus prudent. Pour notre part, nous avons simplement prolongé les tendances précédentes, ce qui aboutit à peu près aux prévisions du Gouvernement.

En revanche, la croissance potentielle va diminuer avec le temps – sur ce point nous sommes d'accord avec Rexecode – car la population active diminue. C'est ce qui rend nécessaire une grosse réforme des retraites, et nous oblige à faire augmenter fortement le taux d'emploi. Et encore, cela ne suffirait pas à compenser, à long terme, la baisse de la croissance potentielle. À court terme, cela pourrait la faire monter de 0,3 point.

Le gros problème, pour la croissance potentielle, c'est le marché du travail. La tendance, dans les grands pays, est au ralentissement de la productivité depuis trente ans. Son rythme de progression s'établit, en moyenne, un peu en dessous de 1 %. En France, on produit à peu près la même chose qu'il a deux ans et demi – 0,8 % de plus, en fait. Avec les gains de productivité, on devrait avoir des destructions d'emplois, puisque les salariés d'aujourd'hui sont 2 % plus productifs que les salariés de 2019. On retrouve cette tendance partout en Europe, à l'exception de l'Italie. Ce n'est pas une spécificité française.

Si une partie de ce décalage peut s'expliquer en France par la durée du travail et l'apprentissage, une autre reste inexplicée. Deux hypothèses peuvent être avancées.

Premièrement, les gains de productivité ont été surévalués, et nous assistons réellement à une baisse de productivité. Certains mettent en avant un effet du télétravail – la Banque de France estime au contraire que le télétravail se traduit par une hausse de productivité – ou de la « démission silencieuse », qui se traduirait par un moindre investissement au travail.

Deuxièmement – l'hypothèse que nous privilégions –, ce décalage s'explique pour d'autres raisons.

L'Urssaf indique ainsi un recul du travail dissimulé, les entreprises préférant déclarer complètement leurs salariés pour toucher les aides étatiques. De même, on compte moins de travailleurs détachés qu'auparavant. Autant de personnes qui n'étaient pas comptabilisées dans l'emploi, mais dont le travail avait pour effet d'augmenter la valeur ajoutée. Ces évolutions peuvent donner temporairement l'illusion d'une perte de productivité.

Nous croyons aussi à une rétention importante, mais temporaire, de main-d'œuvre de la part des entreprises.

Parce que les carnets de commandes sont pleins, qu'il existe des difficultés de recrutement et que les taux d'absence restent très élevés, les entreprises préfèrent conserver un surplus de main-d'œuvre à disposition. Il n'y a aucune certitude en la matière, mais, pour

nous, cette rétention de main-d'œuvre dans les entreprises nous semble plus vraisemblable qu'un réel effondrement de la productivité. Nous l'estimons à 600 000 emplois environ.

Les chefs d'entreprise risquent donc de procéder petit à petit à des ajustements et, dans ce cas de figure, le chômage repartirait à la hausse, contrairement aux prévisions du Gouvernement. La croissance de demain serait moins riche en emplois, car les chefs d'entreprise utiliseraient cette réserve de productivité.

Notre hypothèse de croissance n'est pas si différente de celle du Gouvernement, mais là où il prévoit 115 000 créations d'emplois, nous prévoyons 170 000 destructions, avec des gains de productivité qui reviendraient à des niveaux normaux au cours des trois prochaines années.

Si nos prévisions se réalisaient, le taux de chômage serait de 8 % environ fin 2023.

**M. Maxime Darnet, économiste France à Allianz.** – Nous anticipons très clairement une récession technique aux États-Unis avant la fin 2022 ou le début 2023. La forte inflation rogne le pouvoir d'achat des ménages américains et la remontée rapide des taux d'intérêt entraîne un retournement assez spectaculaire du marché immobilier. Plus près de chez nous, les dernières enquêtes sur l'Allemagne et l'Italie indiquent aussi un ralentissement très fort, avec certainement une entrée en récession au quatrième trimestre 2022, du fait principalement du choc énergétique.

Nous avons aussi essayé de dresser un état du marché gazier européen à la suite des coupures russes. Nous importons 1 650 térawatts-heure (TWh) de gaz russe. En compensation, les offres alternatives représentent 550 TWh, essentiellement en provenance des États-Unis, du Qatar, de la Norvège et de l'Algérie, et la réactivation des usines à charbon permet de fournir 100 TWh supplémentaires, notamment en Allemagne.

La réduction spontanée de consommation des agents économiques face à la hausse vertigineuse des prix devrait, de son côté, se traduire par une économie de gaz de l'ordre de 600 TWh. En Allemagne, notamment, de nombreuses industries ont déjà commencé à réduire leur production.

Les pays européens ont par ailleurs des stocks de gaz à des niveaux très satisfaisants, qu'ils peuvent mobiliser. Dans l'hypothèse de stocks ramenés à 40 % – ils atteignent presque 90 % actuellement en France –, cela permettrait de fournir 400 TWh.

Selon la rigueur de l'hiver, nous pourrions donc avoir un manque de gaz compris entre 100 et 300 TWh, ce qui correspondrait tout de même à une baisse de PIB comprise entre 1 % et 2 %, et jusqu'à 3 % potentiellement en Allemagne selon le pire scénario.

Dans ce contexte, les États européens ont pris de nombreuses mesures de soutien aux ménages et aux entreprises. L'équivalent de 3 % du PIB a été mis sur la table en moyenne dans les pays européens, la France se situant plutôt au milieu du tableau, contrairement aux idées reçues, et l'Allemagne clairement en tête. Nous sommes vigilants sur ces mesures, qui réduisent certes l'inflation à court terme – 2 points en France en 2022 –, mais de quelle manière les États choisiront-ils d'y mettre un terme ?

L'une des origines de la grande inflation des années 1970 tient à la forte augmentation des dépenses publiques américaines sous l'administration Johnson entre 1962

et 1968, sans hausse de taxes concomitantes pour équilibrer le budget. Or, sur la période 2016-2022, on constate que les dépenses gouvernementales des grands pays européens ont également augmenté de façon importante, en particulier sous l'effet de la crise de la covid, notamment en Espagne.

Si le climat des affaires reste pour le moment plutôt bon en France, on constate un début de dégradation dans le secteur manufacturier, en raison notamment d'un fort ralentissement des industries les plus énergivores – chimie, métaux et papier.

L'indicateur de sentiment économique de la Commission européenne, qui porte à la fois sur les ménages et les entreprises, ralentit aussi fortement, mais reste compatible avec une croissance positive du PIB français au troisième trimestre 2022.

Allianz pense toutefois que l'économie française connaîtra une récession relativement modérée de l'ordre de 0,6 % en 2023, à cause de l'entrée en récession de nos principaux partenaires et d'une baisse des dépenses de consommation des ménages, qui devraient fortement ralentir dans les trimestres à venir. Le marché immobilier devrait lui aussi souffrir du resserrement monétaire très fort opéré par la BCE, la baisse des demandes de crédits immobiliers des ménages étant déjà très nette.

Notre prévision de déficit public diffère logiquement de celle du Gouvernement : nous l'estimons à 5,5 % du PIB pour 2023.

Les besoins de consolidation budgétaire sont par ailleurs très importants en France. Nous avons simulé l'effet d'une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt d'emprunt sur la dette française : le coût supplémentaire pour les finances publiques serait à terme de 70 milliards d'euros, ce qui devrait peser sur la croissance des années à venir. C'est pourquoi nous sommes plus pessimistes que le Gouvernement sur les prévisions de croissance du PIB jusqu'en 2027.

Le taux de chômage structurel a en effet un peu baissé en France, mais cela s'explique avant tout par le vieillissement de la population active, les personnes âgées de plus de 49 ans, qui ont davantage de compétences techniques et d'expérience, ayant un taux de chômage plus faible que les personnes de moins de 25 ans.

Toutefois, il ne faut pas négliger non plus l'effet des réformes à venir. Nous avons retenu comme hypothèse l'adoption de la réforme de l'assurance chômage, et nous pensons qu'elle renforcera la tendance à la baisse du chômage structurel. Nous estimons son taux à 7,2 % d'ici à 2027, contre 8 % actuellement.

Le taux implicite de taxation à l'entrée en emploi d'un chômeur reste en effet élevé en France, de 75 %, contre 65 % en moyenne pour l'OCDE. Cela signifie que 75 % du surplus de salaire généré par la reprise d'activité est absorbé par des hausses d'impôt et des baisses d'aides diverses.

Les perspectives du chômage structurel sont donc plutôt orientées à la baisse : nous nous attendons à un taux de chômage structurel de l'ordre de 7,2 % en 2027, contre 8 % actuellement. Néanmoins, il nous paraît difficile de parvenir au plein emploi, sauf à combiner plusieurs réformes. Nous sommes en particulier plutôt pessimistes sur le niveau général de formation de la population. Dans tous les domaines – lecture, mathématiques, sciences –, la

France affiche en effet un niveau bien plus dégradé que la moyenne de l'OCDE. Or si l'on en croit les dernières enquêtes, les choses ne devraient guère s'arranger.

Par ailleurs, le coin fiscal-social, qui correspond au niveau des prélèvements, cotisations sociales et taxation des revenus en pourcentage du coût du travail, reste élevé en France. Tant que le salaire net n'augmentera pas, il sera difficile de stimuler l'offre de travail et d'inciter les chômeurs à retrouver un emploi. Comme la formation, la rémunération du travail est donc un facteur favorisant la recherche du plein emploi, que nous situons autour de 5 % de chômage structurel.

En matière d'investissement, les perspectives demeurent favorables en dépit de conditions financières de plus en plus dures. Ainsi, l'investissement total en pourcentage du PIB est en hausse très nette depuis 2015-2016. C'est une bonne nouvelle pour les perspectives de croissance. Le potentiel d'investissement dans les énergies renouvelables est par ailleurs important, compte tenu du retard qu'a pris la France – 30 % seulement de l'investissement privé total dans les énergies renouvelables dans la période post-covid, contre près de 60 % aux États-Unis par exemple – par rapport à ses voisins.

Nos prévisions de croissance s'établissent à 0,9 %. Elles divergent essentiellement de celles du Gouvernement – il table sur un taux de 1,35 % – sur la question de la croissance tendancielle de la productivité. En général, les chocs énergétiques entraînent en effet un ralentissement fort et brutal de la productivité – nous avons pu le constater en 1973 et 1979, la productivité n'ayant jamais retrouvé en France son niveau d'avant le choc pétrolier. Or le choc gazier actuel dû à la coupure des approvisionnements russes affecte la France – moins que ses voisins certes –, à hauteur de 2 % du PIB, soit un taux presque équivalent aux crises des années 1970. Dans ce contexte, nous pensons que si la crise énergétique dure, elle réduira les perspectives de productivité. Le tissu industriel connaît actuellement une forme de destruction ; or l'industrie est un des principaux facteurs de croissance de la productivité.

**M. Jérôme Bascher.** – Quand on fait une projection, il est important de savoir d'où l'on part. Aussi, nous aimerions connaître l'écart de production entre 2022 et 2023.

J'aime beaucoup votre idée associant chômage et baisse de productivité. À en croire la programmation annuelle des finances publiques ou le Haut Conseil des finances publiques, l'écart expliquant les différences de croissance potentielle s'expliquerait essentiellement par la productivité globale des facteurs (PGF). Vous avez évoqué la baisse de la productivité du travail. Le contenu de la croissance en emplois est, selon moi, également à considérer : si vous remplissez les hôtels, cafés et restaurants, vous obtenez une productivité extrêmement faible et des emplois faiblement qualifiés...

**M. Éric Heyer.** – Nous en tenons compte.

**M. Jérôme Bascher.** – Compte tenu des niveaux de croissance potentielle évoqués, quelle crédibilité accordez-vous finalement à l'hypothèse d'un retour au plein emploi ?

**M. Didier Rambaud.** – L'élément positif me semble être le niveau d'épargne, voire de surépargne, qui se chiffre à 170 milliards d'euros environ pour la France. Comment la mobiliser ? Faut-il encourager la consommation, l'investissement productif, un mixte des deux ?



Par ailleurs, compte tenu du dérèglement climatique et de la fonte des glaces qui libère des virus, nous serons malheureusement confrontés à d'autres pandémies et, donc, à de nouveaux chocs d'inflation. Comment peut-on les juguler pour éviter qu'ils ne cassent la reprise d'activité ?

**M. Michel Canévet.** – Vos analyses montrent bien le décalage entre les prévisions de croissance gouvernementales et celles que vous effectuez. Quel sera l'impact de la réforme des retraites, qui ne peut être immédiat, sur la croissance du PIB ? Par ailleurs, ce dossier ne risque-t-il pas d'entraîner une réduction de l'activité ? Je pense aux mouvements sociaux qui s'annoncent et qui pourraient perturber significativement les perspectives économiques.

Quels seront en outre, selon vous, les effets de la baisse – 8 milliards d'euros – des impôts de production sur la croissance ? Enfin, sur l'emploi, j'estime que le niveau de plein emploi se situe autour de 6 % de chômage, compte tenu des dispositifs de solidarité existant dans notre pays. Partagez-vous cette analyse ?

**M. Marc Laménie.** – Avez-vous pu mesurer précisément les conséquences de la crise sanitaire et des aléas climatiques sur la croissance ?

**M. Denis Ferrand.** – Nous estimons que nous sommes en écart de production fermé, ce qui ne signifie pas que le chômage structurel ne pourra plus baisser. Néanmoins, plus on s'attaque à des populations éloignées de l'emploi, plus le coût du retour à l'emploi est important : il nécessite un investissement, de la part des entreprises et en termes de formation. Or nous notons un écart avec les pays de l'OCDE, non pas sur le taux d'emploi des personnes les plus formées ou de formation intermédiaire, mais sur le taux d'emploi des personnes qui ont reçu une faible formation initiale. La baisse du chômage pourrait par ailleurs jouer sur le niveau de la productivité.

S'agissant de la réforme des retraites, il ne faut pas en attendre un impact immédiat en termes de taux d'emploi additionnel. Le taux d'emploi des 60-64 ans, autour de 30 %, est très faible : nous nous sommes habitués à exclure de l'emploi et du processus de formation les personnes approchant de l'âge de la retraite. Nous devons changer certaines habitudes dans le mode de fonctionnement des entreprises, mais aussi dans le mode de représentation des salariés et nous poser la question de l'accompagnement des personnes pour qu'elles restent le plus longtemps possible dans l'emploi.

S'ils ne seront pas immédiats, les effets de la réforme des retraites sont assez certains en termes d'augmentation du potentiel de production. Reste à savoir quand ils interviendront... D'une certaine manière, il est presque plus facile de faire de la prévision à long terme que de la prévision à court terme.

Peut-être est-il possible, à court terme de s'appuyer sur la sur-épargne, qui peut être réinvestie ? J'attire toutefois l'attention sur le fait que la valeur de cette épargne s'érode progressivement.

S'agissant de la sur-épargne constatée, nous devons nous demander comment l'orienter vers le haut de bilan, notamment pour financer la transition énergétique ? Ce débat, c'est un peu l'Arlésienne en France, la même question revenant toujours : comment associer épargne et fonds propres ?

Ce débat est également parasité par l'augmentation vertigineuse de la dette publique, qui a besoin d'être financée.

Rexecode défend depuis toujours la baisse des impôts de production, pour être en harmonie avec nos voisins européens. À valeur ajoutée égale, nous avons en France 35 milliards d'euros d'impôts de production en plus que la moyenne des États de l'Union européenne. La question est de savoir comment financer cette baisse, mais, à nos yeux, il est préférable de créer les conditions de la production, puis de prendre éventuellement de l'impôt sur la valeur créée, plutôt que de brider la production dès l'origine. Il y a un équilibre à trouver à cet égard.

**M. Éric Heyer.** – Pour nous, le chômage structurel en France se situe peu ou prou autour de 6,3 %. Cela veut dire que, pour atteindre le plein emploi, que je situe autour de 4,5 %, voire 5 %, il y a des réformes à faire.

On a beaucoup parlé de formation, mais je pense que l'immobilier est une problématique qui n'est pas assez prise en compte. Or le mal logement est une source fondamentale de mauvaise intégration dans l'emploi, et elle commence à produire ses effets dès l'enfance. Quand on est mal logé, on n'est pas dans de bonnes conditions pour réussir son parcours scolaire. Une étude du Collège de France montre que l'on est en mesure de dire à 82 % à la fin de la maternelle ou du cours préparatoire qui va décrocher scolairement à 16 ans ou être en situation d'échec au vu des conditions de logement durant son enfance.

Par ailleurs, on peut évoquer la mobilité, mais c'est la plupart du temps lié au logement. On a voulu faire une France des propriétaires. Résultat : une fois que l'on accède à la propriété, on est fixé à son territoire et on ne bouge plus.

Ce qui nous différencie des autres scénarios, c'est que l'on ne sait pas dire s'il y aura un rationnement de l'énergie, d'autres crises sanitaires ou des catastrophes naturelles. La crise sociale, c'est différent, car elle est latente depuis 2019.

Depuis lors, selon l'Insee, le taux de pauvreté s'est stabilisé grâce au « quoi qu'il en coûte », mais les inégalités se sont creusées au profit des 20 % les plus riches, qui ont pratiqué la sur-épargne. De même, les effets du choc énergétique ne sont pas les mêmes pour tout le monde : 5 % d'inflation au niveau national, ce n'est pas 5 % pour tout le monde.

Si, en plus, on fait des économies sur le chômage et les retraites, il y a des chances que la crise sociale nous revienne comme un boomerang. À mon sens, il sera très compliqué de dire que l'on continue à baisser les impôts dans les années qui viennent, d'autant qu'il y a eu 200 milliards d'euros de dette en plus ces dernières années.

Un dernier point sur le climat, avec une question un peu iconoclaste : le réchauffement climatique est-il bon pour la croissance économique ? Cela dépend du niveau initial des températures. Si elles sont basses à l'origine, le réchauffement a du bon pour l'économie, en revanche, si elles sont déjà hautes... À l'évidence, les incidences négatives du réchauffement climatique sont plus importantes pour le Sud que pour le Nord, ce qui aura des conséquences sur les flux migratoires, qui vont devenir gigantesques. Comment va-t-on les gérer ? Le choc risque d'être si violent qu'il sera impossible à gérer à l'horizon de 2050.

**M. Maxime Darmet.** – L'écart entre le Gouvernement et Allianz s'explique en partie par la différence de calcul de la productivité globale des facteurs.

Pour nous, le covid a perturbé durablement les chaînes de valeur. Avant la crise, il s'agissait de réduire considérablement les stocks. C'était la logique du « *juste à temps* ». Aujourd'hui, les entreprises sont plus prudentes et ont reconstitué leurs stocks : on est passé à une logique de « *au cas où* ». Mais cela coûte plus cher et cela affecte la productivité globale des facteurs.

En ce qui nous concerne, nous ne pensons pas que la sur-épargne soit susceptible de booster la croissance dans les années à venir. L'équation budgétaire des ménages se complique avec l'inflation forte, et ils préfèrent garder l'argent de côté.

Sur le plein emploi, je n'ai pas de dissonances majeures avec mes collègues, même si, pour ma part, je préfère mettre l'accent sur le manque de compétences techniques et la formation. Il faut miser sur les moins formés et mieux rémunérer les emplois les moins qualifiés. Le Smic net est sans doute trop bas. Il y a des marges en France pour augmenter le salaire net. C'est une question de financement.

**M. Denis Ferrand.** – Le Fonds monétaire international (FMI) a produit une évaluation sur la transition énergétique, qui coûterait en moyenne 0,2 point de croissance par an à moyen terme. Les effets arriveront bien plus tôt qu'en 2050.

En 1979, nous avons connu un choc énergétique, qui était mondial. Aujourd'hui, la crise du gaz a une dimension locale, et elle contribue donc à déséquilibrer la compétitivité entre les continents. Songez que le prix du gaz est aujourd'hui 14 fois plus élevé en Europe, 8 fois plus en Asie et 3 fois plus aux États-Unis qu'en septembre 2019.

**M. Éric Heyer.** – La différence de prévision sur l'emploi avec le Gouvernement tient à l'apprentissage. Nous ne croyons pas à l'objectif de 1 million d'apprentis, car il n'est pas budgété. En effet, ce sont des emplois aidés de façon un peu différente. Au demeurant, ils permettent d'afficher des taux de chômage beaucoup plus faibles.

**M. Bernard Delcros, président.** – Merci à tous de votre participation.

*La réunion est close à 12 h 45.*

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

**Mardi 25 octobre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Cohésion des territoires » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous passons à l'examen du rapport de Paul Toussaint Parigi sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

**M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».** – La mission « Direction de l'action du Gouvernement » telle qu'elle est nous est présentée cette année connaît un rétrécissement attendu de son périmètre, puisque l'un de ses trois programmes a été supprimé. Il s'agit du programme relatif à la présidence française du Conseil de l'Union européenne, qui s'est achevée le 30 juin 2022 et qui, par conséquent, ne devrait plus entraîner de dépenses en 2023.

Corrigée de cette importante mesure de périmètre et de l'inflation, la mission voit ses crédits augmenter de 3,5 % en crédits de paiement (CP) et de 9 % en autorisations d'engagement (AE). Il s'agit d'une hausse non négligeable, qui doit néanmoins être relativisée, puisqu'elle ne représente, en valeur absolue et toujours hors inflation, que 30 millions d'euros en CP et 73 millions d'euros en AE. Ces nouvelles dépenses me semblent en outre pleinement justifiées, puisqu'elles reflètent la priorité accordée par le Gouvernement à la cybersécurité et, dans une bien moindre mesure, à l'écologie, deux enjeux dont l'importance n'est plus à démontrer.

Le présent projet de loi prévoit tout d'abord un renforcement important des moyens alloués à la cybersécurité dans un contexte où le nombre de cyberattaques touchant aussi bien l'État que des collectivités territoriales, des entreprises ou bien encore des hôpitaux – on l'a vu récemment à l'hôpital de Corbeil-Essonnes – a triplé en deux ans seulement. Pour mieux prévenir ces attaques et aider les organismes touchés à y faire face, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) bénéficiera en 2023 d'un schéma d'emplois de 46 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, ainsi que d'une nouvelle dotation de 25 millions d'euros afin de lui permettre d'acquérir de nouveaux locaux à Rennes à proximité du pôle cyberdéfense du ministère des armées.

Parallèlement au renforcement de l'Anssi, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), qui exerce elle aussi une mission de protection numérique des données, verra ses effectifs renforcés à hauteur de 18 ETP en 2023. À titre d'illustration, 43 % des notifications reçues par la CNIL en 2021 concernaient des attaques dites par logiciel de rançon ou rançongiciel.

Ce renforcement des moyens alloués à la cybersécurité s'accompagnera parallèlement d'un renforcement de ceux attribués à la nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), issue de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi). L'Arcom se verra dotée en 2023 de 18 ETP supplémentaires afin de lui permettre de répondre à l'élargissement de son champ de compétence à de nouveaux acteurs du numérique, à savoir les plateformes, les réseaux sociaux et les sites de partages de vidéos – ce nouveau champ d'action résulte de récentes évolutions législatives.

Le présent projet de loi acte également l'évolution des indicateurs de performance s'appliquant à l'Arcom avec la création d'un nouvel indicateur relatif au délai moyen de traitement des saisines reçues par l'Arcom sur un programme télévisuel. Ce nouvel indicateur résulte notamment d'une recommandation émise par notre collègue Michel Canévet à l'occasion d'un contrôle budgétaire concernant l'ex-CSA, à l'époque où il était rapporteur spécial de la mission.

J'en viens ensuite à deux points de ce budget concernant l'écologie qui ont retenu mon attention, même si l'on ne peut pas dire que les montants en jeu soient mirobolants.

Le premier point concerne le Haut Conseil pour le climat, sur lequel j'avais effectué l'an passé un contrôle budgétaire. Ce travail de contrôle m'avait conduit à constater le manque de moyens criant de ce jeune organisme et à réclamer une hausse substantielle de ses effectifs, pour les porter de 6 à 24 ETP en 2023. J'ai été partiellement entendu, puisque le plafond d'emplois alloués au Haut Conseil pour le climat a été doublé et que ses effectifs devraient donc atteindre 12 ETP en 2023. Cette décision me semble évidemment aller dans le bon sens, même si l'on aurait pu faire davantage, et j'espère qu'elle permettra effectivement au Haut Conseil pour le climat de mieux mener à bien ses importantes missions.

