

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 3905

- *Proposition de loi visant à régulariser le PLUi de la Communauté de communes du Bas Chablais - Examen des amendements de séance..... 3905*
- *Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires – Communication (sera publié ultérieurement) 3905*
- *Réunion du bureau de la commission des affaires économiques du 18 janvier 2023 - Communication 3906*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 3907

- *Audition du vice-amiral d'escadre (2S) Pascal Ausseur, directeur général de la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques..... 3907*
- *Proposition de loi visant à réhabiliter les militaires « fusillés pour l'exemple » durant la Première Guerre mondiale - Examen de l'amendement de séance 3921*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 3925

- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses – Examen des amendements au texte de la commission 3925*
- *Assises de la pédiatrie et de la santé de l'enfant - Audition du professeur Christèle Gras-Le Guen et de M. Adrien Taquet, coprésidents du comité d'orientation 3927*
- *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse..... 3935*
- *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Audition de M. Christophe Rolin, directeur général de la caisse de retraites du personnel de la RATP 3946*
- *Proposition de loi relative aux outils de lutte contre la désertification médicale des collectivités - Désignation d'un rapporteur 3949*
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Désignation des membres de la commission mixte paritaire 3949*
- *Audition de Mme Caroline Semaille, candidate proposée à la direction générale de Santé publique France 3949*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 3963

- *Déclin des insectes – Pollution lumineuse - Présentation de deux notes scientifiques de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (sera publié ultérieurement).....* 3963
- *Bilan de la 15^e conférence des Parties (COP15) à la Convention sur la diversité biologique – Audition de Mme Bélangère Couillard, secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de l'écologie (sera publié ultérieurement).....* 3963

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 3965

- *Avenir de la radio à l'heure du DAB+ - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, Mmes Constance Benqué, présidente du Bureau de la radio, Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France, MM. Christophe Schalk, président du Syndicat des radios indépendantes et Emmanuel Bouterin, président du Syndicat national des radios libres.....* 3965
- *Proposition de loi portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique – Désignation d'un rapporteur.....* 3987
- *Transition écologique du bâti ancien - Audition de MM. François de Mazières, maire de Versailles, Boris Ravignon, président de l'Agence nationale de la transition écologique, Jean-François Hébert, directeur général des patrimoines et de l'architecture au ministère de la culture, Fabien Sénéchal, président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France, et Mme Grégoire Dutertre, directrice du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de Seine-et-Marne.....* 3987

COMMISSION DES FINANCES..... 4007

- *Programme de contrôle de la commission pour 2023 - Communication.....* 4007
- *Scénarios de financement des collectivités territoriales - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de M. Christian Charpy, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes, Mme Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des comptes et M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué finances de la commission administration générale de Régions de France (RF).....* 4009
- *Scénarios de financement des collectivités territoriales- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de M. Christian Charpy, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes, Mmes Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des comptes et Valérie Simonet, présidente du conseil départemental de la Creuse et secrétaire adjointe de l'Assemblée des départements de France (ADF).....* 4018
- *Proposition de loi tendant à renforcer la protection des épargnants - Examen des amendements au texte de la commission.....* 4023
- *Proposition de loi visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement - Examen des amendements de séance.....* 4029
- *Proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Nicolas Dufourcq aux fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance - Désignation d'un rapporteur.....* 4031

- *Contrôle budgétaire sur la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) – Communication* 4031
- *Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de l’Autorité nationale des jeux*..... 4037

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 4047

- *Proposition de loi, adoptée par l’Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l’occupation illicite - Examen des amendements de séance* 4047
- *Projet de loi pour contrôler l’immigration et améliorer l’intégration - Désignation d’un rapporteur* 4052
- *Proposition de loi organique visant à permettre à Saint-Barthélemy de participer à l’exercice de compétences de l’État - Désignation d’un rapporteur* 4052
- *Proposition de résolution européenne sur l’avenir de l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) - Examen du rapport et du texte de la commission sur le texte de la commission des affaires européennes* 4052
- *Proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l’Assemblée nationale, visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l’interruption volontaire de grossesse - Examen des amendements de séance* 4058
- *Candidatures proposées par le Président du Sénat et le Président de la République aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature - Communication* 4060
- *Audition de Mme Dominique Lottin, candidate proposée par le Président du Sénat, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature*..... 4062
- *Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature*..... 4068
- *Audition de M. Patrick Titun, candidat proposée par le Président de la République, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature*..... 4068
- *Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président de la République, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature* 4074
- *Audition de Mme Élisabeth Guigou, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature*..... 4074
- *Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Élisabeth Guigou aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature* .. 4080
- *Audition de M. Patrick Wachsmann, candidat proposée par le Président du Sénat, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature*..... 4080
- *Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Patrick Wachsmann aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature*..... 4084