Le second point concerne le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), dont la création a été officialisée il y a quelques mois par décret et dont les moyens sont définis par le présent projet de loi. Ce nouveau secrétariat, placé directement sous l'autorité de la Première ministre, devra permettre d'assurer la coordination interministérielle de l'ensemble des politiques publiques visant à assurer la transition écologique du pays.

Sur le fond, il est difficile de ne pas se féliciter de cette création, qui témoigne de la prise de conscience du Gouvernement et du Président de la République de la nécessité d'inscrire l'écologie comme une priorité transversale de l'action publique. Reste néanmoins à traduire cette promesse en actes. Pour ce faire, le secrétariat général à la planification écologique disposera en 2023 de l'appui d'une équipe de 15 ETP et d'un budget de fonctionnement de 500 000 euros, ce qui peut sembler peu au regard de l'immensité de la tâche que représente la planification écologique. D'après ce qui m'a été indiqué au cours des auditions que j'ai menées, ces moyens devraient cependant être amenés à augmenter substantiellement dans les prochaines années, pour être portés à 50 ETP d'ici à 2025. C'est un sujet que je suivrai attentivement en tant que rapporteur spécial au cours des prochains exercices.

Je terminerai mon propos par quelques mots sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative », géré par la direction de l'information légale et administrative (Dila), elle-même rattachée aux services de la Première ministre.

Ce budget annexe tire principalement ses ressources des recettes d'annonces légales, notamment des recettes d'annonces de marchés publics, qui dépendent fortement de l'activité économique. Pour cette raison, le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une hypothèse de recettes prudente, à hauteur de 167 millions d'euros, soit une baisse de 7 millions d'euros par rapport aux recettes estimées pour l'année 2022.

Malgré cette prévision prudente, le budget annexe devrait dégager en 2023 un nouvel excédent, estimé à 14 millions d'euros, grâce à des dépenses modérées de personnel et de fonctionnement.

Les effectifs de la Dila seront une nouvelle fois réduits, avec un schéma d'emplois négatif de -15 ETP. Le contexte inflationniste pèse en revanche fortement sur les dépenses de fonctionnement de la Dila, qui devraient augmenter de près 3 % en 2023. Cette augmentation s'explique notamment par la hausse importante des prix de l'électricité et du papier, qui a entraîné une hausse incompressible de 50 % du coût des activités d'imprimerie gérées par la direction.

Enfin, les dépenses d'investissement du budget annexe en 2023 permettront notamment d'améliorer la sécurité informatique et les fonctionnalités des différents sites internet gérés par la Dila, dont Légifrance et le site d'information administrative service-public.fr, qui font tous les deux l'objet de plusieurs dizaines de millions de visites chaque année.

A la lumière de ces différentes observations, je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », ainsi que les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».** – Même si je n'ai pas encore mené toutes les auditions auxquelles je souhaite procéder, je rejoins les propos du rapporteur spécial.

Ce budget 2023 tient compte des risques cyber et du contexte international et, comme cela a été dit, l'augmentation des moyens des autorités administratives indépendantes correspond largement à des évolutions législatives ayant abouti à un élargissement des compétences de certaines d'entre elles.

Je formulerai à ce stade deux remarques. D'une part, je constate que le budget du service d'information du Gouvernement (SIG) est systématiquement surconsommé. D'autre part, nous n'avons aucune information sur les coûts du Conseil national de la refondation et du Haut-Commissariat au plan.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je le répète, nous évoluons sur une ligne de crête entre les besoins de financement et la soutenabilité des finances publiques. En l'espèce, le périmètre de la mission se rétrécit, mais les dépenses augmentent sensiblement.

En ce qui concerne la gouvernance écologique, je suis perplexe sur la méthode utilisée : la Première ministre nous dit qu'il faut casser les fonctionnements en silos, mais on semble rester sur les décisions et modes d'action du passé. Il y a clairement un problème de calage sur cet aspect des choses.

**Mme Christine Lavarde.** – Le groupe Les Républicains partage la prudence du rapporteur général et, à ce stade de nos débats, nous souhaitons que la commission réserve son vote sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». En effet, nous nous interrogeons sur la très grande augmentation des effectifs de cette mission.

Aujourd'hui, le SGPE fonctionne avec les moyens du commissariat général au développement durable (CGDD) : n'y aura-t-il pas demain des doublons ? Je crois qu'il faut regarder les choses avec attention, d'autant que les effectifs des ministères concernés ne bougent pas.

Je ne sais pas si c'est la DILA qui édite les documents budgétaires, mais il y a d'importants problèmes, notamment dans les tableaux, ce qui est assez regrettable.

**M. Michel Canévet.** – Les moyens en personnel augmentent beaucoup. Habituellement, il y a des réductions ailleurs pour compenser de telles hausses. Est-ce le cas cette année sur les autres services rattachés au Premier ministre ?

Je constate que les effectifs du Groupement interministériel de contrôle (GIC) augmenteront de 34 ETP. Est-ce lié à une augmentation du nombre des écoutes ?

La DILA, dont les dépenses contraintes augmentent, disposera-t-elle de suffisamment de moyens pour fonctionner ?

**Mme Isabelle Briquet.** – Nous saluons la hausse des crédits destinés à la cybersécurité.

L'augmentation des crédits des autorités administratives indépendantes correspond souvent à une hausse des saisines – il y a donc une logique. Les 2 ETP accordés à la Défenseure des droits ne suffiront sans doute pas pour faire face à cette hausse des saisines, qui conduit malheureusement à un allongement préoccupant des délais de réponse.

Chaque année, la Cour des comptes pointe du doigt le fait que le niveau des dépenses consommées par le service d'information du Gouvernement (SIG) est nettement supérieur au budget prévisionnel. Estimez-vous que les crédits seront suffisants en 2023 ?

Enfin, je note que les documents budgétaires ne donnent absolument aucune information sur le Haut-Commissariat au plan. Devons-nous publier un avis de recherche ? Plus sérieusement, disposez-vous, Monsieur le rapporteur spécial, de données au sujet de cet organisme ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Le périmètre de la mission rétrécit, mais ses crédits augmentent. Il y a donc un certain paradoxe et il est difficile de se faire une idée précise à cet instant. Disposez-vous de comparaisons internationales en la matière ?

**M. Dominique de Legge.** – Le Gouvernement incite les collectivités locales à la sobriété, pour ne pas dire à la rigueur, mais il ne s'applique pas ce principe à lui-même en ce qui concerne cette mission. Faites ce que je dis, pas ce que je fais... La fusion de deux organismes, le CSA et la Hadopi, aboutit à une augmentation des moyens. Le SGPE bénéficie de 15 ETP supplémentaires, la CNIL de 18. À la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), tout est informatisé : dans ces conditions, pourquoi prévoir 4 ETP de plus ?

Je me souviens d'un temps où l'actuel président de la République appelait à la diminution des emplois publics... Quelle est la justification réelle de toutes ces créations de postes ?

**M. Philippe Dominati.** – Dans certains cas, l'État rattrape un certain retard, par exemple en matière de cybersécurité, et on peut le comprendre.

Mais à part les sénatoriales, il n'y a pas d'élections en 2023, si bien qu'on a du mal à comprendre l'augmentation des postes accordés à la HATVP. Néanmoins, si cela permet d'embaucher quelqu'un pour répondre au téléphone, je suis d'accord !

**M. Daniel Breuiller.** – La hausse des emplois dédiés à la Défenseure des droits est bienvenue, car les besoins grandissent. Il en est de même pour les moyens alloués à la cybersécurité – pensons à l'exemple de l'hôpital de Corbeil-Essonnes !

Je me félicite évidemment de l'augmentation des moyens du Haut Conseil pour le climat, mais cela sera-t-elle suffisante pour que cet organisme puisse jouer pleinement son rôle ?

En ce qui concerne le SGPE, les besoins sont bien plus élevés que les 15 postes créés, tant la planification écologique est essentielle. Néanmoins, je m'interroge sur l'articulation de cette nouvelle instance avec le CGDD.

**M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial.** – La surconsommation systématique des crédits du SIG est effectivement incompréhensible et je l'avais déjà dénoncée dans mon rapport l'an dernier. S'agissant du Conseil national de la refondation, je crois savoir qu'un amendement sera présenté à l'Assemblée nationale à ce sujet ; nous y verrons peut-être plus clair.

Les besoins sont très importants en matière de cybersécurité ; je vous rappelle que les attaques ont triplé en deux ans. Nous sommes en retard, d'autant que nous savons bien maintenant que les cyberattaques peuvent aussi être utilisées comme des armes de guerre. Il est difficile d'évaluer précisément les choses, mais je pense que nous devons continuer d'augmenter les crédits dans les années à venir.

Les autres augmentations correspondent le plus souvent à de nouvelles missions attribuées aux autorités administratives indépendantes.

J'ai procédé à plusieurs auditions. Sur l'articulation entre le SGPE, qui aura des moyens propres, et le CGDD, on m'a répondu que la réflexion était en cours. Sur l'absence d'informations concernant le Haut-Commissariat au plan, j'ai posé la question, mais je n'ai pas obtenu de réponse...

Le budget annexe connaît des excédents annuels ; la DILA dispose donc encore, malgré l'augmentation de ses coûts de fonctionnement, d'une trésorerie suffisante.

Il est vrai que les fusions n'aboutissent pas souvent à des économies d'échelle – nous le savons bien sur nos territoires... Elles ont plutôt tendance à faire progresser les dépenses.

Enfin, en ce qui concerne le Groupement interministériel de contrôle, les demandes de réquisitions adressées aux opérateurs ont augmenté de 30 % sur un an.

*La commission décide de réserver son vote sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».*



## **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous poursuivons avec l'examen des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

**M. Christian Bilhac, rapporteur spécial de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».** – La mission « Conseil et contrôle de l'État » rassemble les crédits des juridictions administratives et financières ainsi que du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une hausse de 8,5 % des crédits de la mission, qui atteindrait 817 millions d'euros en crédits de paiement.

Eu égard au poids des dépenses de personnel, à savoir 80,9 % des crédits demandés, le volume du budget de la mission est largement tributaire des moindres variations qui peuvent affecter les dépenses de personnel. Pour 2023, ces dépenses sont mécaniquement accrues, sous l'effet de la hausse de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique. Pour les juridictions administratives, cette revalorisation du point d'indice représente un coût de 10,9 millions en année pleine. Pour les juridictions financières, dont les effectifs sont moins nombreux, cette augmentation du point d'indice représente 4,4 millions d'euros en année pleine.

Par ailleurs, la revalorisation indemnitaire des magistrats administratifs et financiers a été rendue nécessaire pour maintenir l'attractivité financière de ces corps par rapport au nouveau corps des administrateurs de l'État, issu de la réforme de la haute fonction publique. La revalorisation indemnitaire cible donc les débuts de carrière et a été opérée par arrêté du 22 avril 2022 pour les magistrats administratifs, avec une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022. 8,3 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) dans la loi de finances rectificative de cet été pour financer la mesure sur toute l'année 2022. Le coût de la mesure pour l'année 2023 et les années à venir est donc le même : 8,3 millions d'euros. Du point de vue des magistrats, cela représente environ 8 000 euros annuels pour les magistrats de premier grade et 6 000 euros annuels pour ceux de deuxième grade. Ces montants correspondent aux revalorisations moyennes qui ont été décidées pour les administrateurs de l'État, pour qu'il n'y ait pas de décalage entre les hauts fonctionnaires.

Cette revalorisation a vocation à s'appliquer aussi aux magistrats financiers. Elle a déjà été appliquée pour les auditeurs de la Cour des comptes à hauteur de 5 000 euros bruts annuels, ainsi que pour les conseillers référendaires en service extraordinaire à hauteur de 6 000 euros bruts annuels, via une revalorisation de leur prime de rendement. Un projet d'arrêté est encore en cours pour la revalorisation indemnitaire des conseillers de cours régionales et territoriales des comptes (CRTC), qui devrait être mise en œuvre en décembre 2022 selon les informations communiquées par la Cour des comptes. Le coût de cette mesure est estimé à 4,1 millions d'euros en année pleine.

L'inflation et la crise énergétique n'épargnent pas non plus le budget de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Alors les crédits demandés pour les consommations énergétiques s'élevaient à 2 millions d'euros en 2022 en AE comme en CP, ils s'élèvent à 13 millions d'euros en AE et plus de 3 millions d'euros en CP en 2023 pour les juridictions administratives. De même, les dépenses d'investissement pour relogement du tribunal

administratif de Montreuil et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont été revalorisées de 10 millions d'euros à raison de la hausse des frais de construction.

Ces tendances haussières sur les dépenses de la mission « Conseil et contrôle de l'État » établies, je vais dès à présent détailler rapidement les mécanismes propres à chaque programme pour 2023.

Le Conseil d'État et les juridictions administratives sont de nouveau confrontés à une reprise des entrées contentieuses, après une baisse non significative des entrées en 2020 du fait de la crise sanitaire. La maîtrise des délais et des stocks, qui se sont accrus en 2020, constitue donc un enjeu majeur pour les années à venir. Les affaires enregistrées depuis plus de deux ans devant les tribunaux et les cours pèsent de plus en plus sur le stock global de ces juridictions.

Bien que les effectifs aient été majorés de quarante et un postes pour 2023, la gestion prévisionnelle des effectifs par le Conseil d'État, pourtant gestionnaire des juridictions administratives, est insuffisante, qu'il s'agisse des départs en mobilité, mais aussi à la retraite. Dès lors, les juridictions administratives, et plus particulièrement plus petites, se trouvent déstabilisées par des départs de magistrats en cours d'année. Or, ce phénomène a vocation à s'amplifier avec les mobilités de plus en plus encouragées dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique.

La CNDA est elle aussi confrontée à une reprise des entrées contentieuses en 2021, avec 15,5 % de recours en plus par rapport à 2019. Aucune création d'emplois n'a été fléchée cette année vers la CNDA, qui avait attiré à elle la quasi-totalité des créations du quinquennat précédent. Les futures réformes annoncées de l'asile pourraient avoir une incidence sur l'organisation de la Cour, avec la création de chambres territoriales.

En ce qui concerne maintenant le budget de la Cour des comptes et des juridictions financières, celui-ci a progressé de 9,2 % par rapport à 2022. Cette augmentation est en partie due à des effets de périmètre. Les crédits du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), auparavant retracés dans un programme propre, sont intégrés en 2023 au programme des juridictions financières. Si le budget du HCFP est stable, ce transfert accroît les dépenses du programme 164 de 1,3 million d'euros. De même, la nouvelle commission d'évaluation de l'aide publique au développement (CEADP), placée auprès de la Cour des comptes, a un budget de 3,5 millions d'euros : 2 millions pour les dépenses de personnel et 1,5 million pour les dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, les juridictions financières sont toujours engagées dans une refonte de leurs missions, avec comme objectif d'accroître les missions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. À ce titre, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », a confié aux chambres régionales des comptes une nouvelle compétence d'évaluation des politiques publiques territoriales sur saisine des exécutifs locaux. Elles peuvent aussi être saisies de tout projet d'investissement exceptionnel. Les configurations territoriales laissent penser que les saisines seront assez hétérogènes selon les territoires. Par exemple, la région Occitanie compte 13 départements lorsque la région Hauts-de-France n'en compte que cinq. Pour l'heure, du fait de ces incertitudes, aucune création d'emplois n'a été prévue en 2023 dans les chambres régionales des comptes.

Enfin, s'agissant du CESE, ses moyens sont en légère hausse de 1,2 %. Le budget dédié à la participation citoyenne est de nouveau pérennisé en 2023 avec une enveloppe financière dédiée de 4,2 millions d'euros. Le coût de l'organisation de la convention citoyenne sur la fin de vie a été évalué à 3 millions d'euros, mais dépendra largement de la capacité du CESE à nouer des partenariats pour obtenir les prix les plus compétitifs sur les marchés, notamment pour l'hébergement des citoyens tirés au sort lorsqu'ils viennent à Paris. L'internalisation des procédures de la participation citoyenne, en cours au CESE, devrait permettre de diviser par deux le coût des conventions citoyennes. Pour rappel, la convention citoyenne pour le climat avait coûté 6 millions d'euros.

Pour conclure, avec 817 millions d'euros pour la mission, nous n'en sommes pas encore au coût du recours aux cabinets privés, estimé à 1 milliard d'euros pour le conseil de l'État. Or, je suis d'avis, comme beaucoup parmi nous, que la priorité doit être donnée à l'État pour les missions régaliennes.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, je vous invite à adopter les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Les crédits augmentent de près de 10 %. Il faut qu'on soit attentif à la ligne budgétaire qui se dégage de l'ensemble des missions, y compris s'agissant de celles relatives aux missions de conseil et de contrôle. J'invite à une grande prudence lorsque l'on augmente la dépense publique.

**M. Marc Laménie.** – Merci à notre rapporteur pour cette analyse qui peut poser quelques questions. On peut s'interroger sur la hausse constatée malgré les explications données. Concernant le Conseil d'État et les tribunaux administratifs ainsi que la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), beaucoup d'emplois sont concentrés sur Paris ou la région parisienne. A-t-on une idée de la répartition des effectifs en régions ?

**M. Roger Karoutchi.** – Je suis interpellé par vos observations sur la CNDA qui a vu ses effectifs augmenter lors du précédent quinquennat de manière légitime pour accélérer les procédures sur le droit d'asile. Mais faut-il vraiment territorialiser les missions relatives au droit d'asile ? Est-ce que le rapporteur a plus d'éléments sur la territorialisation de la CNDA ? Cela signifie que l'on aurait 8 à 10 structures qui nécessiteraient alors du personnel supplémentaire pour ces entités territoriales. Par ailleurs, je m'interroge sur l'unité de la manière de juger qui se profile avec plusieurs chambres territoriales, contrairement à une CNDA unique.

**M. Éric Bocquet.** – Le CESE tente de développer le mécénat pour pallier la baisse durable de ces ressources propres pour financer les travaux de rénovation du palais de l'Éna. Est-ce qu'il s'agit d'entreprises privées qui viendraient apporter leur contribution à la rénovation du palais ? Peut-on imaginer que des cabinets privés apportent leur contribution dans cette opération ?

**Mme Isabelle Briquet.** – Dans ce contexte de hausse du contentieux devant les juridictions administratives, l'augmentation des moyens est indispensable pour donner des réponses aux justiciables dans des délais raisonnables. Pour autant, ces délais restent source d'inquiétude d'autant que le stock s'est de nouveau accru en 2021 lors de la crise sanitaire et les affaires en instance ont augmenté de 17 % devant les tribunaux administratifs et de 46 % devant les cours administratives d'appel. Il y a là un point de vigilance. Malgré les

augmentations des effectifs, il semble que la réduction des délais en parallèle de l'assainissement des stocks soit compliquée en l'état des moyens. Concernant le HCFP, sans minimiser son rôle, je trouve que la masse salariale de cette structure est assez importante pour seulement huit personnes.

**M. Michel Canévet.** – La CEADP est-elle en place et a-t-elle commencé à travailler effectivement ? Par ailleurs, concernant le Conseil d'État et les juridictions administratives, les délais de traitement des dossiers s'allongent. Je regrette que les cibles fixées en matière de délais ne montrent pas plus d'ambition. La question des rémunérations n'est-elle pas un problème ? La rémunération est pourtant bien plus élevée dans les juridictions administratives que dans les juridictions judiciaires. Le rapporteur a-t-il des informations sur ce point ?

**M. Daniel Breuiller.** – La hausse du contentieux est-elle une tendance profonde ? La judiciarisation se développe dans tous les domaines mais met-on les moyens pour y répondre et réduire les délais de traitement des dossiers ? Par ailleurs, peut-on demander à la Cour des comptes des explications sur la hausse de 9,2 % du programme 164 qui concerne les juridictions financières ?

**M. Claude Raynal, président.** – Il y a de nouveaux contentieux systématiques comme le contentieux des étrangers qui doit représenter 50 % des contentieux. Les demandes sont automatiques et on doit y répondre de manière systématique ce qui demande beaucoup d'énergie pour chaque magistrat qui doit les traiter correctement en étant respectueux des demandes malgré leur caractère automatique. Des choses pourraient donc être revues avant d'augmenter les effectifs.

**Mme Christine Lavarde.** – Nous allons voter contre les crédits de cette mission. On est face à des crédits qui ont, pour certain, un caractère en réalité évaluatif notamment ceux relatifs au coût de la convention citoyenne sur la fin de vie, ce qui pose question.

Sur la CEADP, est-ce à dire qu'on va avoir une diminution parallèle de 3,5 millions d'euros des crédits de l'agence française de développement (AFD) car je n'ose pas croire que l'AFD distribuait de l'argent sans en évaluer l'efficacité.

Enfin, sur les revalorisations indemnitaires des juridictions financières : concerne-t-elle uniquement les nouveaux entrants ? Comment a-t-elle été décidée, s'additionne-t-elle à la revalorisation du point d'indice ? Il y aurait alors un traitement particulier des membres des juridictions financières par rapport au reste de la fonction publique.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Les délais moyens de jugement des tribunaux administratifs mentionnés dans le rapport me surprennent car j'ai des chiffres dans ma circonscription, qui relève du tribunal administratif de Strasbourg, bien supérieurs à la moyenne indiquée.

**M. Christian Bilhac, rapporteur spécial.** – S'agissant de la répartition territoriale des magistrats, pour les juridictions financières, 60 % des effectifs sont à Paris pour 40 % dans les CRTC. Pour les juridictions administratives, les effectifs se répartissent comme suit : 128 membres du Conseil d'État, 288 magistrats en cours administratives d'appel et 903 magistrats dans les tribunaux administratifs. Pour connaître la répartition territoriale plus précise, le site de chaque juridiction détaille les magistrats qui y sont affectés.

La territorialisation de la CNDA est une piste de réforme envisagée et n'a pas encore été traduite au niveau législatif. Je salue toutefois la démarche de déstockage engagée à la CNDA, avec la mission foraine sur Mayotte.

En ce qui concerne le recours au mécénat par le CESE, une vingtaine d'entreprises ont contribué au fonds de dotation Co-construire. D'après les informations transmises par le CESE, il s'agit d'entreprises spécialisées dans la construction. Le groupe de construction Vicat et la société coopérative et participative Up ont d'ailleurs été co-fondateurs. Les sommes ne sont d'ailleurs pas exceptionnelles, puisque 400 000 euros ont été levés pour 2022 et pour 2023.

Pour les juridictions administratives, les quarante et une créations d'emplois en 2023 devraient permettre de réduire les délais et les stocks, d'autant plus que pour cette année, ces créations sont concentrées sur les tribunaux administratifs, qui sont confrontés à une augmentation de leurs stocks plus importante que les autres juridictions.

Par ailleurs, la médiation préalable obligatoire a été pérennisée par décret du 25 mars 2022, notamment pour les décisions individuelles défavorables à certains agents publics. La médiation permet ainsi de réduire dans une certaine mesure le nombre des entrées dans ces domaines contentieux. Elle n'a toutefois pas d'incidence sur les délais de jugement et peut être chronophage pour les magistrats administratifs.

De plus, avec la dématérialisation des procédures, les agents de greffe sont déchargés d'un certain nombre de tâches. Ils ont donc vocation à assurer des missions plus juridictionnelles, avec la rédaction d'ordonnances, notamment dans les contentieux sériels et en matière de droit des étrangers. La montée en compétences des greffes peut donc permettre *in fine* de réduire les délais de jugement.

La mise en place de la CEADP doit intervenir au premier semestre 2023. La phase de préfiguration est toujours en cours avec la direction générale du Trésor et la direction générale de la mondialisation.

Les crédits demandés par le CESE pour la participation citoyenne ne sont pas évaluatifs. Ils s'élèvent à 4,2 millions d'euros et 3 millions d'euros sont estimés pour le coût d'organisation de la convention citoyenne sur la fin de vie, en fonction des prix que le CESE pourra obtenir pour le logement des citoyens qui ne résident pas en région parisienne.

Sur la revalorisation de la rémunération des magistrats administratifs et financiers, ces corps se doivent d'être attractifs, au risque de perdre les meilleurs éléments. Le décalage avec le corps des administrateurs de l'État n'est pas non plus justifié.

Les délais de jugement pour les affaires ordinaires devant le tribunal administratif de Strasbourg, hors référés et obligations de quitter le territoire français, sont de 1 an, 3 mois et 14 jours, soit inférieurs à la moyenne nationale, qui est de 1 an, 4 mois et 11 jours.

Enfin, je tiens à souligner l'accroissement des charges locatives du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives », dont le coût prévisionnel en AE passe de 2,7 millions en 2022 à 84 millions d'euros en 2023. Cette hausse s'explique notamment par la budgétisation du renouvellement des baux de l'immeuble Arborial de la CNDA, dans l'attente de son relogement, ainsi que de l'immeuble Richelieu des services du

Conseil d'État. Les AE ont été provisionnées selon des hypothèses d'engagement maximales alors que les modalités de prises à bail en gestion sont souvent différentes.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Nous souhaitons être attentifs à l'ensemble des dépenses. Je propose un report du vote des crédits sur cette mission pour se prononcer au mieux au regard des éléments complémentaires fournis.

*La commission décide de réserver son vote sur les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Plan de relance » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

### **Mission d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales – Communication (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 18 heures.*

**Mercredi 26 octobre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

**M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics ».** – En vertu du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics, qui découle du principe de séparation des pouvoirs, la mission « Pouvoirs publics » regroupe les crédits dédiés aux différents pouvoirs publics constitutionnels, c'est-à-dire la présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat – ainsi que les chaînes parlementaires –, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République.

Les montants associés à cette mission paraissent modestes, puisqu'ils représentent environ 0,2 % du budget général de l'État. Toutefois, les institutions relevant de la mission « Pouvoirs publics » sont aujourd'hui confrontées à des exigences croissantes des citoyens, d'efficacité, de transparence et d'exemplarité.

Les pouvoirs publics participent depuis plus de dix ans à l'effort de redressement des comptes publics, la dotation ayant progressé d'un montant bien inférieur à l'inflation constatée, ce qui, en réalité, signifie qu'il y a eu une baisse des moyens.

Pour le Sénat, le dernier rapport sur l'exécution 2021 de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne, de notre collègue Éric Jeansannetas, note que « depuis 2008, les dépenses de fonctionnement du Sénat ont diminué de 2,3 %, et même de 14,4 % une fois pris en compte les effets de l'inflation ».

Mais dans le contexte inflationniste actuel, et en raison de la volonté des pouvoirs publics de préserver un niveau élevé d'investissement, il est prévu, comme l'année dernière, une hausse des dotations. Pour autant, cette progression des crédits reste modérée puisque le montant total des dotations consacré aux pouvoirs publics en 2023 est en augmentation de 2,76 % par rapport à 2022, et s'établit à un peu plus d'un milliard d'euros.

Plus particulièrement, le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une hausse des crédits de 4,90 % pour la présidence de la République, 3,35 % pour l'Assemblée nationale, 2,28 % pour le Sénat et 0,6 % pour La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN). Le Conseil constitutionnel voit certes son enveloppe se réduire de 16,71 %, mais cela fait suite à une forte augmentation l'année dernière en raison de l'élection présidentielle. Quant à la dotation de la Cour de justice de la République, elle est reconduite à l'identique. Je vous propose de regarder dans le détail chaque dotation.

Après trois années de stabilité, la dotation de la présidence de la République augmente de 4,9 % par rapport à 2022, s'élevant à 110,46 millions d'euros.

Parmi les faits notables, je signalerai que les dépenses de la présidence de la République font face à la reprise de l'activité internationale, à la suite de la période du covid, et, comme nous le verrons pour les autres institutions, à des dépenses de fonctionnement soumises à la forte inflation actuelle. Malgré cela, la présidence de la République souhaite maintenir ses investissements. C'est notamment le cas en matière de sécurité informatique et d'économies d'énergie puisqu'un projet de géothermie dans les jardins de l'Élysée est en cours de déploiement. D'un montant de 1,4 million d'euros, il devrait réduire de 80 % les émissions de CO<sub>2</sub> et générer des économies significatives de consommation de fluide, sans pour autant remettre en cause le réseau d'énergie à l'intérieur des bâtiments.

Concernant les dotations des assemblées parlementaires, rappelons qu'elles étaient gelées entre 2012 et 2021, ce qui a représenté un effort significatif d'économies et de rationalisation des moyens menés par les conseils de Questure. La hausse octroyée cette année reste modérée : 3,35 % pour l'Assemblée nationale et 2,28 % pour le Sénat. Les dotations s'élèvent ainsi respectivement à 571 millions d'euros et 346,3 millions d'euros.

J'évoquerai principalement le budget du Sénat dont la dotation connaît une augmentation de 2,28 % destinée à financer les conséquences de l'inflation et le renouvellement sénatorial de 2023, ainsi qu'à préserver un haut niveau d'investissement. Cette dotation couvre la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement. Ces dernières augmentent de 6 %, une hausse provenant pour les deux tiers de l'inflation, et pour un tiers du renouvellement sénatorial. Par ailleurs, une baisse de 48 % des dépenses d'investissement est prévue en 2023, ce qui contient la hausse globale à 1,18 %. Le prélèvement sur les disponibilités, de 14,12 millions d'euros, est uniquement fléché vers le financement de l'investissement, signe d'une bonne gestion.

Cet effort d'investissement, après une année où il a été exceptionnellement élevé, à 33,19 millions d'euros, est ramené à 17,25 millions d'euros, soit une baisse de 48 %, mais le montant reste important et dans la moyenne des dernières années. Il servira à des projets

d'envergure, tels que la restructuration des immeubles des 26 et 36 rue de Vaugirard ou la restauration des façades et couvertures des pavillons Est du palais. Il sera par ailleurs le prélude à l'ouverture d'un nouveau cycle d'investissement, caractérisé par les économies d'énergie et la transition énergétique de notre patrimoine.

Je conclus par le recours récurrent aux disponibilités : si la situation n'est pas inquiétante, ces dernières sont néanmoins susceptibles de s'amenuiser au fil des années, posant inévitablement la question du financement des programmes d'investissement à venir.

Le budget des chaînes parlementaires augmente légèrement, de 0,6 %. Celui de LCP-AN connaît une hausse de 1,24 % quand le budget de Public Sénat est reconduit à l'identique.

La dotation budgétaire demandée par le Conseil constitutionnel est en diminution de 16,71 % par rapport à 2022, pour s'établir à 13,3 millions d'euros. Parmi ses dépenses, les moyens consacrés au contrôle des normes représentent 62 % de la dotation, et sont en augmentation par rapport à l'année dernière, ce qui semble cohérent au moment où se déploie le portail de référence de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui nécessite des ressources dédiées à son bon fonctionnement.

L'activité du Conseil constitutionnel a changé d'échelle : les deux tiers des décisions rendues par le Conseil depuis sa création en 1958 l'ont été depuis 2010, année de mise en œuvre de la QPC.

Enfin, la dotation de la Cour de justice de la République est identique à celle de l'an passé, à hauteur de 984 000 euros. L'été 2021 avait été marqué par un nombre de plaintes sans précédent, dépassant 20 000 à la fin de l'année 2021. Depuis 2022, le phénomène s'est nettement ralenti, le nombre de plaintes s'élève en effet à 349 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

En conclusion, je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Hier, j'évoquais une dérive des dépenses de fonctionnement d'un certain nombre d'organismes. Je note là que tout le monde fait des efforts, avec un maintien des budgets. Sagesse, réalisme, efforts : je partage l'avis du rapporteur spécial.

**M. Antoine Lefèvre.** – Étant moi-même membre de la Cour de justice de la République, je m'étonne du maintien de ses crédits à l'identique. Le rapporteur spécial a évoqué le fort ralentissement des dépôts de plainte. Toutefois certaines plaintes donnent lieu à des contentieux. Ceux-ci n'engendrent-ils pas de surcoûts ?

**M. Roger Karoutchi.** – Nous sommes trop modestes, comme d'habitude. Le Sénat coûte cinq euros par an par habitant en France. Le Parlement coûte treize à quatorze euros par an par habitant. Ces chiffres tordent le cou à toute polémique.

Je voudrais évoquer les crédits de la présidence de la République. L'évolution de ces crédits est en réalité modeste après deux ans de stabilité. J'ai cru comprendre qu'entre 2007 et 2019-2020, l'Élysée a intégré dans ses comptes la totalité des traitements de ses employés, y compris ceux qui étaient mis à disposition par les ministères, soit environ la moitié, mais que la situation aurait changé. Quelle est la situation actuelle ? Le personnel mis à disposition est-il bien intégré dans le budget de l'Élysée ?



**M. Vincent Delahaye.** – L’augmentation du budget de l’Élysée n’est pas négligeable puisqu’elle est supérieure à l’inflation attendue. Le Président de la République devrait montrer l’exemple en réalisant des économies de fonctionnement, notamment sur les sondages. Quel est le budget consacré aux enquêtes d’opinion ?

Le Sénat est exemplaire : nous n’avons pas modifié notre dotation pendant des années. J’étais plutôt favorable à caler l’évolution du budget du Sénat sur l’évolution des dépenses moyennes de l’État. Pourquoi fournir plus d’efforts que l’État et ses ministères ?

Pourquoi le budget du Conseil constitutionnel augmente-t-il autant ? L’année 2022 a été exceptionnelle. Mais une hausse de 10 % par rapport à 2021 me paraît excessive. On aurait dû revenir au même niveau.

**M. Marc Laménie.** – Je note l’évolution positive des recettes des produits du Sénat, à 6 millions d’euros. En quoi ces produits consistent-ils ?

La progression des dépenses est modérée. Quels sont les effectifs du Sénat et quelle est la subvention à l’Association pour la gestion des assistants de sénateurs (Agas) ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je veux rassurer Vincent Delahaye. Il est vrai qu’au Sénat, nous gérons mieux que l’État, avec une progression des dépenses très largement inférieure. L’État est plus dispendieux que nous. Mais nous sommes regardés. Nous avons des critères de gestion et nous nous y tenons. L’année 2023 est atypique. En effet, chaque renouvellement sénatorial a un coût, d’environ 6 millions d’euros, notamment, malheureusement, pour faire face aux fins de contrats de collaborateurs.

Nos dépenses augmenteront en 2023 de 1,18 %, ce qui est un scénario optimiste si l’on considère l’évolution à la hausse des chiffres de l’inflation depuis l’élaboration du budget du Sénat en juillet.

Le coût des rémunérations augmente de 3,5 %, à 8,4 millions d’euros. Pour l’instant, il n’y a pas d’hypothèse de revalorisation. Il faudrait s’adapter, le cas échéant, si le point d’indice de la fonction publique connaissait une nouvelle revalorisation.

En 2022, en raison de l’élection présidentielle et des élections législatives, la session parlementaire a été un peu raccourcie. Nous avons donc pu réaliser davantage de travaux, pour 33 millions d’euros. Nous retomberons en 2023 à un étiage inférieur, de 17 millions d’euros. Nous devons faire face, avec des travaux importants de mise aux normes du bâtiment qui accueille les salons de Boffrand et le restaurant du Sénat, à un nouveau pic d’investissements.

Nous veillons à ce que nos dépenses de fonctionnement ne dérapent pas.

**M. Éric Bocquet.** – Qu’est-ce qui explique la différence de budget de près d’un million d’euros entre LCP-AN et Public Sénat ?

**M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur spécial.** – Les effectifs de l’Élysée sont conformes à la feuille de route : un peu moins de 800 personnes. Une partie d’entre elles sont détachées ou mis à disposition, mais dans ce cas leurs traitements sont remboursés à leur ministère d’origine.

Je ne dispose pas de chiffres précis sur les sondages, mais l'Élysée m'a fait savoir que la plupart des enquêtes d'opinion étaient dorénavant financées par les services du Premier ministre. Je peux demander plus de précisions.

Le Conseil constitutionnel a vu ses effectifs croître pour faire face à la montée en puissance des QPC. De 61 personnes employées en 2012, le Conseil est passé à 76 personnes en 2020 et à 85 aujourd'hui. Il a modifié sa politique de gestion immobilière en conséquence, en louant des locaux au 7 avenue de l'Opéra afin d'accueillir du personnel supplémentaire.

Les produits du Sénat sont composés essentiellement des redevances de gestion des caisses de retraite et de sécurité sociale qui sont le résultat du principe de transparence financière entre ces différentes entités mais aussi de recettes domaniales.

L'augmentation des crédits de l'Agas est de 9,47 %, avec une subvention de 71 millions d'euros. Elle est liée au renouvellement électoral. Sans la prise en compte de la hausse du point d'indice, les dépenses augmenteraient de 5,8 %. Le reste de l'augmentation proviendrait de la hausse du point d'indice de la fonction publique, sur lequel la rémunération des collaborateurs est indexée.

La différence de budget entre Public Sénat et LCP-AN est liée aux dépenses d'exploitation, notamment le coût d'antenne qui est un peu plus élevé du côté de Public Sénat.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Les recettes des produits du Sénat concernent effectivement les redevances des caisses de sécurité sociale et de retraite, les redevances domaniales sur une partie du jardin, mais aussi les redevances versées par Public Sénat pour l'occupation des locaux que nous mettons à sa disposition.

Historiquement, la subvention à Public Sénat est supérieure à celle de LCP-AN. Mais depuis plusieurs années, elle est gelée, et LCP-AN rejoint peu à peu Public Sénat.

**M. Claude Raynal, président.** – Je rappelle que les avis du rapporteur spécial et du rapporteur général sont favorables.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons à présent les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Nous vous présentons ce matin, avec Éric Bocquet, nos principales observations sur les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Dans un second temps, nous vous présenterons également les principales conclusions du contrôle budgétaire que nous avons mené cette année, portant sur la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Le projet de loi de finances pour 2023 propose d'ouvrir 30 milliards d'euros en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiement (CP) au titre de la mission. Cela représente une hausse conséquente de plus de deux milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, soit environ 8 %, qui s'explique principalement par l'indexation à l'inflation du montant des prestations sociales financées par la mission, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prime d'activité, auxquelles il faut désormais ajouter le RSA dans les départements où son financement a été recentralisé. À elles seules, ces prestations représentent plus des trois quarts des crédits de la mission.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Nous nous sommes intéressés à la dynamique importante des crédits de la mission depuis 2019. Si nous tirons le bilan de la période récente, nous constatons que chaque année, depuis 2019, des enveloppes supplémentaires ont été ouvertes en urgence sur la mission. D'abord, en réaction au mouvement dit des gilets jaunes, avec une majoration de la prime d'activité, qui représente un coût pérenne pour l'État d'environ 4,4 milliards d'euros par an. Ensuite, pendant la crise sanitaire, avec le versement au printemps puis à l'automne 2020 de deux aides exceptionnelles de solidarité en faveur des bénéficiaires des minima sociaux et des aides au logement, d'un montant de 150 euros avec une majoration de 100 euros par enfant à charge et représentant un coût de près de 2 milliards d'euros.

Enfin, en réaction à la forte accélération de l'inflation qui fragilise considérablement le pouvoir d'achat de nos concitoyens les plus modestes, deux nouveaux dispositifs d'urgence ont successivement été financés sur la mission. D'abord l'indemnité inflation fin 2021, qui cumule le défaut d'une aide à la fois limitée – 100 euros –, très peu ciblée – elle s'adresse à toutes les personnes percevant moins de 2 000 euros de revenus mensuels sans considération des revenus du foyer –, et très coûteuse pour le budget de l'État : 3,8 milliards d'euros, dont 3,2 milliards d'euros financés par la mission. Plus récemment, en LFR 2022, une aide exceptionnelle de rentrée de 1,2 milliard d'euros a ensuite été votée.

Nous avons dans cette commission, assurément, des visions très divergentes de la politique économique et budgétaire. Je pense cependant que nous pourrions tous nous accorder sur un point : cette politique du chèque ne constitue pas une politique sociale. Elle aide uniquement les plus pauvres de nos concitoyens à passer le mois, sans leur donner la moindre perspective, et ne résout en rien le problème de fond. Le budget de la mission ne peut pas, à lui seul, absorber des chocs sociaux qui trouvent leur racine dans nos fragilités structurelles. Je pense, en particulier, à la faiblesse des salaires.

Il y a certes des points positifs dans ce budget, tels que la déconjugalisation de l'AAH prévue à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2023. Cette mesure était très attendue. On ne peut que regretter le temps perdu avant que cette réforme ne soit enfin arrachée au Gouvernement à la faveur de la campagne présidentielle.

Je m'en remettrai pour ma part à la sagesse de la commission quant à sa position sur l'adoption des crédits.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Je souhaite évoquer le budget de l'aide alimentaire. Cette politique ne représente qu'une faible part des crédits de la mission, avec 117,2 millions d'euros inscrits au PLF 2023, mais le sujet est crucial dans la période actuelle. En 2020, année marquée par la crise sanitaire, on estimait que 5,6 millions de personnes avaient fait appel à l'aide alimentaire. Le problème s'intensifie, car l'inflation très

forte sur les produits alimentaires fragilise considérablement nos concitoyens les plus modestes.

La situation est également préoccupante pour les associations d'aide alimentaire. Celles-ci sont victimes d'un effet ciseaux entre un afflux de demandes qui ne faiblit pas et des moyens de plus en plus contraints. D'abord, l'envolée des prix de l'électricité alourdit fortement leurs charges de fonctionnement, tandis que la hausse des prix des carburants affecte les bénévoles se rendant sur les sites de distribution. Surtout, les tensions mondiales sur les marchés agroalimentaires sont à l'origine de nombreux lots infructueux dans les marchés passés pour leur compte par FranceAgriMer pour l'achat de denrées.

Ces achats sont en principe éligibles à un remboursement par l'Union européenne dans le cadre du FSE +. En pratique, les contrôles effectués en la matière sont si pointilleux qu'une partie significative des produits achetés est finalement déclarée inéligible au remboursement. Ce phénomène est désigné sous le terme délicieusement technocratique d'auto-apurement. La simplification des procédures est absolument indispensable. Cela fait maintenant plusieurs années que nous lançons l'alerte sur le sujet.

Dans ce contexte, il est indispensable de prendre des mesures de soutien efficace. À cet égard, nous nous félicitons que ce PLF prévoie de renforcer de 60 millions d'euros les crédits de l'aide alimentaire. Nous avons cependant des divergences quant à la méthode retenue puisque cette enveloppe est destinée à la création d'un fonds pour les nouvelles solidarités alimentaires afin de financer des projets de transformation des structures en liant lutte contre la précarité alimentaire et soutien aux filières agricoles durables. Cela constitue une issue au débat qui a eu lieu à la suite de la Convention citoyenne pour le climat autour de l'introduction d'un chèque alimentaire, proposition que nous ne soutenons pas, car elle tourne le dos au modèle associatif français fondé sur le couplage de l'aide alimentaire et de l'accompagnement social. Nous considérons qu'il conviendrait de se montrer davantage pragmatique et d'utiliser cette enveloppe nouvelle pour soutenir directement le fonctionnement des structures, voire pour compenser de possibles lots infructueux, dans l'esprit de l'enveloppe de 40 millions d'euros qui avait pu être adoptée cette année en LFR sur une initiative de notre rapporteur général.

Pour le reste, je m'associe pleinement au constat dressé à l'instant par Éric Bocquet. Ce sont les revenus du travail qui permettent de sortir de la pauvreté et non des chèques distribués par l'État de temps à autre.

Néanmoins, en responsabilité et afin d'assurer le financement de la prime d'activité et de l'AAH, je vous propose d'adopter les crédits de cette mission.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Nous allons passer maintenant aux principales conclusions de notre contrôle budgétaire sur la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée en 2018 par le Gouvernement, qui s'est déclinée localement par une contractualisation entre l'État et les départements, pour le cofinancement de projets relevant de leurs compétences d'action sociale, donnant naissance aux conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (Calpae). La démarche a ensuite été étendue aux métropoles puis aux régions, avec moins de succès. Si l'on peut se féliciter des moyens nouveaux octroyés dans ce cadre aux départements, il nous semble important de rappeler que la mise en place d'un tel dispositif n'aurait pas été nécessaire si les départements avaient pu bénéficier d'une réelle compensation financière par l'État de l'exercice de leurs compétences sociales.

La contractualisation a porté sur deux volets : le premier correspond à des objectifs socles relevant de la stratégie pauvreté tandis que le second est dédié à des initiatives locales décidées par le département. Des tensions s'étaient d'emblée fait ressentir sur la question des indicateurs de performance nationaux adossés à ces contrats, trop nombreux, mal adaptés aux services d'information des départements, et dont la définition n'a pas fait l'objet d'une réelle concertation avec l'Association des départements de France. Il faut également rappeler que les Calpae apportent des financements utiles, mais marginaux au sein des budgets départementaux, même si leurs crédits annuels sont passés de 78 à 178 millions d'euros sur la période 2019-2021.

Il est encore trop tôt pour réellement évaluer l'impact des Calpae. Néanmoins, nous avons pu, à l'occasion d'un déplacement en Seine-Saint-Denis, constater le financement de projets tout à fait remarquables et innovants en faveur de l'inclusion dans l'emploi et de l'accès aux droits de publics en difficulté. Nous avons rencontré une équipe mobile de protection maternelle et infantile (PMI) chargée d'accompagner partout dans le département des femmes enceintes en difficulté dans l'ensemble de leurs démarches. Nous avons également visité deux associations innovantes. La première se concentrait sur la levée des freins périphériques à l'emploi. La seconde accomplissait un remarquable travail d'accompagnement vers l'emploi fondé en assurant une médiation entre les personnes en recherche d'emploi et les employeurs. Il faut saluer le dévouement admirable des acteurs mobilisés. Tous ont souligné l'utilité des financements Calpae.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Si nous devons tirer quelques enseignements en vue d'une prochaine génération de contrats, ils pourraient se résumer en trois axes.

Tout d'abord, il faut mieux anticiper et développer la concertation. La conclusion dans la précipitation des contrats en 2019, puis la nécessité de les proroger d'un an par deux fois en 2022 et 2023 attestent d'une forme de manque d'anticipation de la part de l'administration. Il faudrait accorder un temps suffisant à la concertation sur les modalités concrètes de mise en œuvre des contrats et en particulier sur la question des indicateurs.

Ensuite, il convient d'assouplir la gestion des contrats. Le caractère annualisé des enveloppes calculées sur la base des résultats obtenus en année N-1 ne permet pas aux collectivités de connaître le montant dont elles disposeront au deuxième trimestre de l'année N. Un engagement pluriannuel sur les montants annuels de financement doit être privilégié. Il faut également laisser davantage de place aux initiatives locales, auxquelles ne sont aujourd'hui qu'une fraction minoritaire des enveloppes.

Enfin, il faut rationaliser le paysage contractuel. L'exécution des Calpae a été marquée par la multiplication de dispositifs analogues. À défaut d'un contrat unique, il faudrait au minimum articuler leurs objectifs et harmoniser leur calendrier.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je suis également favorable à l'adoption des crédits, en dépit des remarques formulées par nos rapporteurs. En PLFR, il a fallu, pour tenir compte des difficultés qu'elles rencontraient, soutenir les associations d'aide alimentaire à hauteur de 40 millions d'euros. Je souscris aux propos des rapporteurs sur l'importance de préserver notre système associatif, reposant sur des bénévoles qui manifestent au quotidien leur engagement et leur solidarité, et assurent un contact humain et de la proximité.

Sur les Calpae : les collectivités, en lien avec l'État, mettent des moyens supplémentaires au bénéfice de la politique de lutte contre la pauvreté. L'« inflation » des actions lancées correspond certes à l'importante variété des besoins en la matière, mais les collectivités et les opérateurs concernés risquent parfois de se perdre dans ce maquis de dispositifs. La proposition de simplification des rapporteurs est à cet égard bienvenue, mais quel serait le chef de file ? Quelle proposition de gouvernance formuleriez-vous ?