- *Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination, par le Président du Sénat, de M. Patrick Wachsmann et de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature* 4085
- *Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination, par le Président de la République, de M. Patrick Titiun et de Mme Élisabeth Guigou aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature* 4086
- *Audition de M. Mattias Guyomar, juge français à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (sera publié ultérieurement)* 4087

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 4089

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ...* 4089

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE 4133

- *Réunion constitutive* 4133

MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE EN FRANCE 4141

- *Réunion constitutive* 4141

MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES DURABLES ET HYDROGÈNE VERT » 4153

- *Réunion constitutive* 4153

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 6 FÉVRIER ET À VENIR 4161

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 31 janvier 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Proposition de loi visant à régulariser le PLUi de la Communauté de communes du Bas Chablais - Examen des amendements de séance

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la Communauté de communes du Bas Chablais.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article unique

Mme Martine Berthet, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 1 visant à supprimer l'article unique.

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

Intitulé de la proposition de loi

Mme Martine Berthet, rapporteure. – Avis également défavorable à l'amendement n° 2.

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

La réunion est close à 14 h 20.

Mercredi 1er février 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires – Communication (sera publié ultérieurement)

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

Réunion du bureau de la commission des affaires économiques du 18 janvier 2023 - Communication

Mme Sophie Primas, présidente. – Plusieurs travaux de contrôle internes à la commission sont en cours ou vont être lancés très bientôt. Les présidents et rapporteurs de ces missions sont les suivants.

La mission d'information « comment lever les freins au développement de la location longue durée et rééquilibrer les droits des propriétaires et des locataires ? », sera présidée par Mme Dominique Estrosi Sassone, qui en sera aussi la corapporteuse, avec Mme Florence Blatrix Contat.

La mission d'information sur l'intelligence économique a été créée à la demande de Mme Marie-Noëlle Lienemann, qui la présidera. M. Jean-Baptiste Lemoyne en sera le corapporteur.

La mission d'information flash sur l'avenir de la viande artificielle sera présidée par M. Olivier Rietmann, M. Henri Cabanel en sera le corapporteur.

Une mission d'information sur la fraude à l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) sera lancée prochainement ; elle sera codirigée par M. Fabien Gay et Mme Dominique Estrosi Sassone.

Mme Anne Chain-Larché va conduire une mission de suivi de l'application de la loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes, dont elle fut rapporteure à l'automne 2021.

Enfin, les pétitions n° 1012, relative à l'interdiction du déterrage des blaireaux, et n° 1227, visant à l'abolition de la chasse à courre, ont été renvoyées à notre commission, M. Pierre Cuypers a été désigné pour les instruire lors de la réunion de commission du 7 décembre dernier.

La réunion est close à 10 h 50

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

Mercredi 1^{er} février 2023

- Présidence de M. Philippe Paul, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition du vice-amiral d'escadre (2S) Pascal Ausseur, directeur général de la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques

M. Philippe Paul, président. – Nous accueillons, ce matin, le vice-amiral d'escadre Pascal Ausseur, directeur général de la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques (FMES).

Après avoir entendu le colonel Michel Goya et le général de corps aérien Bruno Clermont, qui nous ont livré leur vision de terrien et d'aviateur sur la guerre en Ukraine, nous sommes heureux d'avoir le regard d'un marin sur la nouvelle donne géopolitique entraînée par ce conflit déclenché il y a bientôt un an.

Amiral, je rappelle que vous avez passé trente-sept ans dans la marine, en tant qu'officier dans les forces de surface, période durant laquelle vous avez notamment commandé le *Jean Bart*, puis à l'état-major des armées, en cabinets ministériels et à la direction générale de l'armement. En 2015, vous avez été nommé préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord, avant de regagner Toulon, trois ans plus tard, pour prendre la tête de la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques, institut de réflexion sur le bassin méditerranéen et le Moyen-Orient.

À la lumière de vos différentes expériences, vous pourrez nous présenter votre analyse des événements sur le terrain et les enseignements que nous pouvons en tirer tant au plan géostratégique que pour nos armées.

Par ailleurs, si la dimension aéroterrestre du conflit ukrainien est la plus commentée, ses aspects navals ne doivent pas être occultés. C'est en effet depuis la mer qu'ont été tirés de nombreux missiles Kalibr contre des objectifs terrestres afin d'appuyer l'invasion russe.

De même, la domination initiale de la mer Noire et de la mer d'Azov par la marine russe a rapidement été contestée par l'Ukraine, avec la destruction du croiseur russe *Moskva* le 14 avril ou encore le retrait russe de l'île des Serpents en juillet dernier. Ce rééquilibrage a été permis par les matériels fournis à l'Ukraine : artillerie à longue portée et missiles antinavires, mais également par l'usage de nouvelles armes telles que les drones navals. Sur tous ces points, l'éclairage que vous pourrez nous apporter sera particulièrement utile.