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Notre constat est celui d'une forte adhésion des départements. Ils seraient les mieux placés pour assurer le rôle de chef de file – à condition de recevoir les ressources financières nécessaires –, en raison de leur proximité et de leur réactivité, en lien avec les associations, qui font preuve d'un grand engagement et d'une grande efficacité.

**M. Rémi Féraud.** – Ce budget est très politique. Les rapporteurs ont montré les conséquences budgétaires des choix faits. Quoi que l'on pense de la politique des chèques, une seule promesse du candidat Macron est assurée de ne pas être tenue : celle d'instaurer un chèque alimentaire. Il est abandonné sans discussion.

Les rapporteurs indiquent une augmentation des crédits de 8 %. Dans ce contexte, quel serait le cadre pour renouveler la « politique des chèques » de 2022 ? Les crédits demandés permettent-ils la mise en place d'un nouveau chèque de rentrée scolaire pour faire face à l'inflation ou un projet de loi de finances rectificative serait à nouveau nécessaire ?

Quel est le coût de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis ?

Les accords entre banques alimentaires et filières agricoles locales existent déjà. Ils sont une bonne idée. J'ai le sentiment que les rapporteurs n'y sont pas favorables. Pourquoi ? Si ce n'est qu'une possibilité, pourquoi s'y opposer ?

**Mme Christine Lavarde.** – Merci aux rapporteurs pour leur présentation équilibrée. Notre commission ne regrettera pas l'abandon du chèque alimentaire, au vu de ce que nos travaux ont montré sur son coût potentiel et le manque de préparation !

Nos rapporteurs ont comparé le budget pour 2023 au budget initial pour 2022, mais beaucoup de crédits ont été ajoutés au cours de l'année. Si l'on compare le budget pour 2023 avec le budget exécuté en 2022, on constaterait une quasi-stabilité. De nouvelles ouvertures de crédits sont-elles prévues en PLFR de fin de gestion pour 2022, ce qui augmenterait encore le budget de 2022 ?

Quel est l'impact de la revalorisation anticipée des allocations décidée en juillet ?

**M. Jérôme Bascher.** – Je suis effaré par les chiffres annoncés : la dotation annuelle pour l'aide alimentaire diminuerait de 12 % d'ici 2027 en termes réels. Sur quels chiffres de l'inflation sont-ils basés ? On a l'impression que l'inflation est supérieure sur l'alimentaire. Dans ces conditions, le chiffre de 12 % ne constitue-t-il pas une sous-estimation ?

Le chèque individuel est très efficace du point de vue électoral. Je suis moins sûr qu'il le soit du point de vue de l'accompagnement social ! Il me paraît plus judicieux de passer par les associations locales, qui repèrent les personnes qui en ont besoin et peuvent également apporter des conseils pour améliorer leurs habitudes de consommation alimentaire.

Il est dommage de se passer d'elles et de leur rôle de cohésion, alors qu'on les subventionne par ailleurs, notamment par des crédits d'impôts.

L'État doit-il donner directement ou ne devrait-il pas s'appuyer davantage sur les collectivités locales ? Évidemment, la pauvreté n'est pas la même en Seine-Saint-Denis et dans les Hauts-de-Seine.

**M. Marc Laménie.** – L'AAH représenterait un coût de 12 milliards d'euros en 2023. Son montant évolue-t-il ? Il manque toujours des places dans les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et dans les entreprises adaptées.

Je souscris aux constats des rapporteurs quant à la situation difficile de certains départements en raison de la charge des allocations de solidarité et de la faiblesse des compensations perçues.

**M. Pascal Savoldelli.** – Au-delà du débat autour du chèque alimentaire, on devrait inventer une sécurité sociale alimentaire. Le problème est structurel. L'accès à une quantité de nourriture suffisante est primordial, mais la question du bien manger doit également être posée.

Les rapporteurs spéciaux évoquent l'effort national et européen sur l'aide alimentaire dans le cadre du FSE + et les menaces qui pèsent sur l'approvisionnement des associations. Lors des entretiens de Rungis, plusieurs associations dont les Restos du Cœur et le Secours populaire se sont alarmées d'une baisse de 50 % des dotations européennes. Ce serait catastrophique. Qu'en pensent nos rapporteurs spéciaux ?

**Mme Isabelle Briquet.** – Merci aux rapporteurs, en particulier pour leur focus sur l'aide alimentaire. Pourquoi sont-ils défavorables au lien entre aide alimentaire et soutien aux filières agricoles ? Certains projets fonctionnent très bien, entre des banques alimentaires et des producteurs locaux, dont certains voient leurs produits refusés par les grandes surfaces. Bien sûr, il ne faut pas créer de conditionnalité, mais ce peut être une démarche gagnant-gagnant, en permettant aux associations d'obtenir de qualité et donner des débouchés à certains petits producteurs.

**M. Michel Canévet.** – Quelle est l'évolution globale des dépenses des départements en matière de RSA ? Si la situation de l'emploi s'améliore, ils pourraient dégager des moyens pour d'autres politiques, en réalisant des économies sur le RSA.

Les associations d'aide alimentaire craignent la hausse de leur facture énergétique, alors que le respect de la chaîne du froid est absolument nécessaire. Des crédits sont-ils prévus pour les accompagner sur ce point ?

Tous les départements sont-ils signataires de conventions relatives à la lutte contre la pauvreté ? Aborde-t-on bien les questions de logement en lien avec les questions de pauvreté ou déplore-t-on, comme souvent, un fonctionnement en silo sur ces questions-là ?

**M. Patrice Joly.** – En 2020, la prime d'activité a été perçue par 4,5 millions de foyers. Quelque 10,8 millions de personnes ont reçu l'aide exceptionnelle de solidarité ; 38 millions ont reçu la prime d'inflation ; 5,6 millions de personnes fréquentent les associations d'aide alimentaire. Pas moins de 15 % de la population, soit 10 millions de personnes, sont concernées par la pauvreté.

La polémique sur la rémunération du travail pose la question de la répartition de la valeur. Cela a été mis en exergue par M. Pouyanné, président-directeur général de Total, dénonçant les affres subies par sa rémunération, passée de six millions d'euros à trois millions d'euros, pour se rétablir, à nouveau cette année, à six millions d'euros.

**M. Sébastien Meurant.** – Quel est le rôle des caisses d'allocations familiales (CAF) dans le versement des différentes aides ?

**M. Claude Raynal, président.** – La « politique des chèques » ne me pose pas de difficulté particulière, du moins à court terme. Elle correspond à un besoin précis à un moment précis, mais elle ne peut répondre, il est vrai, aux enjeux de fond que sont l'emploi, les salaires, etc.

L'action du secteur caritatif est utile, mais elle ne saurait être qu'un complément, et non constituer une politique en tant que telle. Il est bon que la population sache que c'est l'État qui lui vient en aide. La DGFIP a montré qu'elle était capable de payer les chèques relativement vite, alors que ce n'est pas sa vocation initiale.

Je suis plus inquiet en ce qui concerne la prime d'activité. Ce dispositif vise à faire en sorte finalement que la rémunération soit à la hauteur du travail fourni : cela signifie qu'il n'y a plus d'équilibre entre la production fournie par le travail et sa rémunération. Est-il normal qu'un travail qui a une utilité sociale et répond aux besoins d'une clientèle ne soit pas rémunéré à sa juste valeur ? Le déséquilibre semble s'accroître. Cela m'inquiète quant à la manière dont on conçoit le travail et les idées de juste rémunération et d'autonomie.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Je ne peux que partager vos propos sur la prime d'activité comme symptôme de l'insuffisance de la rémunération par le salaire. Il ne faut pas perdre de vue que, compte tenu de notre niveau de déficit, ce complément de salaire versé par l'État est payé à crédit au détriment des générations futures.

Certes la politique du chèque peut répondre à un besoin ponctuel, mais elle semble s'installer dans la durée depuis plusieurs années. Cela devient problématique.

Nous avons exprimé nos réticences à remplacer le système de l'aide alimentaire existant par un chèque alimentaire : les associations mettent en avant l'accompagnement social qui est lié aux distributions alimentaires ; elles soulignent aussi l'engagement des bénévoles. Certains pays européens ont fait des choix différents avec la distribution de chèques alimentaires, mais nous restons pour notre part attaché à notre modèle français, qui a des vertus de cohésion sociale beaucoup plus fortes. Ce système est aujourd'hui menacé par la hausse du coût de l'énergie, alors que les besoins des associations en la matière sont très importants, notamment au vu de la nécessité de faire fonctionner les chambres froides, par l'inflation sur les denrées alimentaires, et par le phénomène de lots infructueux dans le cadre des appels d'offres de France AgriMer. C'est pourquoi nous plaillons pour davantage de souplesse dans l'utilisation du fonds doté de 60 millions d'euros : nous ne sommes pas opposés par principe à un tel fonds pour de nouvelles solidarités alimentaires, organisées autour des filières et des circuits courts, mais cela passe en pratique par des appels à projets, un fonctionnement bureaucratique, des capacités de traitement locales, etc. Bref cela entraîne des délais ; or l'urgence est que les associations puissent payer leurs factures, acheter des denrées pour compenser les lots infructueux. Nous devons donc faire preuve de pragmatisme.



**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Nous sommes d'accord sur ce point. L'annonce de la création d'un fonds de 60 millions d'euros pour les nouvelles solidarités alimentaires est plutôt une bonne nouvelle, mais les associations ont besoin d'une aide urgente. Nous n'avons pas d'opposition de principe au développement des circuits courts entre les associations d'aide alimentaires d'un territoire et les producteurs locaux, mais il faudrait simplifier le dispositif.

Monsieur Bascher, vous avez raison d'être inquiet pour l'évolution de la dotation pour l'aide alimentaire ; avec une inflation de 6 % aujourd'hui, on peut s'attendre à une baisse en termes réels importante, probablement supérieure à 12 % sur 5 ans. On doit s'attendre à des problèmes très rapidement.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Si une nouvelle politique de chèques en 2023 devait avoir lieu, il faudrait une loi de finances rectificative, car rien n'est prévu dans le PLF actuellement. Madame Lavarde, la comparaison des budgets que nous vous avons présentée a été faite « à périmètre constant » entre la loi de finances initiale pour 2022 et le projet de loi de finances pour 2023, et n'inclue donc pas les crédits votés en loi de finances rectificative pour l'aide exceptionnelle de rentrée.

La recentralisation du RSA représente un montant de 1,5 milliard d'euros, mais l'État reprend parallèlement des crédits aux départements en fonction de la moyenne des dépenses des trois années antérieures. La situation des départements pour le RSA est très variable. La recentralisation a surtout été envisagée pour les départements où le reste à charge était trop important : Mayotte, La Réunion ou la Guyane. Une expérimentation a aussi été lancée en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées-Orientales, qui étaient volontaires. Dans l'ensemble, les dépenses pour le RSA sont plutôt stables, après une période de forte croissance les années passées.

Pour l'aide alimentaire, ce sont surtout les associations qui sont à la manœuvre, en lien éventuellement avec les centres communaux d'action sociale (CCAS) ; certaines communes s'efforcent de nouer des partenariats intelligents entre leur CCAS et les associations, comme le Secours populaire, les Restos du Cœur, le Secours Catholique, etc., afin de cibler tous les publics.

Pascal Savoldelli a évoqué un risque de baisse des dotations européennes, mais nous n'avons rien entendu de tel. Les associations se plaignent aussi de la croissance des exigences bureaucratiques, car la loi dite « séparatisme » impose désormais aux associations qui reçoivent des dons en nature de les évaluer, ce qui comporte un risque d'erreur, tandis que la charge de travail pour les bénévoles augmente.

La perspective de manquer de denrées est réelle en raison des appels d'offres infructueux de FranceAgriMer. L'organisme s'efforce de passer des marchés pluriannuels, mais l'exercice est rendu périlleux par la situation internationale actuelle, avec des tensions importantes sur certaines denrées. Cela plaide pour du pragmatisme dans l'usage du fonds de 60 millions d'euros, car il n'est pas envisageable que les associations se trouvent à court de denrées. Aucun crédit n'est prévu actuellement pour aider les associations à surmonter la hausse de l'énergie.

Vous avez raison quant au fonctionnement en silo du dispositif de prévention de la pauvreté : oui, il faudrait simplifier, en confiant un rôle central au département, que de multiplier les dispositifs.

Marc Laménie, la mission finance la garantie de ressources des personnes accueillies en ESAT, mais la politique ESAT en elle-même ne relève pas de la mission. La situation des départements en fonction du poids de leurs dépenses sociales est là aussi très hétérogène. On peut s'inquiéter en raison du retournement du marché immobilier, car les recettes des départements en dépendent beaucoup.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Les dépenses d'AAH ont augmenté de près de 30 % entre 2018 et 2023. En réponse à la question de Sébastien Meurant, ce sont bien les CAF qui versent toutes les prestations financées par la mission.

Le montant forfaitaire de la prime d'activité est passé de 563,68 euros à 586,23 euros. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) estime que la hausse des dépenses sera de 190 millions en 2022, tandis que le coût total des revalorisations, notamment anticipées, atteindrait 660 millions d'euros l'an prochain.

Pour l'AAH, le montant forfaitaire est passé de 919,86 euros à 956,65 euros – les associations répètent que cela demeure inférieur au seuil de pauvreté. Le gain moyen par bénéficiaire est de 30,24 euros par mois. La DGCS évalue le surcoût par rapport aux revalorisations de droit commun à 192 millions cette année, et 186 millions d'euros l'an prochain.

L'impact budgétaire total des revalorisations de l'AAH, de la prime d'activité et du RSA est estimé à 1,6 milliard d'euros en 2023. Il explique en grande partie la hausse des crédits demandés en 2023.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Nous notons depuis quelques années un effort de sincérisation budgétaire. Les hausses ont été prises en compte dans le budget.

Je rappelle mon avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Je m'en remets pour ma part à la sagesse de la commission et m'abstiendrai à titre personnel.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons désormais les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

**M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration ».** – Les années se suivent et se ressemblent : le budget de la mission « Immigration, asile et intégration » est toujours frappé d'insincérité. Autant le dire d'emblée, je vous proposerai de ne pas l'adopter !

En premier lieu, je regrette d'avoir obtenu de la part du Gouvernement seulement 34 % de réponses à mon questionnaire budgétaire dans le délai prévu par la loi organique relative aux lois de finances. On peut s'interroger sur la manière dont le Gouvernement

considère le Parlement : il devient chaque année plus difficile d'obtenir les réponses. Ce n'est pas normal.

Par ailleurs, je regrette que le budget de cette mission soit très parcellaire. Les dépenses de l'État induites par l'immigration ne se limitent pas à la présente mission. Il conviendrait notamment que l'aide médicale d'État (AME) soit incluse dans le budget de la mission. Le coût estimé de la politique française de l'immigration et de l'intégration, indiqué dans le document de politique transversale correspondant, serait de 7,1 milliards d'euros en 2023. C'est la première fois que l'on dépasse 7 milliards d'euros. Et ce montant n'inclut pas toutes les dépenses liées à l'immigration, loin de là.

Plus globalement, il est évident que le nombre des demandeurs d'asile et de réfugiés dépend étroitement du contexte géopolitique. Ainsi, la mission est notamment marquée cette année par l'accueil en France de personnes déplacées du fait du conflit en Ukraine. Il est d'ailleurs difficile d'avoir des chiffres exacts en matière d'immigration, c'est un problème structurel. Le rapport d'information des députés François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis montre que le nombre évalué d'immigrés clandestins en Seine-Saint-Denis varie entre 150 000 à 400 000 selon les estimations !

En outre, évidemment, je ne peux que souligner le faible taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) depuis plusieurs années ; il était de 6 % en 2021 et serait de 6,9 % sur la première partie de 2022. Avant la crise sanitaire, ce taux s'élevait à 13 %. On est loin de la promesse du Président de la République de porter ce taux à 100 % ! Selon le député de la majorité Jean-Carles Grelier, il y aurait 700 000 personnes sous OQTF dans notre pays. Il ne sert à rien de voter des lois si elles ne sont pas appliquées ! En matière migratoire, la volonté d'appliquer les lois n'est clairement pas au rendez-vous. Il en va de même des moyens puisque la lutte contre l'immigration irrégulière ne représente que 8,4 % du budget de la mission.

La situation s'aggrave de jour en jour. En particulier du point de vue de l'asile qui est, hélas, devenu l'une des principales filières d'immigration clandestine. Ainsi, à Mayotte, les demandes d'asile ont augmenté de 64,3 % entre 2020 et 2021. Mayotte et la Guyane concentraient 87 % des demandes d'asile outre-mer en 2021. Globalement, les demandes d'asile ont augmenté de 7 % entre 2020 et 2021 et le ministère estime à 135 000 les demandes qui seront déposées en 2023. Mais il est très vraisemblable que ce chiffre soit nettement sous-estimé tant la pression migratoire reste élevée.

Plus étrange encore, les dépenses de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) devraient baisser de 36 % en 2023. On voit mal comment cette baisse pourrait correspondre à la situation de l'asile l'année prochaine. Cela supposerait notamment que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) parvienne à diviser par deux ses délais de traitement en un an, sans que ceux de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) n'augmentent, et que la hausse du nombre de demandeurs d'asile soit limitée – des conditions qui me semblent singulièrement peu réalistes.

Un effort a été réalisé, depuis plusieurs années, sur notre dispositif d'accueil pour créer des places d'accueil, reflet de la volonté du Président de la République de répartir les migrants en province. Fin 2023, notre dispositif national d'accueil et d'hébergement comptera près de 109 000 places selon le Gouvernement, s'agissant des demandeurs d'asile. Près de 6 000 places d'hébergement supplémentaires seront créées au total en 2023, dont 2 500 en

centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) - soit 300 dans la région Auvergne Rhône-Alpes, 110 en Bourgogne-Franche-Comté, 190 en Bretagne, 210 dans le Centre-Val-de-Loire, 280 dans le Grand Est, 100 dans les Hauts-de-France, 200 seulement en Ile-de-France, 150 en Normandie, 230 en Nouvelle-Aquitaine, 350 en Occitanie, 150 dans les Pays-de-la-Loire, et 230 en Provence-Alpes-Côte d'Azur - 1 500 en centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) et 900 en hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA), toutes en outre-mer. S'agissant des éloignements, 90 places sont créées au centre de rétention administrative (CRA) d'Olivet et 12 dans celui de Perpignan. Enfin, 1 000 places sont créées en centres provisoires d'hébergement (CPH), destinés aux bénéficiaires de la protection internationale les plus vulnérables.

Finalement, les crédits de cette mission sont dans la lignée des années précédentes. Il semble difficile d'estimer que l'État traite ces questions par le bon bout.

**M. Roger Karoutchi.** – Je note une certaine schizophrénie : on veut accueillir les réfugiés, mais on ne sait pas où les mettre, et lorsque ceux-ci s'installent dans des tentes sous les ponts, on fait semblant de regarder ailleurs... Il faudrait organiser une table ronde sur l'immigration avec tous les acteurs pour prendre des mesures, afin que si l'on décide d'accueillir des migrants, on les accueille de manière digne.

On compte 700 000 personnes ayant fait l'objet d'une OQTF dans notre pays : comme les OQTF deviennent caduques au bout d'un an, cela signifie que 700 000 personnes qui auraient dû partir sont restées. C'est la preuve de l'échec de notre système.

Le Gouvernement promet un texte sur l'immigration et l'asile. Mais je ne comprends pas comment le coût de l'ADA pourrait baisser alors que le Gouvernement prévoit 6 000 places d'hébergement de plus... Je crains que le Gouvernement ne demande une remise à niveau des coûts de l'ADA dans un prochain PLFR. La CNDA veut territorialiser ses instances, car elle n'arrive pas à traiter les dossiers. J'ai du mal à imaginer dans ces conditions que les délais de traitement de l'Ofpra baissent de moitié.

**M. Arnaud Bazin.** – Le Gouvernement invoque la baisse des délais d'instruction pour justifier la baisse des crédits de l'ADA. On peut être sceptique. Notre commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques s'était justement intéressée à une mission d'un de ces cabinets auprès de l'Ofpra, pour réfléchir aux moyens de réduire le délai d'instruction. Cette mission, qui semble d'ailleurs s'être mal passée avec les agents de l'Office, aurait-elle eu un résultat miraculeux ?

**M. Rémi Féraud.** – Cette mission budgétaire est très politique et peut être source de polémiques. Sans vouloir faire de la question des OQTF le point central, force est de reconnaître que l'on est loin des engagements du Président de la République dans *Valeurs actuelles* en 2019 qui promettait un taux d'exécution des OQTF de 100 %. Le problème, ce sont les engagements démagogiques !

Je partage votre scepticisme sur la sincérité du budget, notamment de l'ADA.

Notre rapporteur spécial fait un lien entre l'AME et l'immigration ; or il me paraît pertinent qu'elle figure dans la mission « Santé ». Il faut aussi évoquer l'hébergement d'urgence : beaucoup des personnes hébergées à ce titre sont en situation irrégulière, souvent non expulsables ; notre dispositif est engorgé. Si le Gouvernement entend réduire les délais d'instruction de l'Ofpra, il faut s'attendre à une hausse du nombre de déboutés du droit d'asile

qui se tourneront davantage vers l'hébergement d'urgence ; or le budget de ce dernier est en chute libre... Bref quelque chose ne tourne pas rond et le budget n'est pas réaliste.

**M. Christian Billac.** – Je rejoins Roger Karoutchi : il serait bon de se mettre autour d'une table pour trouver des solutions et sortir des « y a qu'à » et des « faut qu'on » !

La situation géopolitique va rester tendue et le flux des réfugiés ne baissera pas. On aura beau construire des barbelés, les gens poussés par la misère ou la guerre viendront.

S'agissant des OQTF, j'ai l'impression qu'il en va un peu comme de la surveillance de nos eaux territoriales à La Réunion qui ne sont survolées par un avion de surveillance que périodiquement : on fait semblant d'agir !

**M. Jean-Michel Arnaud.** – Dans nos circonscriptions, nous sommes régulièrement confrontés à des situations de personnes faisant l'objet d'une OQTF, alors qu'elles sont bien insérées dans la société, travaillent et ont parfois construit une famille. Elles sont pourtant dans l'impossibilité de travailler légalement. Elles font un recours devant le juge ; au bout d'un an, l'OQTF tombe. Une nouvelle OQTF est prononcée, s'ensuit un nouveau recours, *etc.* Finalement, ces personnes deviennent des zombies dans la société alors qu'elles pourraient être parfaitement insérées. Pour les préfetures, prononcer des OQTF est une solution de facilité, faute de solutions d'accompagnement par les réseaux associatifs ou de l'État. De quels moyens les services déconcentrés de l'État devraient-ils disposer pour pouvoir traiter les dossiers de manière fluide et offrir des solutions adaptées et humaines ?

Il est difficile d'avoir un débat apaisé sur ces questions, de dépasser les oppositions entre ceux qui ont une vision humaniste et ceux qui ont une vision moins tolérante : notre commission pourrait-elle organiser une réflexion sur ces questions ? Nous pourrions ainsi faire notre travail d'évaluation et de contrôle, sur la base de chiffres objectifs.

**M. Daniel Breuiller.** – Je m'associe à ces propos.

Les demandes d'asile continueront à augmenter, car parfois les gens n'ont d'autre choix que de migrer pour sauver leur vie. Le réchauffement climatique ne fait qu'aggraver la situation. Je rappelle que le flux principal des migrations concerne l'Afrique, et non notre pays. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un sujet politique majeur que nous devons être capables de traiter.

Certaines personnes ayant reçu une OQTF sont pourtant bien intégrées. La presse se fait parfois l'écho de ces histoires, du cas d'un boulanger qui défend son employé, *etc.* Je me soutiens notamment de l'affaire des « 1000 de Cachan », ces sans-papiers qui occupaient un Crous à Cachan : tous travaillaient, évidemment en dehors de tout cadre légal. Ce sujet mériterait que nous débattions sereinement.

On joue à la patate chaude : on dépense des sommes folles pour évacuer des bidonvilles, tout en espérant que les gens ne reviennent pas et aillent dans la commune voisine... Trouver des solutions d'intégration coûterait moins cher, on l'a constaté dans le Val-de-Marne. Quelles seront les conséquences de la baisse du nombre de places d'hébergement ? Je plaide aussi pour l'organisation d'une table ronde : si les OQTF ne sont pas appliquées, ce n'est pas parce que ce gouvernement est incapable, la situation n'était guère différente avant.

**M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial.** – Sur la baisse de l’ADA, nous verrons bien si McKinsey a bien fait son travail ! Mais j’en doute : une telle réduction des délais d’instruction de l’Ofpra dans les mois qui viennent semble bien improbable.

Le taux d’exécution des OQTF était de 22 % sous Nicolas Sarkozy. Il était de plus de 50 % en Allemagne avant la crise du covid. La moyenne en Europe est de 33 %. Il y a donc une spécificité française.

Je ne suis animé par nulle démagogie. Je souhaite depuis longtemps la création d’une mission d’information au Sénat pour chiffrer le coût de l’immigration, depuis l’aide au développement jusqu’à la prise en charge sur notre territoire. Cela permettrait de sortir des polémiques. Il ya plusieurs moyens de raccompagner une personne ; un retour forcé coûte très cher. Beaucoup reviennent aussitôt. Dans les Hautes-Alpes, l’État a dû voler au secours du département, dont les structures de l’aide sociale à l’enfance étaient déjà saturées, et qui a dû accueillir du jour au lendemain un flot de 1 250 personnes qui avaient passée le col de Montgenèvre. Il y a des trafics d’être humains.

Nous devrions examiner les faits sereinement. Ce n’est pas une question de droite ou de gauche : Didier Leschi explique bien dans *Ce grand dérangement ; L’immigration en face* pourquoi nous sommes les plus mauvais en Europe et comment nos procédures sont détournées. Les juges ont parfois un sentiment d’inutilité. Le code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA) est devenu un pavé massif qui s’est construit pas strates, sans rationalité. La moitié des recours en droit administratif concernent le droit des étrangers.

Évidemment, cela ne date pas d’hier, mais la tendance s’aggrave. Nul ne peut croire que le coût de l’ADA va baisser vu le contexte international. En ce qui concerne les OQTF, je ne reviendrai pas sur une affaire récente liée à un tragique événement.

On crée des places d’accueil supplémentaires, mais j’aimerais disposer d’une vision consolidée des chiffres entre les différentes missions. Nous devons y voir clair si l’on veut parvenir à maîtriser nos dépenses publiques tout en parvenant à traiter les gens humainement. On fabrique des sans-papiers à la chaîne. Il est très difficile d’obtenir un rendez-vous pour obtenir un titre de séjour. M. Karoutchi a parlé de schizophrénie, il a raison. Le livre de Stephen Smith *La ruée vers l’Europe* décrit une réalité. Il est temps de s’emparer sereinement de ce sujet sensible, car des personnes perdent la vie en traversant la mer. Il s’agit souvent de personnes prises dans des trafics d’êtres humains. La moitié des interventions de secours en mer sont ainsi liées à des secours aux migrants. Je déplore que la loi d’orientation et de programmation du ministère de l’Intérieur (Lopmi) ne comprenne pratiquement rien sur l’immigration, l’asile ou l’intégration. Or ces sujets sont liés ! Souvenons-nous aussi des attentats de 2015, ou de Nice en 2016.

La guerre est à nos portes. Évidemment, cela aura des incidences sur ce budget. Dans ces conditions, celui-ci semble bien insincère. Je déplore enfin l’absence de contrôle parlementaire sur ces questions stratégiques.

**M. Claude Raynal, président.** – Monsieur Arnaud, la question de l’immigration, de l’asile et de l’intégration est complexe et politiquement sensible ; elle ne peut se traiter uniquement à travers le prisme financier. Je ferai part de votre demande au président de la commission des Lois. S’il est facile de pointer du doigt les difficultés, il est plus compliqué d’avoir un discours construit et de faire des propositions sur ces sujets.

*La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».*

*La réunion est close à 10 h 55.*

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

**Enquête réalisée par le Conseil des prélèvements obligatoires sur la prise en compte par la fiscalité locale de l'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN)  
- Audition de M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 25.*

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

**Jeudi 27 octobre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Je salue Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale de la commission des affaires sociales et rapporteure pour avis sur ce texte, qui présentera les articles dont sa commission s'est saisie.

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Nous avons aujourd'hui à examiner le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui, comme vous le savez, a été rejeté mardi par l'Assemblée nationale.

De mon côté, tout en émettant certaines critiques, je ne proposerai pas le rejet du texte. Au contraire, je vais vous soumettre des amendements reflétant ce que je crois être la trajectoire corrigée et la bonne programmation de nos finances publiques pour les années à venir.

Commençons par le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement, détaillé au rapport annexé au projet de loi, à commencer par le taux de croissance retenu et l'objectif de plein emploi.

À court terme, le Gouvernement retient une hypothèse de croissance de 2,7 % en 2022 et de 1 % en 2023. Sur cette base, il estime que la croissance du PIB entre 2021 et 2023

aura principalement été portée par la consommation des ménages et, dans une ampleur moindre mais tout de même remarquable, par la consommation des administrations publiques.

À moyen terme, c'est-à-dire entre 2023 et 2027, le scénario gouvernemental s'appuie sur l'hypothèse d'une croissance de 1,7 % par an en volume et en moyenne, ce qui est au-dessus de sa prévision de croissance potentielle de 1,35 % et permettrait de refermer l'écart de production à la fin de la période de programmation.

Comme nos auditions l'ont montré, la prévision de croissance du Gouvernement à l'horizon 2027 s'appuie sur les effets attendus d'un certain nombre de réformes structurelles, notamment sur l'emploi. Sont principalement citées les réformes de l'assurance-chômage et des retraites.

À cet égard, d'après les données transmises au Conseil d'orientation des retraites, le Gouvernement considère que le taux de chômage refluera au niveau de 5 % de la population active en 2027, ce qui serait une première depuis 1978.

En parallèle, le rapport annexé indique que la population active pourrait augmenter à la faveur d'une réforme des retraites. Ainsi, d'après nos calculs fondés sur les travaux réalisés par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et la direction générale du Trésor, une réforme visant à reculer de deux ans l'âge d'ouverture des droits à raison d'un trimestre par génération pourrait faire augmenter la population active d'environ 0,6 % en 2027 par rapport aux projections de l'Insee.

Enfin, le Gouvernement estime que l'inflation devrait se normaliser progressivement à compter de 2025, c'est-à-dire revenir à des niveaux proches de 2 % ou inférieurs. Les taux souverains se stabiliseraient en conséquence, mais demeureraient à des niveaux très importants. Ainsi, en comparaison de la situation à la fin de l'année 2021, le taux de l'obligation assimilable du Trésor (OAT) à dix ans serait supérieur, en 2027, d'après le Gouvernement, de plus de 255 points de base.

À l'exception des prévisions en matière d'inflation, et si l'on écarte à ce stade la question des taux d'intérêts, le scénario macroéconomique du Gouvernement repose sur des hypothèses très – pour ne pas dire « trop » – favorables.

Pour commencer, la prévision de croissance de 1 % en 2023 semble en réel décalage avec le consensus des économistes. Ainsi, au mois d'octobre 2022 le *Consensus Forecasts* estimait la croissance du PIB à 0,3 % pour l'année 2023. Certes, l'intervalle des prévisions est large, mais celle du Gouvernement se situe dans la limite très haute, ce qui n'en renforce pas la crédibilité.

Concernant la croissance potentielle, le président Raynal et moi-même avons sollicité les estimations de plusieurs instituts de conjoncture afin de les comparer à celle du Gouvernement, qui est, je le rappelle, de +1,35 % par an. En l'occurrence, les réponses des conjoncturistes, que nous avons complétées des évaluations du Fonds monétaire international (FMI) et de la Commission européenne, convergent vers une croissance potentielle moyenne de 1,05 % par an, ce qui est très en dessous de l'estimation du Gouvernement.

On peut l'expliquer, entre autres, par le fait que le Gouvernement surestime, dans son projet de loi de programmation, les effets à court terme des réformes structurelles qu'il souhaite engager.



Que l'on me comprenne bien : l'ensemble des réformes structurelles évoquées par le Gouvernement sont absolument nécessaires. Nous avons besoin d'une réforme des retraites qui permette d'en assurer l'équilibre à long terme. Nous avons besoin de renforcer le taux d'activité des seniors. Nous avons besoin de réformer le fonctionnement de l'assurance chômage et du service public de l'emploi pour réduire le taux de chômage.

**M. Pascal Savoldelli.** – Des réformes !

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – À chaque fois que ces réformes seront proposées et que leur contenu répondra vraiment aux enjeux économiques, nous répondrons présents.

Mais il faut également garder en tête un élément de lucidité et de responsabilité : les effets positifs de ces réformes de long terme ne se feront ressentir qu'après quelques années.

Aussi, lorsque le Gouvernement indique que l'activité augmentera grâce à une réforme des retraites qu'il ne fait pour l'instant qu'annoncer, il convient de lui rappeler que, selon les modèles macroéconomiques mobilisés par la direction du Trésor, une telle réforme ne fait augmenter le PIB qu'au bout de dix ans.

Enfin, s'agissant de l'hypothèse d'une réduction du taux de chômage à 5 % en 2027, attention à ne pas confondre slogan de campagne et scénario macroéconomique rigoureux. Je souhaite à notre pays d'atteindre ce résultat, mais, à ce stade, le Gouvernement est bien seul à faire cette prévision : tant le FMI que l'OFCE considèrent que le chômage devrait se maintenir aux environs de 7,5 % d'ici à 2027. J'estime donc que le scénario macroéconomique retenu repose sur des hypothèses si favorables qu'il en devient fragile.

J'ai envisagé de réviser l'ensemble de ce scénario afin de lui préférer des hypothèses plus crédibles et proches du consensus des économistes, avant d'écarter cette option : il est primordial que le débat sur la trajectoire des finances publiques ait lieu. Or modifier le scénario macroéconomique du Gouvernement impliquerait, une fois décidées les options retenues, de réviser l'ensemble des agrégats de finances publiques : part des dépenses et des recettes dans le PIB, solde public, solde structurel, etc. En aussi peu de temps et avec les moyens dont nous disposons, cela me semble difficile. De plus, cela introduirait une véritable confusion dans nos débats, alors que je souhaite proposer une trajectoire de finances publiques alternative à celle du Gouvernement, plus rigoureuse et sérieuse, y compris à l'égard de nos partenaires européens. Je partirai donc de ce scénario macroéconomique pour pouvoir comparer notre proposition et trancher sur le véritable point essentiel : l'ampleur des efforts à réaliser pour redresser nos finances publiques.

Sous ces réserves, la trajectoire de finances publiques proposée par le Gouvernement apparaît peu ambitieuse.

Ainsi, le déficit public resterait supérieur à 3 % du déficit jusqu'en 2027. Pour rappel, nos partenaires européens repasseraient sous la barre des 3 % de déficit avant 2025.

Notre endettement public ne refluerait pas avant 2026 et resterait à des niveaux encore très importants : près de 111 % du PIB en 2027.

Je dirai quelques mots sur chacun des secteurs d'administration publique.

Le projet de loi programme une augmentation de crédits pour la plupart des missions du budget général, la seule baisse notable concernant la mission « Plan de relance », qui est, par nature, en extinction progressive. La charge de la dette aura un impact majeur dans cette trajectoire, également marquée par les principales priorités affichées, telles que la défense, l'éducation nationale et l'écologie. Le Gouvernement a choisi les politiques sur lesquelles il convient de rajouter des crédits, pas celles sur lesquelles des économies seraient possibles.

La programmation prévoit aussi une stabilité de l'emploi entre 2023 et 2027, en partant de l'année 2023, marquée par une hausse d'environ 10 000 emplois. En conséquence, aucun effort particulier n'est engagé. Quant à la masse salariale, le projet de loi de programmation ne comporte aucune mesure ni engagement. Elle connaît pourtant, en 2023, une forte progression de 4,3 %, après 4,6 % entre 2021 et 2022. La prévision de stabilité, voire de légère progression, de l'emploi de l'État au cours de la période permet d'anticiper une augmentation continue de la masse salariale durant cette même période.

Les administrations locales contribueront fortement à l'amélioration du solde public. En effet, le Gouvernement prévoit une diminution de leurs dépenses de 0,5 % par an en volume. En 2027, les administrations dégageront un excédent d'environ 0,5 point de PIB. Cet effort est particulièrement important en comparaison de la contribution que les administrations centrales seront amenées à fournir à la maîtrise des dépenses. En passant, je considère que les instruments proposés par le Gouvernement pour parvenir à ce résultat, en l'occurrence la contractualisation prévue à l'article 23, n'est pas respectueuse des collectivités locales. Nous y reviendrons.

Les administrations sociales, elles, présenteraient un excédent de l'ordre d'un point de PIB en 2027. Pour l'essentiel, ce résultat s'explique par la contribution de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), mais aussi par une prévision d'amélioration du solde de l'Unédic qui me paraît très optimiste. En effet, comme je l'ai dit, le Gouvernement fait l'hypothèse d'atteindre le plein-emploi en 2027, ce qui est loin de faire consensus.

En parallèle, j'observe que les régimes de base de sécurité sociale continueront de présenter un déficit persistant. Je ne doute pas que notre collègue Élisabeth Doineau, rapporteure générale de la commission des affaires sociales et rapporteure pour avis sur ce texte, en dira un mot.

Sur l'ensemble des administrations publiques, je considère que la trajectoire de dépenses publiques présentée par le Gouvernement n'est pas assez ambitieuse et, surtout, présente un effort en trompe-l'œil.

Un volume important de dépenses a été engagé depuis 2020 pour faire face aux différentes crises que nous avons traversées – sanitaire, économique et, aujourd'hui, énergétique. Or ces dépenses ne sont pas retraitées ni même au moins indiquées dans la présentation de la trajectoire de dépenses du Gouvernement. Il en va de même des dépenses de charge de la dette, alors que la bonne mesure d'un effort en dépense reste la dépense primaire, c'est-à-dire hors charge des intérêts de la dette.

Au final, l'ensemble de ces dépenses que je qualifierais de « non ordinaires », c'est-à-dire incluant les dépenses de crise et d'intérêts de la dette, représente près de 116 milliards d'euros en 2022. En ne retraitant pas ces dépenses, le Gouvernement s'assure de présenter une trajectoire d'évolution des dépenses publiques qui témoigne d'un effort

artificiellement surestimé. Ainsi, selon le scénario présenté par le Gouvernement, les dépenses publiques diminueraient d'environ 0,2 % par an en moyenne en volume entre 2022 et 2027. Toutefois, une fois retraitées les dépenses non ordinaires, les dépenses publiques progresseront en réalité de 0,6 % par an en volume. On constate également une inversion assez spectaculaire de la dynamique des dépenses des administrations centrales, qui, plutôt que de se réduire, augmenteront de près de 0,9 % par an.

En outre, la répartition de l'effort à fournir par chacune des catégories d'administration publique pour réaliser cette trajectoire est loin d'être équitable.

Pour apprécier l'effort à réaliser, j'ai estimé un tendanciel de croissance des dépenses par catégorie d'administration publique. En effet, si la dépense d'une administration augmente tendanciellement de 1 % chaque année, lui demander de ne laisser croître que de 0,5 % cette dépense revient à lui demander de réaliser une économie équivalant à 0,5 point. À l'inverse, si la dépense d'une administration augmente tendanciellement de 1 % et qu'on lui demande d'en limiter la croissance à 2 %, alors on l'autorise, en réalité, à augmenter ses dépenses.

En l'espèce, nous aboutissons à un tendanciel pour l'ensemble des administrations publiques équivalant à 1,2 %, soit le même niveau que celui qu'a retenu le Gouvernement dans le rapport annexé. Sur cette base, la trajectoire du Gouvernement implique 25 à 27 milliards d'euros d'économies à réaliser pour les administrations locales et sociales. Les administrations centrales, elles, n'en réaliseraient pas. C'est une situation tout à fait inéquitable.

Je pars donc de ces deux constats : d'abord, la proposition du Gouvernement manque d'ambition en termes de redressement des comptes publics et de baisse de la dépense ; ensuite, il n'est pas acceptable que l'on demande moins d'effort à l'État qu'aux autres administrations publiques.

Je propose, par conséquent, une révision de la trajectoire de dépenses des administrations publiques qui vise à soumettre les dépenses de l'État, hors charge de la dette et hors coût des mesures de crise – c'est-à-dire le périmètre des dépenses ordinaires –, à une norme d'évolution en volume de –0,5 %, comme cela est demandé aux administrations locales.

Cette proposition répond à quatre objectifs : faire refluer le déficit et l'endettement public plus rapidement que ne le prévoit le Gouvernement ; assurer la pleine contribution des administrations centrales ; préserver les dépenses sociales et régaliennes ; conserver des marges d'intervention face à la crise.

Au final, cette trajectoire conduirait les dépenses publiques ordinaires à n'évoluer que de 0,1 % par an, contre 0,6 %, comme le propose le Gouvernement. Cette trajectoire impliquerait de réaliser des efforts dès 2023, à hauteur de 3,8 milliards d'euros en l'état actuel du projet de loi de finances.

Au cours des années 2023 à 2027, nous devons trouver de nouvelles sources d'économies en mettant en œuvre des réformes structurelles : baisse à long terme des effectifs ; engagement d'une réforme des retraites plus ambitieuse que celle annoncée hier par le Président de la République ; réorganisation de certains services publics, comme celui de l'audiovisuel ; décalage dans le temps des trajectoires programmatiques d'évolution des

crédits de certaines politiques publiques non régaliennes ; réformes des prestations sociales ; maîtrise des dépenses de l'assurance maladie.

Pour mémoire, notre commission des finances a rendu, depuis 2015, 109 rapports riches de mesures, qui viendront nourrir nos réflexions.

Quoi qu'il en soit, les efforts que je propose d'engager au travers de cette trajectoire parfaitement crédible nous permettraient de réduire significativement notre déficit et notre endettement dès 2023. Ainsi, à recettes constantes, notre déficit reviendrait sous la barre des 3 % de PIB dès 2025, comme la plupart de nos partenaires européens, et nous atteindrions 1,7 % en 2027. Quant à l'endettement, il se situerait 3,1 points en dessous de ce que prévoit le Gouvernement.

Cette modification de la trajectoire constitue l'évolution majeure que je propose dans ce projet de loi de programmation. Elle se traduit dans plusieurs des amendements que je vous propose, puisque cela modifie à la fois l'évolution du solde structurel, l'effort structurel et différents objectifs fixés aux administrations publiques, comme l'évolution de leur solde par sous-secteur, le niveau de dépenses ou d'endettement.

Vous l'aurez compris, cet effort de redressement des comptes publics concerne uniquement l'État et les autres administrations centrales. Les administrations sociales ne sont pas touchées ; au demeurant, la trajectoire proposée par le projet de loi repose déjà sur un scénario optimiste, en particulier pour l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Mme Doineau, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales et, surtout, rapporteure générale de cette même commission, pourra nous en dire quelques mots. Nous proposons un amendement identique afin d'étendre jusqu'à 2026 – faute de connaître le montant pour l'année 2027 –, la trajectoire de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (Robss) telle que présentée par le Gouvernement. Il s'agit là de faire respecter la toute récente disposition introduite à l'occasion de la révision de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), que le Gouvernement ne respecte déjà pas. Les autres mesures proposées par la commission des affaires sociales au travers de ses amendements recueillent mon accord.

S'agissant des administrations locales, je ne prévois pas de modifications sur la trajectoire des concours financiers, même si – ne soyons pas dupes – leur évolution en valeur cache, en réalité, une contraction en volume. Je vous propose, en revanche, un amendement pour faire sortir la TVA affectée aux régions de l'enveloppe normée des concours financiers. En effet, il convient d'éviter que, en cas d'évolution supérieure aux prévisions du produit de TVA affectée, la différence ne soit retranchée des autres concours financiers.

À cela s'associe un objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel) intégrant l'effort de baisse de 0,5 % en volume des dépenses de fonctionnement auquel j'ai fait référence. Depuis des années, les collectivités territoriales ont pris leur part dans le redressement des comptes publics ; elles gèrent efficacement leurs budgets. Elles ont réalisé 11 milliards d'euros d'économies sur leurs dépenses de fonctionnement sur la période 2019-2021, alors même que les contrats de Cahors n'ont pas été appliqués en 2020 et 2021. Dans le projet de loi, le Gouvernement propose une contrainte à la fois sur l'évolution de leurs dépenses et sur la progression de leurs ressources, avec une trajectoire de diminution des concours financiers de l'État. Nous ne pouvons accepter ces termes que si l'État fait de même. Ce sera l'objet de mes amendements.

Par ailleurs, je considère le mécanisme de l'article 23 comme inacceptable. Il vise à garantir le respect de l'Odedel par ce qui a été présenté par le Gouvernement comme un « pacte de confiance » dans l'association des collectivités territoriales au redressement des comptes publics, mais s'avère finalement très comparable aux anciens contrats de Cahors – ce que j'appelle le « Cahors 2 ». Certes, le dispositif se donne l'apparence de la différence en prévoyant une année d'observation de l'évolution des dépenses et en distinguant les catégories de collectivités à l'échelle nationale, avant d'envisager l'application de mécanismes de correction individuels pour les collectivités ou groupements appartenant à une catégorie ayant dépassé l'objectif. Je trouve cela très étonnant : suivant la situation de la catégorie à laquelle appartient la collectivité vis-à-vis de l'Odedel, la collectivité pourrait se voir ou non appliquer des sanctions si elle-même dépasse l'objectif.

Les mécanismes de correction ressemblent quant à eux à ceux des contrats de Cahors, en particulier au regard des éléments prévus dans les accords de retour à la trajectoire qui devront être signés par les collectivités ou leurs groupements.

Mais cet article contient surtout une innovation inacceptable : l'exclusion des collectivités concernées, avant même la signature de tout contrat, de l'octroi de certaines dotations d'investissement de l'État. Une telle proposition est, au demeurant, parfaitement contradictoire avec la philosophie affichée du dispositif et du discours gouvernemental qui prétend faire porter l'effort de maîtrise des dépenses sur la seule section de fonctionnement, sans affecter l'investissement local.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle et de sanction aussi rigide est pour le moins inadaptée à la situation actuelle. Les incertitudes sont fortes pour tous – ménages, entreprises mais aussi collectivités – face à la hausse des prix et à la crise énergétique dans un contexte de guerre en Ukraine. Le poids de ces contraintes exogènes devrait inexorablement peser sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales dans une mesure encore inconnue ou difficile, voire impossible à évaluer.

Pour toutes ces raisons, je vous proposerai la suppression pure et simple de l'article 23. Il s'agit d'un système inacceptable de surveillance de la dépense locale et de sanction, loin du principe de libre administration des collectivités territoriales et de la relation de confiance qu'attendent les collectivités territoriales et leurs groupements.

Je vous proposerai ensuite plusieurs amendements qui s'inscrivent dans un objectif de plus grande rigueur dans la maîtrise de la dépense.

Ainsi, à l'article 9, qui définit une nouvelle norme de dépense avec le « périmètre des dépenses de l'État », je propose de préciser que les montants prévus pour chaque année constituent non pas des cibles, mais des plafonds de dépenses. De même, un amendement à l'article 10 tend à faire de la stabilité en exécution des schémas d'emplois de l'État un plafond d'emplois, et non une simple cible.

Sur ce point, comme je l'ai déjà indiqué, les efforts affichés restent limités, alors qu'en 2023 serait ainsi crantée la création de 10 000 nouveaux emplois. Pour autant, la dernière loi de programmation, qui prévoyait une baisse de 50 000 emplois, n'a absolument pas été respectée, comme j'ai eu l'occasion de le démontrer à maintes reprises. Je n'exclus pas d'évoluer vers une disposition plus exigeante d'ici à l'examen en séance.

Concernant le « périmètre des dépenses de l'État », j'ai également déposé un amendement pour que la présentation de cette nouvelle norme dans le PLF opère une distinction entre différentes composantes : crédits du budget général tels que prévus dans ce périmètre, impositions de toutes natures plafonnées, budgets annexes, etc.

Outre les amendements rédactionnels ou de correction technique du texte, qui sont, pour l'essentiel, des reprises d'amendements adoptés par l'Assemblée nationale, je vous propose aussi des amendements guidés par un souci de vigilance quant à la mise en œuvre effective des mesures que nous adoptons. Souvent, les bonnes intentions affichées dans les lois de programmation ne se reflètent pas dans l'application. Les cinq années écoulées en sont une bonne illustration.

D'abord, l'article 15 prévoit que les créations ou modifications de dispositifs d'aides aux entreprises ne soient applicables que pour une durée maximale de cinq années et que leur extension ou prolongation soit précédée d'une évaluation présentée au Parlement. Je propose qu'un arrêté établisse la liste des dispositifs concernés, faute de quoi le contrôle de l'application effective de cet article ne sera pas possible. Un autre amendement en restreint le périmètre aux dispositifs d'aide aux entreprises de l'État.

Ensuite, l'article 21 prévoit que le Gouvernement remet chaque année au Parlement un ensemble d'évaluations portant sur l'efficacité de l'action publique et des dépenses publiques. Le dispositif est peu précis et incantatoire. Considérant qu'il pourrait toutefois constituer le point de départ utile à l'évaluation des politiques publiques, je propose divers compléments pour le rendre plus opérationnel, notamment que l'on dispose d'une liste de ces évaluations à réaliser tous les ans.

Enfin, je précise dans un amendement le contenu de ce qui sera attendu dans les bilans des lois de programmation des finances publiques prévus à l'article 25.

**M. Claude Raynal, président.** – Madame la rapporteure générale de la commission des affaires sociales, je vous donne la parole, puisque notre rapporteur a fait appel à deux reprises à vos lumières !

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales.** – La commission des affaires sociales s'est saisie des articles 17 à 20 et de l'article 24 de ce texte.

Comme vous, nous sommes sceptiques vis-à-vis de la trajectoire financière des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse, et plus spécifiquement de celle de l'Ondam. Celui-ci devrait frôler les 250 milliards d'euros dès 2024, soit cinq fois plus que le budget de la défense et quatre fois plus que celui de l'Éducation nationale.

La trajectoire affichée est pour le moins ambitieuse et, en tout cas, difficilement tenable.

Difficilement tenable, car les incertitudes sont grandes sur l'impact financier de la crise sanitaire en 2023 et dans les années suivantes.

Difficilement tenable, car nous voyons bien l'ampleur des besoins de santé, l'ampleur des attentes en matière de rénovation de l'hôpital, mais aussi l'ampleur de l'impact financier que représente le choc d'innovation dans le secteur du médicament, nécessaire pour relocaliser notre industrie et assurer notre autonomie.

Difficilement tenable, car le contexte inflationniste rend le taux réel de progression de l'Ondam bien moindre que celui qui est affiché. Si le ministre chargé des comptes publics considère que l'inflation ne se reproduit pas de manière identique sur les dépenses de santé, celle-ci est parfois plus forte encore sur certaines des charges principales des hôpitaux, comme l'énergie.

Difficilement tenable, enfin et surtout, car le Gouvernement comme le directeur de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) reconnaissent qu'il faudra prendre des mesures fortes d'économies pour garantir le respect de cette trajectoire. Quelles seraient ces mesures ? Nous n'avons obtenu aucune information sur ce point. Régulera-t-on enfin l'Ondam de ville et, si oui, comment ? À moins que cela ne signe le retour explicite d'économies sur l'hôpital...

Quant au reste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, je ne peux là encore que regretter le caractère particulièrement lacunaire des informations transmises par le Gouvernement. Pour m'en tenir à l'exemple le plus significatif, l'évolution des dépenses de la branche vieillesse est censée intégrer dès 2023 les effets d'une réforme des retraites, mais ni ses paramètres ni même son impact financier ne sont précisés dans un quelconque document. Et, malgré mes demandes réitérées, je n'ai eu aucune précision – pas plus que votre commission, semble-t-il.

Néanmoins, eu égard au rôle qui doit être celui d'une loi de programmation, c'est à dire, en premier lieu, permettre au Gouvernement de vérifier chaque année si la trajectoire fixée est respectée ou non, la commission des affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des articles dont elle était saisie, sous réserve de l'adoption de cinq amendements, que je vais vous présenter brièvement.

À l'article 17, la commission des affaires sociales a adopté deux amendements dont l'objet est de prolonger la trajectoire des dépenses des Robss et de l'Ondam. En effet, le « compteur des écarts » entre les dépenses prévues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et celles figurant dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) doit concerner toutes les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) jusqu'à l'année 2027. La nouvelle rédaction de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale fait même de ce « compteur des écarts » un élément obligatoire de la LFSS de l'année. Il importe donc que l'horizon de programmation ne se limite pas à l'année 2025.

À l'article 18, nous avons adopté un simple amendement de précision.

J'évoquerai plus en détail l'article 19, qui porte sur la « mise en réserve » de l'Ondam. Le montant minimal est fixé, depuis 2010, à « au moins 0,3 % » et suit en réalité ce taux. Pour 2022, cela représente 710 millions d'euros. Or, mes chers collègues, dans le silence de la loi, comment cette réserve a-t-elle été concrètement mise en œuvre jusqu'à présent ? Pour 47 %, cette année, au moyen du « coefficient prudentiel » appliqué sur les tarifs hospitaliers, qui permet de les minorer en début d'année. Pour 21 %, en gelant une partie des dotations hospitalières. Pour 0 % sur l'Ondam de ville, parce que cela n'a pas de sens de mettre en réserve le remboursement des feuilles de soins et qu'aucun mécanisme de régulation n'existe sur les rémunérations, mêmes forfaitaires, des professionnels de santé.

L'hôpital porte donc en réalité 68 % des mises en réserve, ce qui représente un gel de 0,51 % de ses crédits. Dans ces conditions, notre commission a souhaité dire qu'il fallait cesser de faire porter les débordements de l'Ondam de ville par la régulation de l'hôpital.

À cette fin, nous proposons, d'une part, de fixer le taux de la mise en réserve : ce serait non plus un « plancher », mais un taux fixe ; d'autre part, d'inscrire de manière claire que la mise en réserve est homogène sur l'ensemble des sous-objectifs, de manière à mettre fin à l'effort supplémentaire demandé à l'hôpital.

Enfin, l'article 24 propose que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale (Asso), tout en précisant les différents éléments de cette décomposition. En cohérence avec la création des lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale, notre commission a adopté un amendement dont l'objet principal est d'assurer qu'une telle décomposition soit également transmise au Parlement, pour ce qui concerne l'exercice clos chaque année, avant le 1<sup>er</sup> juin, soit au moment du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

Mes chers collègues, j'espère que la commission des finances partagera notre approche et pourra intégrer ces amendements dans le texte qu'elle établira à l'issue de cette réunion.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Qu'advient-il si ce projet de loi n'est pas adopté, compte tenu du vote de l'Assemblée nationale ?

En tout état de cause, la trajectoire proposée par le rapporteur nous paraît plus vertueuse pour endiguer la dérive des finances publiques et plus cohérente s'agissant des efforts demandés aux collectivités locales. Reste la question éternelle : comment procède-t-on ? Quelles dépenses vise-t-on ?

**M. Sébastien Meurant.** – Ce débat me fait penser à Churchill, qui disait ne croire les statistiques que lorsqu'il les avait lui-même falsifiées...

Ma question est simple : les lois de programmation ont-elles jamais été respectées ?

**M. Claude Raynal, président.** – La réponse est dans la question, mon cher collègue...

**M. Bernard Delcros.** – Le taux de 1 % de croissance du PIB en 2023 retenu par le Gouvernement et conservé par le rapporteur me semble raisonnable.

L'effort demandé à l'État doit être au même niveau que celui qui est demandé aux collectivités locales. Nous sommes sur la même ligne de redressement, mais, à notre sens, il faut non seulement une baisse des dépenses, mais également une augmentation des recettes. Nous ferons des propositions en ce sens.

Vous proposez une baisse de 3,8 milliards d'euros de dépenses non régaliennes. Pouvez-vous être plus précis sur le périmètre que vous envisagez ?

**M. Éric Bocquet.** – Le rapporteur est en forme. C'est un véritable tapis de bombes qu'il a lâché sur le Gouvernement en reprenant, en quelque sorte, le programme du quinquennat non avé de Mme Péresse. Vous avez franchi le Rubicon, pour reprendre l'expression d'un ancien Président de la République issu de vos rangs. J'entendais récemment Mme Louwage regretter le manque d'ambition du Gouvernement sur les finances publiques. Vous en avez pour lui...



S'agissant des collectivités locales, vous ne dites rien sur la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). J'imagine donc que vous allez voter les amendements de rétablissement que nous allons proposer...

La dette a progressé, sous le quinquennat, précédent de 203 milliards d'euros, dont 7 % du fait des collectivités locales. C'est très injuste de les faire payer de nouveau.

Plus globalement, où pensez-vous faire des économies ? Sur la santé ? L'école ? La justice ? Je sais que vous finissez toujours par réduire les dépenses sociales, mais je ne saurais trop vous conseiller de regarder ce qui s'est passé au Royaume-Uni avec Mme Truss.

**Mme Christine Lavarde.** – Je ne suis pas mécontente d'entendre la référence que vous faites à Mme Péresse. La trajectoire que propose M. le rapporteur nous convient parfaitement et ne me paraît pas comparable avec celle présentée, il y a quelques semaines, par Elizabeth Truss au Royaume-Uni. Aucune modification de l'Ondam ou des dépenses de santé n'est proposée, mais nous partageons les inquiétudes de Mme la rapporteure générale de la commission des affaires sociales. Il faudra que le Gouvernement nous apporte des explications.

**M. Rémi Féraud.** – L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le texte, c'est la première fois que nous ne savons pas si nous aurons une loi de programmation des finances publiques. Ce n'est pas parce que les LPFP ne sont jamais respectées qu'il ne faut pas en avoir...

Votre trajectoire des recettes ressemble quand même fort à celle du Gouvernement. Êtes-vous d'accord avec lui à cet égard, exception faite de la CVAE ?

Il y a un côté inachevé dans la copie du Gouvernement et vous ne répondez pas aux questions qui se posent.

À quoi bon baisser de 3 points l'endettement si l'on n'arrive pas à remettre à niveau un certain nombre de services publics ?

S'agissant des dépenses régaliennes que vous souhaitez sanctuariser, je regrette, en tant que rapporteur spécial, que vous ne mentionniez pas les crédits de l'action extérieure de l'État. Compte tenu de l'évolution du monde, cette faiblesse pose problème.

**M. Roger Karoutchi.** – J'apprécie les efforts du rapporteur, mais je suis sceptique sur les lois de programmation. C'est, à mon sens, un concours de beauté un peu vain. Qu'en reste-t-il à l'arrivée ?

Cependant, s'il n'y a pas de volonté réelle du Gouvernement de trouver une voie de passage avec le Parlement, c'est problématique, surtout après tous les discours sur le compromis qu'il nous adresse.

Je suivrai, malgré tout, les recommandations du rapporteur, car elles me paraissent plus réalistes et rigoureuses.

Le Gouvernement est-il prêt à avancer avec le Sénat sur les collectivités locales et la baisse des dépenses publiques ?

**M. Patrice Joly.** – En dix ans, le président Macron aura réduit les recettes fiscales potentielles de 400 milliards d’euros, soit plus d’un budget annuel.

Dans quel secteur envisagez-vous de réduire les emplois publics ? Connaissez-vous l’impact économique des dépenses de l’État, qui participent aussi aux cycles économiques ?

**M. Daniel Breuiller.** – Je remercie le ministre des finances Jean-François Husson d’avoir proposé une trajectoire pour les finances publiques dans les cinq ans à venir... Trêve de plaisanterie : s’il y a un seul point sur lequel je suis d’accord avec le rapporteur, c’est la suppression de l’article 23.

Il est louable de demander autant d’efforts à l’État qu’aux collectivités locales, mais, pour ma part, j’en aurais demandé moins à ces dernières, car celles-ci ne sont pas responsables de la situation. C’est injuste de les traiter ainsi.

Avec la trajectoire proposée, on peut dire que nous arriverons à l’effondrement en bonne santé financière... C’est la récession annoncée !

Pour ce qui concerne la réduction du nombre d’emplois publics, j’ai bien vu ce qui s’est passé avec l’Office national des forêts (ONF). Pendant des années, on a sabré dans les effectifs. Résultat : avec les méga-feux de cet été, on s’est aperçu que la forêt française n’était pas assez entretenue.

Il faut bien préciser où vous comptez faire des économies, monsieur le rapporteur.

Enfin, pour moi, la nécessité d’une réforme des retraites n’est pas évidente. Nos concitoyens partiront, de fait, avec des pensions moindres, ce qui sera bénéfique pour les finances publiques, mais injuste socialement et humainement.

**M. Pascal Savoldelli.** – Il semble y avoir unanimité sur la suppression de l’article 23, ce qui est plutôt positif.

Cela dit, le rapporteur a eu une position très politique, en nous proposant un résumé du pacte de stabilité. Il a aussi laissé entendre qu’il approuvait le Gouvernement sur un certain nombre de réformes.

Monsieur le rapporteur, j’ai quatre questions à vous poser. *Quid* des recettes ? Vous ne proposez pas de contre-programmation. *Quid* de l’inflation dans vos projections ? *Quid* des taux d’intérêt de la dette à dix ans ? Êtes-vous d’accord avec l’évolution annoncée par le Gouvernement de la balance commerciale ?

**M. Claude Raynal, président.** – Il me semble qu’il y a une réelle volonté du Gouvernement de voir une loi de programmation votée, notamment pour l’image que nous renverrons à nos partenaires européens – il faut dire aussi que certains financements européens sont subordonnés à l’adoption d’une telle programmation. Je pense qu’il manifesterà la volonté de trouver une solution avec le Sénat.

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – J’abonde dans votre sens, monsieur le président.

On ne peut pas tourner le dos à l'Europe. Ce serait suicidaire. Quand ça souffle, il faut tenir le cap, et je ne veux pas me tromper de combat. Il nous faut un texte. Aussi, faisons entendre la voix du Sénat : c'est la voix de la responsabilité en ces temps graves. Notre assemblée a une représentativité différente, mais nous sommes tout aussi légitimes dans ce débat.

Monsieur Delcros, je vous l'indique, les grands sujets régaliens sont la justice, la sécurité, l'éducation et la santé.

S'agissant des économies possibles, nous avons rendu 109 rapports depuis 2015 : nous avons donc des pistes.

J'entends les critiques et je les respecte, mais nous devons tous faire des efforts ; nous avons connu l'époque du rabet, méthode imparfaite qui avait toutefois le mérite de trancher quand personne ne voulait prendre de décision.

La guerre aux portes de l'Europe aura des conséquences qui pourraient exiger une forme de ralentissement des lois de programmation, d'autant plus qu'avant même que ne commence cette guerre, à l'été 2021, une crise énergétique majeure a débuté. Je suis intervenu à de nombreuses reprises, ces dernières années, pour rappeler au Gouvernement le terrible impact de la crise énergétique sur le commerce extérieur. Il y a quelques années, plus de la moitié du déficit de la balance commerciale extérieure était liée à celui de la balance énergétique.

Après dix ans d'errements et de renoncements sur la question du nucléaire, chacun doit balayer devant sa porte. Les Français, s'ils ne trouvent pas mille et une vertus au nucléaire, ont le sentiment d'avoir été dépossédés de leur indépendance et de leur souveraineté énergétiques – et que cela leur coûte très cher ! Nous sommes tous interpellés sur cette question, et le ralentissement ne se fera pas du jour au lendemain.

Il est normal de tenir des comptes et de tenter d'alléger le poids de la dette, mais nous avons également la responsabilité de régler la dette écologique et environnementale, dont nous n'évaluons pas très bien le montant à l'échelle du pays et du monde.

Nous devons sortir des débats d'estrade et du bavardage intempestif et privilégier les résultats. Dans le cas contraire, cela pourrait se terminer dans la rue, à l'image de l'épisode des « gilets jaunes ».

Les semaines et les mois qui viennent comportent leur lot d'imprévisibilité et nous poussent à adopter une méthode solide et à nous exprimer clairement pour trouver la bonne ligne d'action. Il est important de bien définir notre trajectoire budgétaire.

Des réformes structurelles sont nécessaires. Sur les retraites, ma conviction est la suivante : l'espérance de vie en bonne santé a augmenté depuis le sortir de la Seconde Guerre mondiale et nous entrons plus tard sur le marché du travail ; nous devons donc cotiser plus longtemps pour toucher une meilleure retraite. En revanche, il n'est pas acceptable de faire travailler les gens plus longtemps pour une retraite plus faible. Les Français ont eu l'impression d'être pris dans une souricière sur cette question. Un débat serein doit être mené, avec pédagogie.

En ce qui concerne les recettes, je souscris aux déclarations du président du Sénat sur la suppression de la CVAE. Nous sommes dans une économie de guerre où la question

énergétique est primordiale ; le bouclier énergétique prévu par le Gouvernement doit être à la hauteur. Soit nous mettons les moyens sur ce bouclier énergétique, soit nous supprimons la CVAE.

J'assume cet arbitrage et le dis aux chefs d'entreprises que je rencontre : nous devons maîtriser la dépense publique pour redresser notre balance commerciale et limiter notre endettement. Si notre effort démarre dès 2023, il sera moins douloureux que si nous attendons 2027.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-68.

*L'amendement COM-68 n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

##### *Article 2*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement de suppression COM-69.

*L'amendement COM-69 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-94 est adopté.*

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

##### *Article 3*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – J'émet un avis défavorable à l'amendement de suppression COM-70.

*L'amendement COM-70 n'est pas adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Mon amendement COM-95 revoit la trajectoire comme expliqué dans mon exposé introductif.

*L'amendement COM-95 est adopté.*

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

##### *Article 4*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-71.

*L'amendement COM-71 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-96 est adopté.*

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

**Article 5**

*L'article 5 est adopté sans modification.*

**Article 6**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-1 et COM-72.

*Les amendements identiques COM-1 et COM-72 ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – J'émet un avis défavorable à l'amendement COM-2.

*L'amendement COM-2 n'est pas adopté.*

*L'article 6 est adopté sans modification.*

**Article 7**

*L'amendement rédactionnel COM-97 est adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je suis favorable à l'amendement COM-3, qui vise à réduire à trois années le bornage dans le temps des dépenses fiscales.

*L'amendement COM-3 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-83 rectifié bis devient sans objet.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – L'amendement COM-49 tend à présenter une évaluation lors de toute prorogation d'une dépense fiscale : avis favorable.

*L'amendement COM-49 est adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je sollicite le retrait de l'amendement COM-4 ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

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

**Après l'article 7**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement COM-50 ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement COM-50 n'est pas adopté.*

**Article 8**

*Les amendements identiques COM-98 et COM-51 sont adoptés.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Après l'article 8**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – À titre personnel, je suis favorable aux amendements identiques COM-24 et COM-52, de même qu'à l'amendement COM-25, mais je demande à ce qu'ils soient retirés afin que l'on puisse en débattre en séance publique.

*Les amendements identiques COM-24 et COM-52 ne sont pas adoptés, non plus que l'amendement COM-25.*

**Article 9**

*Les amendements identiques COM-99 et COM-53 sont adoptés.*

*L'amendement COM-100 est adopté.*

*Les amendements identiques COM-101 et COM-54 sont adoptés.*

*L'amendement COM-102 est adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement COM-84 rectifié *bis* ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement COM-84 rectifié bis n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-103 est adopté.*

*L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 10**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-5 et COM-73.

*Les amendements identiques COM-5 et COM-73 ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je sollicite le retrait des amendements COM-26 et COM-85 rectifié *bis*, au profit de mon amendement COM-104.

*Les amendements COM-26 et COM-85 rectifié bis ne sont pas adoptés. L'amendement COM-104 est adopté.*

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 11**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je demande le retrait des amendements identiques de suppression COM-6, COM-27 et COM-74 ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*Les amendements identiques COM-6, COM-27 et COM-74 ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-55.

*L'amendement COM-55 est adopté.*

*L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 12**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-7 et COM-75.

*Les amendements identiques COM-7 et COM-75 ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement COM-28 ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement COM-28 n'est pas adopté.*

*L'article 12 est adopté sans modification.*

### **Article 13**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-8 et COM-76.

*Les amendements identiques COM-8 et COM-76 ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – J'é mets un avis défavorable à l'amendement COM-86 rectifié, au profit de mon amendement COM-105.

*L'amendement COM-86 rectifié n'est pas adopté. L'amendement COM-105 est adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je suis favorable à l'amendement COM-56.

*L'amendement COM-56 est adopté.*

*L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 14**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement COM-29.

*L’amendement COM-29 est adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je demande le retrait des amendements COM-9 et COM-30, au profit des amendements identiques COM-31 et COM-87 rectifié, pour lesquels j’émetts un avis favorable.

*Les amendements COM-9 et COM-30 ne sont pas adoptés. Les amendements identiques COM-31 et COM-87 rectifié sont adoptés.*

*L’article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 15**

*L’amendement COM-106 est adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je demande le retrait des amendements COM-10 et COM-88 rectifié ; à défaut, avis défavorable.

*Les amendements COM-10 et COM-88 rectifié ne sont pas adoptés.*

*L’amendement COM-107 est adopté.*

*L’article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 16**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-12, COM-32 et COM-77.

*Les amendements identiques COM-12, COM-32 et COM-77 ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je suis défavorable à l’amendement COM-13.

*L’amendement COM-13 n’est pas adopté.*

*L’article 16 est adopté sans modification.*

**Après l’article 16**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – J’émetts un avis défavorable aux amendements COM-57 et COM-89 rectifié.

*Les amendements COM-57 et COM-89 rectifié ne sont pas adoptés.*



**Article 17**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-14 et COM-78.

*Les amendements identiques COM-14 et COM-78 ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je suis favorable à l'amendement COM-58.

*L'amendement COM-58 est adopté.*

*Les amendements identiques COM-93 et COM-44 sont adoptés.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-59.

*L'amendement COM-59 est adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – J'émet un avis favorable à l'amendement COM-45.

*L'amendement COM-45 est adopté.*

*L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 18**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-79.

*L'amendement COM-79 n'est pas adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-46.

*L'amendement COM-46 est adopté.*

*L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 19**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-15 et COM-80.

*Les amendements identiques COM-15 et COM-80 ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-47.

*L'amendement COM-47 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-60 devient sans objet.*

*L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 20**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement COM-16 ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement COM-16 n'est pas adopté.*

*L'article 20 est adopté sans modification.*

**Article 21**

*L'amendement COM-108 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**

*Les amendements identiques de suppression COM-109, COM-17, COM-23, COM-81 et COM-90 rectifié sont adoptés. En conséquence, les amendements COM-61 et COM-82, les amendements identiques COM-18, COM-42 rectifié et COM-91, les amendements identiques COM-19, COM-43 rectifié et COM-92, l'amendement COM-33, l'amendement COM-34, les amendements identiques COM-20 et COM-35, les amendements COM-36, COM-62, COM-40, COM-63, COM-37, COM-64, COM-38 et COM-65, les amendements identiques COM-21 et COM-39, les amendements COM-22, COM-66 et COM-41 deviennent sans objet.*

*L'article 23 est supprimé.*

**Article 24**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-48.

*L'amendement COM-48 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-67 devient sans objet.*

*L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 25**

*L'amendement COM-110 est adopté.*

*L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 26**

*L'amendement COM-111 est adopté.*

*L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Claude Raynal, président.** – En ce qui concerne la recevabilité des amendements de séance, je vous informe que, pour la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, un périmètre n'est pas défini au titre de l'article 45 de la Constitution. Le périmètre des lois de programmation des finances publiques est, en effet, défini par les articles 1 A à 1 G de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) depuis sa dernière révision. Aussi, en application de l'article 45 du Règlement du Sénat, je serais conduit à déclarer irrecevables les amendements qui n'entreraient pas dans le périmètre défini par la loi organique.

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

### **TABLEAU DES SORTS**

<b>TITRE Ier : ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES</b>		
<b>Article 1er</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. SAVOLDELLI	68	<b>Rejeté</b>
<b>RAPPORT ANNEXÉ</b>		
<b>Chapitre Ier : Le cadre financier pluriannuel de l'ensemble des administrations publiques</b>		
<b>Article 2</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. SAVOLDELLI	69	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	94	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. SAVOLDELLI	70	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	95	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. SAVOLDELLI	71	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	96	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>		
<b>Article 6</b>		

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. FÉRAUD	1	<b>Rejeté</b>
M. SAVOLDELLI	72	<b>Rejeté</b>
M. FÉRAUD	2	<b>Rejeté</b>
<b>Article 7</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	97	<b>Adopté</b>
M. FÉRAUD	3	<b>Adopté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	83 rect. ter	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Le Gouvernement	49	<b>Adopté</b>
M. FÉRAUD	4	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 7</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Le Gouvernement	50	<b>Rejeté</b>
<b>Article 8</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	98	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	51	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 8</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. BREUILLER	24	<b>Rejeté</b>
Le Gouvernement	52	<b>Rejeté</b>
M. BREUILLER	25	<b>Rejeté</b>
<b>Chapitre II : Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques centrales</b>		
<b>Article 9</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	99	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	53	<b>Adopté</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	100	<b>Adopté</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	101	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	54	<b>Adopté</b>

<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	102	<b>Adopté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	84 rect. ter	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	103	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. FÉRAUD	5	<b>Rejeté</b>
M. SAVOLDELLI	73	<b>Rejeté</b>
M. BREUILLER	26	<b>Rejeté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	85 rect. ter	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	104	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. FÉRAUD	6	<b>Rejeté</b>
M. BREUILLER	27	<b>Rejeté</b>
M. SAVOLDELLI	74	<b>Rejeté</b>
Le Gouvernement	55	<b>Adopté</b>
<b>Article 12</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. FÉRAUD	7	<b>Rejeté</b>
M. SAVOLDELLI	75	<b>Rejeté</b>
M. BREUILLER	28	<b>Rejeté</b>
<b>Article 13</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. FÉRAUD	8	<b>Rejeté</b>
M. SAVOLDELLI	76	<b>Rejeté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	86 rect. bis	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	105	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	56	<b>Adopté</b>
<b>Article 14</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. BREUILLER	29	<b>Adopté</b>

M. FÉRAUD	9	<b>Rejeté</b>
M. BREUILLER	30	<b>Rejeté</b>
M. BREUILLER	31	<b>Adopté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	87 rect. bis	<b>Adopté</b>
<b>Article 15</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	106	<b>Adopté</b>
M. FÉRAUD	10	<b>Rejeté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	88 rect. bis	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	107	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre III : Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques locales</b>		
<b>Article 16</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. FÉRAUD	12	<b>Rejeté</b>
M. BREUILLER	32	<b>Rejeté</b>
M. SAVOLDELLI	77	<b>Rejeté</b>
M. FÉRAUD	13	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 16</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Le Gouvernement	57	<b>Rejeté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	89 rect. bis	<b>Rejeté</b>
<b>Chapitre IV : Le cadre financier pluriannuel des administrations de sécurité sociale</b>		
<b>Article 17</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. FÉRAUD	14	<b>Rejeté</b>
M. SAVOLDELLI	78	<b>Rejeté</b>
Le Gouvernement	58	<b>Adopté</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	93	<b>Adopté</b>
<b>Mme DOINEAU</b>	44	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	59	<b>Adopté</b>
<b>Mme DOINEAU</b>	45	<b>Adopté</b>

<b>Article 18</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. SAVOLDELLI	79	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DOINEAU</b>	46	<b>Adopté</b>
<b>Article 19</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. FÉRAUD	15	<b>Rejeté</b>
M. SAVOLDELLI	80	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DOINEAU</b>	47	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	60	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 20</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. FÉRAUD	16	<b>Rejeté</b>
<b>TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT</b>		
<b>Chapitre IER : Ensemble des administrations publiques</b>		
<b>Article 21</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	108	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre II : Administrations publiques centrales</b>		
<b>Article 22</b>		
<b>Chapitre III : ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES</b>		
<b>Article 23</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. HUSSON, rapporteur</b>	109	<b>Adopté</b>
M. FÉRAUD	17	<b>Adopté</b>
M. BREUILLER	23	<b>Adopté</b>
M. SAVOLDELLI	81	<b>Adopté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	90 rect. bis	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	61	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. PARIGI	82	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. FÉRAUD	18	<b>Satisfait ou sans objet</b>

M. BAZIN	42 rect. bis	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	91	Satisfait ou sans objet
M. FÉRAUD	19	Satisfait ou sans objet
M. BAZIN	43 rect. bis	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	92	Satisfait ou sans objet
M. BREUILLER	33	Satisfait ou sans objet
M. BREUILLER	34	Satisfait ou sans objet
M. FÉRAUD	20	Satisfait ou sans objet
M. BREUILLER	35	Satisfait ou sans objet
M. BREUILLER	36	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	62	Satisfait ou sans objet
M. BREUILLER	40	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	63	Satisfait ou sans objet
M. BREUILLER	37	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	64	Satisfait ou sans objet
M. BREUILLER	38	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	65	Satisfait ou sans objet
M. FÉRAUD	21	Satisfait ou sans objet
M. BREUILLER	39	Satisfait ou sans objet
M. FÉRAUD	22	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	66	Satisfait ou sans objet
M. BREUILLER	41	Satisfait ou sans objet
<b>Chapitre IV : Administrations de sécurité sociale</b>		
<b>Article 24</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme DOINEAU	48	Adopté
Le Gouvernement	67	Satisfait ou sans objet
<b>Article 25</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. HUSSON, rapporteur	110	Adopté
<b>Article 26</b>		



Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. HUSSON, rapporteur	111	Adopté

**Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Anciens combattants » (et article 41) - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Contrôle budgétaire - Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) – Communication (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 45.*



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

**Mardi 25 octobre 2022**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer**

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Nous auditionnons le ministre de l'Intérieur sur les conditions de sécurité de deux événements majeurs qui se dérouleront prochainement sur notre territoire, la Coupe du monde de rugby l'an prochain et les Jeux olympiques et paralympiques en 2024. Le rapport d'information que nous avons rédigé, avec Laurent Lafon, sur la finale de la Ligue des champions qui s'est déroulée au Stade de France le 22 mai dernier, avait été l'occasion de vous interroger sur la gestion de la sécurité des grands événements et de pointer plusieurs dysfonctionnement ; vous nous aviez alors annoncé que le Gouvernement déposerait un projet de loi pour les JO, de même que vous aviez annoncé la création de nouvelles brigades mobiles et l'utilisation de nouveaux outils de vidéo-protection. Ce dernier sujet nous intéresse d'autant plus que nous avons, à la commission des lois, conduit une mission d'information sur la reconnaissance faciale, qui a fait des propositions dans un rapport public. Sur tous ces sujets, où en êtes-vous et comment préparez-vous ces grands événements qui auront lieu dès l'an prochain sur notre territoire ?

**M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture.** – Merci d'être de nouveau devant nous pour poursuivre cet échange, vous vous y étiez d'ailleurs engagé. Nos deux commissions ont formulé 15 recommandations dans leur rapport du 13 juillet dernier : quelles suites comptez-vous leur donner, pour que les grands événements sportifs se déroulent dans les meilleures conditions ? C'est devenu une préoccupation de nos concitoyens, si l'on en croit les études à ce sujet.

Notre préoccupation concerne également les manifestations culturelles puisque des incidents se sont produits début septembre au stade de France à l'occasion d'un concert du rappeur Booba, qui a donné lieu à des intrusions de personnes sans billets, preuve que la situation demeure encore aujourd'hui problématique.

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer.** – Merci pour votre invitation, je vous présenterai dans leurs grandes lignes les moyens que le ministère de l'intérieur va mettre en place pour organiser ces événements.

C'est le Premier ministre Manuel Valls, en 2016, qui a désigné le ministre de l'intérieur comme unique responsable de la sécurité des JO de Paris : cette responsabilité me revient donc. Nous répondons à quatre menaces : terroriste, d'ordre public, cyber – il y a eu

pas moins de 4 milliards d'attaques cyber pendant les JO de Tokyo – et menace « délinquante », que nous qualifions comme telle en nous inspirant de ce qui s'est passé lors de la dernière finale de la ligue des champions au Stade de France.

Nous consacrons à la sécurité des Jeux un ensemble de 15 milliards d'euros. Les moyens supplémentaires, outre ceux de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi), sont inscrits dans le budget pour 2023 que vous examinerez très prochainement. Nous y avons prévu une augmentation très forte de la présence des forces de l'ordre sur la voie publique, gendarmes mobiles et CRS, un renforcement des moyens technologiques, avec par exemple 200 millions d'euros dans cette loi de finances pour refaire les salles de commandement concernées, ainsi que celle, centrale, du ministère de l'intérieur. Nous demandons également des moyens supplémentaires de vidéo-protection, et de lutte anti-drones – je précise que je partage avec le ministère des armées la responsabilité de cette lutte contre les drones, afin de prévenir des attentats avec des drones armés qui attaqueraient la foule.

La coupe de monde de rugby, l'an prochain, sera une répétition générale des Jeux, avec la mobilisation, en moyenne, de 7 000 forces de l'ordre par jour, c'est beaucoup. Pendant les JO, nous recevrons 10 500 athlètes venus de 206 nations, y compris de nations qui font particulièrement l'objet de menaces, comme Israël et les États-Unis, nous devons assurer la protection de 40 sites de compétition, dont la moitié en Ile-de-France et 7 en hyper centre de Paris, il y aura 6 000 journalistes présents sur notre sol, venus du monde entier, 10 millions de spectateurs, et 4 milliards de téléspectateurs ; 22 villes accueilleront des épreuves jusqu'en Polynésie française, ce qui nous oblige à une projection des forces. 13 millions de billets seront vendus à partir de février 2023, sachant que ce n'est pas le ministère de l'intérieur qui est responsable de la billetterie elle-même, mais le comité d'organisation des JO.

Les Jeux paralympiques, eux, accueilleront 4 400 athlètes et auront, eux aussi, une cérémonie d'ouverture, qui devrait se dérouler place de la Concorde, au moment même où Paris retrouvera son activité d'après les Jeux olympiques.

Nous devons faire également face à des menaces qui pouvaient hier faire sourire mais que nous prenons désormais très au sérieux, depuis la guerre en Ukraine, je veux parler de la menace nucléaire, biologique ou chimique.

Nous allons mobiliser plus de 30 000 policiers et gendarmes par jour sur tout un mois, cela implique un très grand travail de préparation. Je consacre deux réunions par semaine à ce sujet, je préside le comité ad hoc de mes directeurs, je réunis les préfets et les élus concernés – en tout, je consacre un bon tiers de mon temps de ministre aux Jeux, un défi que notre pays n'a pas connu à cette échelle. En Ile-de-France, il y aura entre 12 000 et 45 000 forces de l'ordre par jour, avec en point d'orgue la cérémonie d'ouverture, qui se déroulera, pour la première fois de l'histoire des Jeux, hors d'un stade, au bord et sur la Seine avec environ 600 000 spectateurs. Nous élaborons des scénarios de sécurité sur un territoire large, sur l'arrière-pensée des Jeux en quelque sorte : dans les transports en commun, nous aurons par exemple 700 patrouilles qui circuleront simultanément, c'est du jamais vu dans notre pays.

Comment parviendrons-nous à mobiliser de telles forces de l'ordre, sachant que l'effectif global, avant l'application de la Lopmi, est de 250 000 policiers et gendarmes, y compris ceux qui sont en formation, en congés, en arrêt-maladie – donc une base de 140 000 à 150 000 agents sachant que la vie va continuer, qu'il y aura des besoins partout, ne serait-ce

que pour la sécurité des quelque 3 000 écrans olympiques qu'on annonce, et qu'il faudra donc conserver une marge de forces disponibles.

Pour y parvenir, j'ai décidé de mettre fin, le temps des Jeux, à la distinction entre zone de police et zone de gendarmerie – la compétence est réglementaire et cette distinction est en réalité déjà effacée par exemple lorsque des gendarmes mobiles interviennent dans des manifestations qui se déroulent en zone de police. Nous devons utiliser toutes les ressources là où l'on a besoin d'elles et il est plus efficace de disposer d'un ensemble sans cette distinction de zones ; nous raisonnerons par mission : des gendarmes, par exemple, pourraient être responsables de la sécurité de la gare de Saint-Denis, tandis que la police serait responsable de la sécurité dans le centre-ville et autour du Stade de France : nous serons alors dans cette logique de responsabilité, avec un chef, un résultat. La suspension des zones de police et de gendarmerie permettra aussi, par exemple, que des policiers en région qui se trouveront envoyés sur un site olympique, pourront être temporairement remplacés par des gendarmes de territoires voisins : on peut imaginer que des communes en zone de police soient couvertes par la gendarmerie le temps des compétitions.

J'ai demandé aux préfets pour la fin de ce mois une première proposition de sécurisation de tous les lieux concernés par les Jeux, y compris les lieux d'entraînement, les fan zones et les zones sensibles. Nous allons établir une première carte pour répartir ces moyens et identifier très précisément les missions, leurs responsables et leurs moyens, en précisant bien ce qui relève des événements en particulier et de la gestion du reste de la sécurité publique. Cela pose évidemment des problèmes pratiques d'hébergement, de restauration, qu'il nous faudra gérer.

Ensuite, nous allons utiliser les réserves des écoles de police et de gendarmerie : cela représente 7 000 effectifs qui auront fait huit mois de formation, ce qui correspond au format d'avant la réforme – ils n'auront pas les quatre mois de qualification d'OPJ mais cela ne sera pas nécessaire aux tâches qu'on leur confiera. De même, nous portons à 8 500 le nombre des réservistes : la gendarmerie a déjà les réseaux pour cette extension et, dans la police nationale, la réserve est une nouveauté que je vous remercie d'avoir votée – et nous commençons à mettre en place cette réserve de policiers citoyens.

Pour mobiliser les forces de l'ordre nécessaires, je demande aussi l'annulation ou le report tous les grands événements qui sont prévus aux mêmes dates que les Jeux, comme les grands festivals culturels, sportifs, les grands concerts, les grandes braderies comme celle de Lille – nous avons commencé ce travail avec les élus, il ne s'agit pas de reporter tous les événements, mais suffisamment pour disposer des forces de l'ordre nécessaires aux Jeux. J'ai décidé également de supprimer en 2024 la mission des CRS de plages – une mission que j'ai maintenue mais qu'il sera impossible d'honorer quand, dans l'idéal, il faudrait distribuer 300 unités de forces mobiles en simultané, ce qui n'est guère dans nos moyens...

Autre mesure : j'ai déjà annoncé aux forces de l'ordre que, sauf exception, il n'y aurait pas de congés de juin à août 2024 ; cela vaut pour toute la hiérarchie, y compris l'état-major puisque le chef montre l'exemple : les congés seront décalés, j'ai demandé à toutes les directions du ministère d'appliquer cette consigne.

Enfin, nous en reparlerons, nous avons besoin de quelque 25 000 agents de sécurité privée.

La cérémonie d'ouverture, le 26 juillet 2024, représente le défi majeur. Il y aura les 100 000 spectateurs des quais « bas », qui auront payé, souvent très cher, leur billet pour assister à cette cérémonie en bord de Seine, avec toutes les « facilities » accompagnant ce genre d'événements afin d'en faire une « expérience client » mémorable, qu'organisent ceux qui en ont la charge ; et il y aura, sur les quais « hauts », dans la rue, environ 500 000 personnes qui viendront pour voir ce qui se passe. Le contenu précis de l'événement n'est pas encore fixé, il se déroulera apparemment sur des barges qui vogueront sur la Seine, il pourrait y avoir un grand feu d'artifice au pied de la tour Eiffel, des concerts, des fans zones le long du parcours... J'attends des retours du comité d'organisation et de la ville de Paris, ma tâche n'est pas des plus faciles puisqu'on me demande de protéger des événements qui ne sont pas encore définis précisément – le tout à Paris mais pas seulement.

Nous attendons donc, ce 24 juillet 2024, environ 600 000 personnes en hypercentre de Paris, dans des conditions très particulières et qui poseraient d'énormes problèmes d'ordre public si les choses se passaient mal – vous connaissez la configuration des lieux, avec des ponts, des passerelles, des quais, des îles à sécuriser mais qui sont habitées et qui donc continuent à vivre avec leurs problèmes du quotidien, il y aura aussi la tribune officielle devant la tour Eiffel avec des chefs d'État et de gouvernements venus du monde entier...

Tout ceci est un très grand défi, nous y travaillons déjà beaucoup avec le préfet de police de Paris et la ville de Paris. Il y aura, ce jour-là, 35 000 agents des forces de l'ordre dans la capitale, nous souhaitons la mise en place d'une billetterie gratuite, car nous sommes en réalité dans une situation d'établissement recevant du public mais à ciel ouvert, la billetterie nous permettra de répartir le public par zones, donc de mieux le sécuriser, sachant qu'on ne pourra accéder aux quais « bas » qu'en passant par les quais « hauts » – et nous devons faire tout ceci en quelques heures, en maintenant les conditions de la sécurité civile parce qu'il ne fait aucun doute que des gens feront des malaises, qu'il y aura des malades à évacuer, qu'il pourra y avoir, dans toute cette zone, des problèmes d'ordre public et qu'il faudra, qui plus est, comprendre et se faire comprendre d'un public pas toujours francophone...

Nous mobiliserons également 3 000 agents de sécurité privée. Vous savez que ces agents ne sont pas assez nombreux et que nous avons renforcé l'exigence des critères de recrutement, dans le sens de la sécurité. Nous associons les polices municipales et je salue à ce titre l'engagement de la ville de Paris à recruter 3 000 policiers municipaux supplémentaires en 2024. Ces moyens nous aideront mécaniquement, car les missions que ces agents rempliront dans le cadre de la répartition que nous aurons décidée, les forces de l'ordre n'auront pas à s'y consacrer et seront disponibles pour leurs propres tâches. J'entends dire parfois qu'il n'y aurait qu'à mobiliser l'armée, mais ce n'est pas le travail de l'armée que d'assurer l'ordre public, car ce n'est pas son métier.

La lutte anti drones est placée sous l'autorité du ministre de la défense et du gouverneur militaire de Paris, et il nous revient, au ministère de l'intérieur, d'analyser la vulnérabilité des sites. Nous nous réunissons à ce propos avec le ministère des armées.

Nous voulons également le « zéro délinquance » sur les lieux d'accueil des Jeux. Pour le préparer, j'ai demandé que dans chaque préfecture concernée, des opérations anti-délinquance soient conduites d'ores et déjà pour démanteler la délinquance des sites que l'on connaît, sur les sites mêmes d'accueil et sur leur hinterland, ce qui revient en réalité à couvrir l'intégralité de la Seine-Saint-Denis par exemple. Nous prévoyons 5 500 opérations à partir de la semaine prochaine, dont 3 500 en Ile-de-France ; il s'agit véritablement de harceler la

délinquance, de lutter par exemple contre ce qu'on appelle les vols d'appropriation, ceci par tous les moyens, y compris la police administrative – laquelle prend du temps, j'ai demandé qu'on veille aux délais mais aussi qu'on utilise les moyens dont nous disposons en matière de contrôle vétérinaire, de contrôle financier et social, nous demandons aux maires d'user de leurs pouvoirs de police notamment en matière d'urbanisme et de voirie. Nous avons devant nous dix-huit mois pour faire ce travail de harcèlement et de nettoyage – et ce sera un héritage des JO, nous aurons été au rendez-vous si, après les Jeux, la délinquance a baissé sur tous ces territoires.

Nous renforçons nos moyens de vidéo-protection. La ville de Paris a demandé à l'État d'augmenter le nombre de caméras, nous allons ajouter au minimum 400 caméras dans la capitale et nous en ajouterons également au moins 500 dans les communes limitrophes, j'ai prévu des moyens pour le faire. Je fais remarquer que si j'ai la main pour le faire à Paris, la compétence étant étatique, je ne peux guère décider à la place des maires dans les autres villes, à qui le législateur a confié cette compétence – je peux dire que les échanges que j'ai avec certains maires ne garantissent pas une avancée sur ce dossier, alors que nous parlons de sécurité des Jeux, je soumets cette remarque à votre sagacité.

Nous devons aider l'embauche par les sociétés de sécurité privée, elles ont accepté d'augmenter les rémunérations, cela va dans le bon sens. Les services de l'État sont mobilisés, Pôle emploi est mobilisé, l'État paie la formation des agents, c'est largement dérogatoire et c'est un levier important pour aider à l'embauche.

La lutte contre le terrorisme est évidemment prioritaire, nous sommes face à une menace très, très élevée, car un terroriste ne peut rêver meilleure audience que 4 milliards de téléspectateurs. Un acte terroriste peut être commis par un commando armé venu de l'étranger, aussi bien que par une personne déjà présente sur notre territoire, connue ou inconnue de nos services – je signale que 90 % des personnes impliquées dans un acte terroriste ces dernières années n'étaient pas connues de nos services. J'ai demandé à la DGSI de mobiliser tous ses agents sur le suivi des personnes que nous connaissons, qu'elles relèvent de la mouvance islamiste, de l'ultra droite ou de l'ultragauche, nous allons utiliser tous les outils à notre disposition, qu'ils soient judiciaires ou de renseignement. Nous avons besoin de moyens supplémentaires de détection et d'exploitation, nous en parlerons en loi de finances. Nous travaillons avec tous les services de renseignements, j'ai demandé que la DGSI élabore une doctrine spécifique pour ce type d'événements.

Le défi des Jeux est donc très important. Nous avons retenu les 15 propositions du rapport que vos deux commissions ont rédigé, à l'exception de celle consistant à faire du délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges) le responsable opérationnel de l'organisation des grands événements sportifs internationaux et de lui reconnaître un rôle de coordination des différentes autorités concernées – nous en reparlerons dans le débat sur le projet de loi que le Gouvernement présentera en préparation des Jeux.

J'attire votre attention sur la spécificité du football au regard de l'ordre public. Nous avons dû mobiliser récemment à Versailles trois unités mobiles pour un match de Nationale 2 ; pour avoir été, il y a quinze ans, arbitre de ce type de match, je sais que la violence actuelle est d'une tout autre dimension que celle que nous connaissions avant. Les instances du football y réfléchissent, nous examinerons leurs propositions. Je le dis aussi pour signaler que les événements liés aux Jeux ne relèvent pas de ce registre très particulier au football.

**M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture.** – L'ex-préfet de police de Paris Didier Lallement, qui vient de faire publier un livre, estimait dans une interview du mois de juillet que « les JO se préparaient comme une finale au Stade de France », ce qui a de quoi inquiéter... Est-ce que la chaîne de commandement a été précisée, en particulier les relations entre le préfet de police de Paris et les directions générales du ministère de l'Intérieur ?

**M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer.** – Il m'est agréable de vous entendre citer les grands auteurs, et l'ancien préfet de police a raison d'attirer l'attention sur ce fait : dans le no man's land qu'est l'organisation d'un tel événement mondial, tout le monde se tourne vers l'État. Cependant, il n'y a pas d'incertitude sur la chaîne de responsabilité puisque le Premier ministre Manuel Valls, en 2016, a clairement confié la responsabilité au ministre de l'intérieur : je suis le « coordinateur suprême », c'est l'expression employée, en matière de sécurité, on sait donc qui est le responsable pour la sécurité. Ensuite, il y a les questions qui touchent à l'organisation de l'événement, et là, c'est le comité olympique qui est le responsable, mais on ne parle pas alors de sécurité. La billetterie m'intéresse, par exemple, parce qu'elle a des effets sur les conditions de sécurité, mais elle n'est pas de ma compétence.

La question se pose, cependant, de savoir qui est responsable de l'ensemble des zones de la cérémonie d'ouverture. Pour ce qui est des quais « bas », la responsabilité est claire, mais pour les quais « hauts », il y a débat : faut-il traiter ces lieux comme un établissement recevant du public (ERP) à ciel ouvert, avec désignation d'un responsable, ou bien considère-t-on que ces espaces relèvent par nature de l'autorité de l'État ? Je plaide pour l'instauration d'une billetterie gratuite et que l'État soit clairement désigné comme responsable de l'ordre public, donc également de l'organisation de ces espaces publics. Nous sommes en discussion avec la ville de Paris et je ne doute pas que nous parvenions à formaliser les choses avant la fin de l'année. J'y tiens véritablement, parce que si cela se passe mal, tout le monde dira que c'est la faute de l'État, et si j'assume les actes dont je suis responsable, je trouve qu'il n'y a rien de pire que de se faire reprocher une chose dont on n'est pas responsable... Nous avançons et je solliciterai un rendez-vous avec la maire de Paris dès que j'aurai l'ensemble des éléments que j'ai demandés à mes services.

**M. Loïc Hervé.** – Quelle sera l'articulation des forces armées avec les forces de l'ordre et qu'advient-il de l'opération Sentinelle ? À quelles missions d'ordre public envisagez-vous possible d'associer les forces armées ?

**M. David Assouline.** – Nos travaux sur les incidents du Stade de France ont montré qu'il y a eu un problème de coordination et de chaîne de responsabilités ; nous vous interrogeons désormais en amont des événements, vous nous répondez que tout n'est pas tranché dans le partage des attributions, mais peut-on y voir plus clair sur la décision : y a-t-il bien une personne qui décide et est responsable de l'ordre public ?

Ensuite, nous avons discuté de la doctrine du maintien de l'ordre quand des incidents se produisent alors qu'il y a une foule de gens qui ne sont pour rien dans les incidents : travaillez-vous sur ce point de doctrine au vu de ce qui s'est passé au Stade de France, et dans quelle direction ?

Vous nous dites aussi vous attendre à ce que 600 000 personnes assistent à la cérémonie d'ouverture des JO à Paris, c'est le chiffre qu'on m'avait donné aussi lorsque j'avais posé la question. Pour l'enterrement de la reine d'Angleterre, les autorités



s'attendaient aussi à une foule nombreuse : il y a eu 1,2 million de personnes dans les rues de Londres... On voit que les foules peuvent être très nombreuses – d'où l'importance d'être précis dans les prévisions : sur quelles données vous fondez-vous pour prévoir 600 000 personnes à Paris lors de la cérémonie d'ouverture ? Comment prévoyez-vous de vous adapter si la foule est plus nombreuse ?

Enfin, nous savons tous que la succession de jours de travail pour les forces de l'ordre sur des périodes ininterrompues crée une fatigue certaine, voire excessive, nous l'avons vu avec la crise des gilets jaunes : que prévoyez-vous pour cet aspect de la mobilisation des forces de l'ordre ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Les transports en commun sont un élément très important pour le bon déroulement des JO qui seront une vitrine pour notre pays. Comment les choses se préparent-elles par exemple à la gare du Nord, à Paris, où la surcharge est déjà patente et où les retards fréquents dans le trafic occasionnent des flux de personnes déjà difficiles à gérer ? Les problèmes vont empirer avec l'arrivée massive de public des JO par cette gare : le ministre des transports prépare-t-il déjà les choses ? Vous concertez-vous ?

**M. Claude Kern.** – Nous attendons la loi sur les Jeux olympiques et paralympiques. La violence dans les stades est devenue une préoccupation constante, les outils de reconnaissance faciale sont un outil ; l'ambassadeur du Japon nous a expliqué comment son pays a déployé cet outil et il nous a conseillé de le faire pour les JO : la France est-elle prête à déployer des techniques qui ont fait leurs preuves au Japon ?

La Cour des comptes, ensuite, a pointé la fragilité structurelle de l'organisation de la sécurité privée, s'inquiétant des conséquences pour les JOP : comment, dans ces conditions, recruter les quelque 25 000 agents de sécurité privée dont les Jeux ont besoin ?

Enfin, la sécurisation de la billetterie étant devenue un enjeu important, quelle suite pensez-vous devoir donner à la recommandation du délégué interministériel aux Jeux, de se tourner vers des solutions techniques s'appuyant sur la blockchain, un domaine où nous avons des champions français ?

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer.** – Quelles missions confier à l'armée et quelle articulation avec les forces de l'ordre ? Je ne suis pas favorable à ce que l'armée fasse le travail des policiers et des gendarmes, les métiers sont différents. La surveillance aérienne, en particulier contre les drones, la présence dans les aéroports, l'opération Sentinelle également, constituent déjà un programme de travail conséquent. C'est la première fois que nous aurons une couverture anti-drones sur un territoire aussi grand – pour le moment, seul l'Élysée et mon ministère Place Beauveau en bénéficient... –, nous découvrons les outils d'interception, avec en particulier la question difficile des drones armés de bombes... Nous discutons aussi avec le ministère de la défense pour voir si certaines tâches pourraient être confiées à l'armée, par exemple la garde des barges qui seront utilisées pour la cérémonie d'ouverture – mais rien n'est encore arbitré.

Qui décide de quoi ? Je suis responsable de la sécurité en dehors des lieux de compétition, et la sécurité à Paris est entre les seules mains du préfet de police, elle ne relève donc pas du DIJOP. Le projet de loi de préparation des JOP proposera aussi que, le temps des JOP, le préfet de police de Paris ait également entre ses mains la sécurité de l'ensemble de la grande couronne parisienne, y compris celle des ports et aéroports – c'est plus cohérent et j'encourage la SNCF et la RATP à se regrouper également. Une disposition écrite me paraît

nécessaire en particulier pour gérer la sécurité sur les sites des Jeux. Et quand je demande à être responsable de la sécurité, je demande également, par voie de conséquence, à avoir le dernier mot sur la disposition des équipements, sur les circulations qui seront organisées, en particulier le jour de la cérémonie d'ouverture.

Comment parvient-on à une évaluation de 500 000 personnes sur les quais « hauts » le jour de la cérémonie d'ouverture des Jeux ? C'est le nombre qui paraît correspondre aux espaces disponibles sur ces quais, une fois les équipements installés. C'est déjà considérable et c'est pourquoi je demande une billetterie gratuite, elle nous donnera les moyens d'instaurer des périmètres pour répartir la foule, pour connaître l'identité des personnes qui viennent, et elle permettra aussi de communiquer avec les gens, pour que chacun sache ce qu'il en est. Pour ce faire, nous avons évidemment besoin de connaître précisément le programme et de statuer sur l'accès par exemple au feu d'artifice de la tour Eiffel et aux concerts qui sont apparemment prévus. Et de telles mesures exorbitantes du droit commun supposent un texte de loi, nous en débattons dans le projet de loi et j'en parle d'ores et déjà avec la maire de Paris.

Les chiffres que je vous ai annoncés sur la présence des forces de l'ordre sont sans équivalent à ce jour : 45 000 policiers et gendarmes sur les 12 kilomètres de la cérémonie d'ouverture, c'est 3 750 par kilomètre, soit près de 4 tous les cent mètres : du jamais vu ! Cependant, ces chiffres sont par deux vacations, il y a donc une rotation. Cette présence inédite pose d'ailleurs de redoutables problèmes logistiques, puisqu'il faut loger, nourrir, acheminer ces forces, dans un contexte francilien déjà surchargé...

La comparaison avec les incidents au stade de France est limitée, même si nous en tirons les enseignements, parce que, sans refaire le débat approfondi que nous avons eu sur ces incidents, vous savez qu'ils tiennent à ce que des policiers présents dans le public, face à une délinquance sur des personnes, sont allés tenter de tenir des grilles et qu'il y a eu de la délinquance d'appropriation – et qu'on a dû alors, faute d'effectifs suffisants, changer de stratégie sans coordination. J'observe que les incidents lors du concert du rappeur Booba, il n'y a pas eu une telle délinquance et que l'origine des troubles tient à la billetterie...

Sur la situation de la gare du nord, il faut bien comprendre que, si je respecte pleinement les compétences de la maire de Paris, la situation de la capitale est particulière, en vertu de quoi le législateur a confié des compétences de voirie aussi à l'État. Et lorsque nous avons contesté le projet de piétonisation des alentours de cette gare, le tribunal administratif nous a donné raison – c'est heureux parce que, sans me prononcer en opportunité, je sais que tel ou tel projet de piétonisation a des conséquences sur les circulations dans la capitale, donc aussi sur l'accès des forces de sécurité et de secours. Quoi qu'il en soit, mon collègue Clément Beaune réunit régulièrement un comité de pilotage « transports » pour les Jeux olympiques et paralympiques, pour avancer sur cet enjeu très important.

La reconnaissance faciale a peut-être d'autant mieux fonctionné au Japon, qu'il n'y a quasiment pas eu de spectateurs aux JOP de Tokyo, c'est un facteur important pour l'organisation... Je constate que le Qatar, pour le Mondial de football, met en place un tel outil. Je constate aussi que, dans le dossier de candidature aux Jeux, la ville de Paris a annoncé des outils technologiques que le Parlement n'autorise pas aujourd'hui. Je me suis déjà exprimé sur ce point : je ne suis pas pour la reconnaissance faciale, un outil qui relève d'un choix de société et qui comporte une part de risque – car je crois que nous n'avons pas les moyens de garantir que cet outil ne sera pas utilisé contre les citoyens sous un autre régime. En revanche, je plaide pour le renforcement de la vidéo-protection dite intelligente,

qui permet de cibler non pas tel ou tel individu, mais des personnes répondant à tel signalement, ou encore des catégories de gestes, comme la dégradation de biens publics – et j’ai demandé à la Première ministre d’arbitrer dans ce sens le projet de loi préparant aux Jeux.

Je ne peux guère répondre sur la billetterie, car elle n’est pas de ma responsabilité – les solutions recourant à la blockchain paraissent intéressantes, mais elles ne sont pas de mon ressort, je me contente d’examiner les risques de troubles à l’ordre public liés à la billetterie.

Enfin, la sécurité privée recrute beaucoup et doit encore beaucoup recruter. Ce sont de beaux métiers, qui ont été revalorisés, et la capacité de recrutement dépend aussi de l’appel d’offre de l’organisateur – ce n’est donc, ici encore, pas l’État qui a la main.

**M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture.** – Je signale que la commission de la culture a lancé une mission d’information sur les Jeux Olympiques et Paralympiques, qu’elle a confiée à Claude Kern et David Assouline.

**M. Michel Savin.** – Le ministère de l’Intérieur est-il en mesure d’évaluer l’honorabilité des quelque 45 000 volontaires qui vont être recrutés par le comité d’organisation des JOP, pour assumer des fonctions notamment hors les stades ?

Ensuite, dès lors que des gendarmes seront délocalisés l’été des JOP, ne risque-t-on pas des sous-effectifs sur une bonne partie du territoire ?

**Mme Laurence Harribey.** – Les sociétés privées de sécurité font des efforts, mais comment évaluez-vous leur crédibilité – est-on sûr d’éviter le fiasco qui s’est produit pour les JOP de Londres en 2012, où le faux bond de la principale société concernée a obligé à recourir à l’armée ?

Sur les responsabilités concernant l’ordre public dans les stades, ensuite : comment les choses se passeront-elles en cas de débordements dans les enceintes sportives ? Ne risque-t-on pas de reporter la responsabilité sur les stadiers ?

**M. Jean-Jacques Lozach.** – On n’a guère parlé du parcours de la flamme olympique. La Cour des comptes suggère d’en confier la surveillance à la gendarmerie nationale, qui a l’habitude du Tour de France : qu’en pensez-vous ?

Où en est, ensuite, le projet de centre de formation et d’entraînement au maintien de l’ordre, prévu à Villeneuve-Saint-Georges ?

*Quid* du recours à l’intelligence artificielle ? Vous nous dites qu’il serait discuté dans loi relative aux JOP, alors que le Président de la République y semblait opposé : la question n’est-elle donc pas tranchée ?

Enfin, un accord de coopération bilatérale avec le Qatar, prévoit l’envoi de 230 agents de police français dans ce pays pour le Mondial de football cette année ; or, l’annexe financière n’est pas publiée : le sera-t-elle, et à quelle échéance ? Cette coopération aura-t-elle un coût pour nos finances publiques ?

**M. Hussein Bourgi.** – Une coopération est-elle envisagée avec les pays d’où viendront les supporters – en particulier avec nos voisins européens ?

**M. Thomas Dossus.** – La vidéo de surveillance dite intelligente que vous voulez utiliser, fonctionne au moyen d’algorithmes qu’il faudra tester : pensez-vous le faire en amont de la loi ? Ou bien, pensez-vous vous référer aux algorithmes figurant dans l’appel à projet de l’Agence nationale de la recherche (ANR) de 2019 sur la gestion des foules ? Et en utilisant ces algorithmes, ne se met-on pas à la merci de cyberattaques ?

Où en est-on, ensuite, dans l’enquête sur les deux agents des forces de l’ordre qui ont fait un usage disproportionné de gaz lacrymogène au Stade de France ? Combien de plaintes ont-elles été déposées en Grande-Bretagne et où en sont-elles ?

Dans quelle mesure, enfin, les agents des forces de l’ordre seront-ils formés en anglais lors des JOP ?

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – Il y a plus de 4 000 caméras de vidéo-surveillance à Paris, vous comptez en ajouter 400 pour les JO : ce n’est pas énorme, d’autant qu’elles sont généralement concentrées dans le centre, plutôt que dans les quartiers périphériques pourtant souvent plus criminogènes. Ces caméras supplémentaires seront-elles pérennes, comme le demandent les élus parisiens ?

Que prévoyez-vous, ensuite, pour la circulation des habitants, en particulier ceux de l’île Saint-Louis et de l’île de la Cité ?

Enfin, quand le cahier des charges de la cérémonie d’ouverture sera-t-il connu ?

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Vous comptez que la Ville de Paris recrute 3 000 policiers municipaux, alors qu’elle a le plus grand mal à recruter, d’autant qu’elle a décidé de ne pas armer ses policiers : est-ce crédible ?

Dans le Val d’Oise, nous allons accueillir la délégation olympique américaine : que prévoyez-vous de mettre en place pour sa sécurité, sachant que ce n’est pas avec les maigres effectifs ordinaires de police que l’on pourra faire face ?

Enfin, vous annoncez un plan « zéro délinquance » : avec quel moyens humains et judiciaires – et pourquoi n’avoir pas commencé à le faire depuis cinq ans ?

**M. Cédric Vial.** – Des territoires vont se trouver « déshabillés » d’une partie de leurs forces de l’ordre mobilisées par les JOP, et les agents devront ensuite prendre des congés qui leur auront été refusés le temps des Jeux : comment les choses vont-elles s’articuler pour ne pas jouer contre les territoires ?

Les manifestations, les festivals seront interdits, c’est sans précédent : qui va en décider ? Sur quels critères ? Quel en est le calendrier ? Et envisagez-vous des compensations financières ?

**M. Gérald Darmanin, ministre de l’intérieur et des outre-mer.** – Les Jeux, nous les avons demandés au nom de tout le monde et ils sont pour tout le monde, il ne s’agit pas d’interdire les autres activités, ni que l’Etat ait à indemniser pour des activités qui n’auraient pas pu se tenir : ce n’est pas la bonne voie de raisonner de la sorte. Nous demandons à tous de faire un effort pour que les JOP se déroulent dans les meilleures conditions, il ne s’agit pas d’interdire, mais de décaler par exemple le départ du Tour de France, ou encore telle ou telle grande braderie – si les maires ne veulent pas décaler, nous verrons ce qu’il en sera, mais mon rôle de ministre de l’intérieur, c’est d’appeler à coopérer

parce que nous n'avons pas les moyens de mettre des forces de l'ordre partout. Ensuite, chacun fait ce qu'il peut, on gagne ensemble, ou on perd ensemble, il n'y a pas d'obligation ni d'interdiction.

Sur les effectifs, je me suis peut-être mal exprimé, mais nous créons des postes y compris dans le Val d'Oise – alors qu'ils étaient en baisse partout, y compris, encore, dans le Val d'Oise... où la délinquance ne date pas d'il y a cinq ans ! Nous mettons plus de moyens d'investigation, plus d'OPJ, nous changeons les cycles horaires pour plus de présence sur la voie publique, nous formons une réserve de la police nationale et la Lopmi nous a permis, grâce à vous, d'augmenter les effectifs de 3 000 par an, alors qu'il n'y avait eu que 1 500 postes sur les cinq années qui ont précédé notre arrivée aux responsabilités : je vous laisse juge d'évaluer ces chiffres ! Je sais pouvoir compter sur les forces de l'ordre, nous lisserons les congés, cela ne sera pas la première fois – je dois encore 5 semaines de congés payés aux CRS, cela n'empêche pas qu'elles continuent de répondre présent, chacun sait ce qu'il fait.

Sur la répartition des forces, ensuite, l'idée n'est pas d'envoyer à Paris les gendarmes des brigades territoriales, mais de faire une redistribution de proximité pour dégager des forces de police qui sont elles aussi à proximité. Nous aurons, qui plus est, créé 3 000 postes supplémentaires de brigades territoriales, il n'y aura donc pas de sous-effectifs l'été 2024 et les missions seront maintenues, à l'exception des CRS de plages, c'est un choix.

Est-ce que je peux assurer l'honorabilité des 45 000 volontaires qui participeront à l'effort de sécurisation des Jeux ? C'était l'un de mes objectifs dans la réforme du conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps), qui contrôle désormais toute personne travaillant pour la sécurité – et, en l'occurrence, nous allons « passer au fichier » tous les volontaires pour nous assurer de leur honorabilité. Nos efforts vont de pair avec la professionnalisation de la sécurité privée, qui a vu s'accroître considérablement les critères auxquels les agents doivent répondre. Du reste, il ne faut pas oublier que c'est un agent de sécurité privée qui a empêché un terroriste armé d'entrer dans le stade de France le 13 novembre 2015, et qu'il l'a payé de sa vie...

Sur les moyens de vidéo-protection, je m'inspire du rapport sénatorial que vous avez cité, qui nous incite à prendre des mesures. Je le répète : nous ne proposons pas d'utiliser la reconnaissance faciale, mais d'utiliser de l'intelligence artificielle en vidéo. Le Conseil d'État demande qu'on mette à jour nos règles avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), des communes utilisent aujourd'hui des outils de vidéo en plein vide juridique, nous allons mettre les choses au clair. Ce que nous demandons pour les Jeux, c'est de pouvoir utiliser de l'intelligence artificielle dans l'exploitation des vidéos, par exemple pour retrouver des gestes correspondant à de la casse.

Oui, les caméras installées pour les Jeux seront pérennes, nous en prévoyons 400 pour Paris, c'est déjà bien et nous discutons sur les lieux d'implantation. La capitale en compte déjà 4 171, à quoi s'ajoutent les 3 500 caméras installées par nos partenaires, en particulier la RATP. Je demanderai que le préfet de police présente le plan d'installation aux élus, nous n'avons pas de problème de principe avec la maire de Paris et, s'il faut davantage de caméras, nous en installerons davantage.

La police municipale de Paris n'est pas armée, c'est un choix municipal – de notre côté, nous pouvons nous féliciter d'avoir décidé de doter la ville de Paris d'une police municipale, elle n'en avait pas. Je crois que, pour le recrutement, la comparaison avec les autres communes n'est pas pertinente, parce que la ville de Paris recourt bien davantage à la

promotion interne – et, soit dit en passant et par un mouvement dont seule l’histoire a le secret, elle a nommé Jacques Toubon comme déontologue de la police municipale, ce qui ne doit pas manquer de plaire à l’opposition municipale...

L’envoi de quelque 200 gendarmes pour le Mondial de football au Qatar ne coûte rien à la France, ils se rendent sur place surtout pour aider les Français, en particulier notre équipe nationale. De même, nous accueillerons des policiers du monde entier pour les Jeux.

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – À quelle date prévoyez-vous le projet de loi sur les JOP ?

**M. Gérald Darmanin, ministre de l’intérieur et des outre-mer.** – N’étant pas responsable de ce texte à titre principal, ni maître de l’agenda parlementaire, je ne saurais vous faire d’autre réponse que celle-ci : dans un certain temps...

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Nous vous remercions.

*Cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 18 h 15.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 31 OCTOBRE ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 2 novembre 2022**

*À 9 heures*

Salle 263

Captation vidéo

*À 9 heures*

<p>- Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond du texte n° 83 (2022-2023) de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi n° 889 (2021-2022) relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis) ;</p>
--

*À 9 h 45*

Salle 263

Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement

**Commission des affaires étrangères**

**Mercredi 2 novembre 2022**

*À 9 h 30*

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition du Colonel Michel Goya, historien spécialisé dans l'histoire militaire et l'analyse des conflits, sur les leçons de la guerre en Ukraine

*À 11 heures*

Salle René Monory

- Échange de vues sur la Revue nationale stratégique

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 2 novembre 2022**

*À 8 h 30*

Salle n° 213

- Examen du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (AN, n° 274, XVI<sup>e</sup> législature) (Rapporteuse générale : Mme Elisabeth Doineau)

- Désignation de rapporteurs sur :

. la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires (n° 32, 2022-2023)

. la proposition de loi visant à rétablir l'équité territoriale face aux déserts médicaux et à garantir l'accès à la santé pour tous (n° 68, 2022-2023)

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 2 novembre 2022**

*À 9 h 15*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Stanislas Bourron, candidat présenté par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), 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, rapporteur)

- Vote sur la proposition de nomination par le président de la République de M. Stanislas Bourron, aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), 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

- Examen, en première lecture, des éventuels motions et amendements de séance sur le texte de la commission n° 83 (2022-2023) sur le projet de loi n° 889 (2021- 2022) relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (procédure accélérée) (M. Didier Mandelli, rapporteur)

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès de la direction de la séance est fixé au lundi 31 octobre 2022 à 12 heures



À 16 h 30

Salle Médicis

Captation

Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et de Mme Dominique Faure, Secrétaire d'État chargée de la Ruralité

### **Commission de la culture**

**Mercredi 2 novembre 2022**

À 9 h 30

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Stéphane Piednoir sur les crédits relatifs à l'Enseignement supérieur du projet de loi de finances 2023
- Examen du rapport pour avis de M. Michel Laugier sur les crédits relatifs à la Presse du projet de loi de finances 2023

À 16 h 45

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques, sur le projet de loi de finances pour 2023

### **Commission des finances**

**Mercredi 2 novembre 2022**

À 9 heures

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance au texte de la commission n°87 (2022-2023) sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (M. Jean-François HUSSON, rapporteur)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 31 octobre 2022, à 12 heures

- PLF pour 2023 – Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2023 – Tome I du rapport général (M. Jean-François HUSSON, rapporteur général)

- Examen du rapport pour avis de M. Christian KLINGER sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, sous réserve de sa transmission

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de M. Christian KLINGER, rapporteur spécial, sur la mission « Santé »

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de Mme Sylvie VERMEILLET, rapporteure spéciale, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions »

*À 14 heures*

Salle n° 131

Captation vidéo

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de M. Jean-Marie MIZZON, rapporteur spécial, relatif à la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 25)

- Compte-rendu de la Conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, des 10 et 11 octobre 2022 à Prague

**Jeudi 3 novembre 2022**

*À 10 heures*

Salle n° 131

Captation vidéo

- Audition de MM. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Gabriel ATTAL, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022, sous réserve de sa délibération en Conseil des ministres

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de M. Gérard LONGUET, rapporteur spécial, sur la mission « Enseignement scolaire »

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 2 novembre 2022**

*À 16 h 30*

Salle Médicis

Captation

- Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales, et M. Jean-François Carenco, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargé des outre-mer, sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie et sur le projet de loi de finances pour 2023

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 3 novembre 2022**

*À 9 heures*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Espagne du 13 au 15 septembre 2022 : communication de M. Jean-François Rapin ;
- Relation franco-allemande : audition de M. Guntram Wolff, directeur de la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Conseil allemand des relations étrangères)