Vous pourrez également nous indiquer les répercussions de ce conflit dans d'autres zones, en mer Méditerranée ou encore en mer Baltique.

Au-delà du conflit ukrainien, nous avons examiné, la semaine dernière, un rapport sur la stratégie française dans l'Indo-pacifique. Nos collègues ont rappelé l'importance de cette zone et la nécessité d'y renforcer la présence française, ce qui passe en particulier par une augmentation des moyens de nos armées. Nous souhaiterions vous entendre sur ce sujet majeur.

Enfin, et de manière liée, vous nous direz le regard que vous portez sur les annonces faites par le Président de la République lors de ses vœux aux armées le 20 janvier dernier, qu'il s'agisse de l'augmentation des dépenses militaires comme des priorités identifiées, qui esquissent les contours de la future loi de programmation militaire.

Vice-amiral Pascal Ausseur, directeur général de la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques. – Mon expérience nourrira mon propos selon trois points de vue. J'ai exercé pendant presque vingt ans dans les forces de surface de la marine, plus précisément au sein du groupe aéronaval de défense aérienne, déployé avec une mission d'interface ou d'intermédiaire en matière de géopolitique ; j'ai également une expérience de vingt ans dans les relations internationales et ce que l'on qualifie de « politico-militaire », d'où un éclairage stratégique ; enfin, je suis depuis bientôt cinq ans à la tête du *think tank* FEMS, qui étudie la géostratégie et la géopolitique sur le flanc sud. Or, paradoxalement, ce qui se passe à l'Est est le reflet d'un monde dans lequel le sud de l'Europe est particulièrement « crisogène », ce qui doit nous préoccuper. Telle est la raison pour laquelle nous serons amenés à parler de l'Ukraine et de la mer.

Je commencerai par tirer les conséquences technico-opérationnelles générales de cette guerre, en adoptant plus particulièrement un point de vue maritime concernant la France.

Je suis fier qu'un *think tank* provincial, basé à Toulon, ait accès à la représentation nationale du Sénat, dans le cadre de cette audition.

La guerre en Ukraine ne change pas la nature de l'évolution du monde, telle qu'elle était enclenchée. Je suis entré dans la marine en 1981, époque à laquelle remonte le début de la convergence du monde post-historique, post-nationale et post-industrielle qui s'est accélérée après la chute du mur de Berlin. L'économie dominait tout, de sorte que la gouvernance était appelée à remplacer le politique, et nous devons tous fusionner.

Le *think tank* FEMS a été créé en 1990, avec pour objectif explicite de rallier la rive sud du bassin méditerranéen au modèle de la rive nord, afin de l'europaniser. Ainsi, dans le processus de Barcelone signé au milieu des années 1990, il était prévu que, en 2010, l'ensemble des États méditerranéens forment une union douanière et un marché commun, le Maroc et la Turquie faisant, bien entendu, partie de l'Union européenne. Or, au lieu de cette convergence, on a observé une fragmentation du monde, qui se concrétise désormais dans le conflit ukrainien, sous la forme d'une tension majeure entre l'Est et l'Ouest, l'Occident s'opposant à la Russie et à la Chine.

Il s'agit là, en quelque sorte, d'un retour vers le futur, car, au tournant du XIX^e siècle et du XX^e siècle, des penseurs comme Halford Mackinder ou Nicholas Spykman avaient déjà théorisé l'opposition des grandes puissances continentales et de la thalassocratie, de ceux qui détenaient les matières premières et de ceux qui en faisaient le commerce maritime. Spykman, dans l'entre-deux-guerres, avait notamment insisté sur l'importance du Rimland, cette zone interface entre, d'une part, la Chine et la Russie, d'autre part, le monde maritime anglo-saxon, où les tensions ont lieu.

Ainsi, la carte de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) illustre le concept de Heartland défini par Mackinder il y a plus de cent ans, lequel correspond à la grille de lecture du monde tel qu'il est aujourd'hui et à la structuration politique et économique qui s'opère sous nos yeux : la tension Est-Ouest s'accompagne désormais d'une désoccidentalisation, c'est-à-dire que le modèle occidental qui a marqué l'organisation des relations internationales depuis l'après-guerre laisse place à des modèles alternatifs. Les conséquences se font sentir en matière de droit international, et le monde est beaucoup moins désinhibé en matière de violence, ce qui rend la situation inconfortable.

Deuxième facteur géopolitique révélé par la guerre en Ukraine, l'espace du Sud, qui recouvre des réalités différentes, s'affirme dans sa globalité. Les puissances du Sud s'émancipent, souvent de la tutelle américaine ; elles sont plus fortes qu'auparavant, car elles ont profité de la mondialisation et sont plutôt favorables aux puissances de l'Est.

Troisième facteur, l'Afrique prend de plus en plus d'importance. C'est un continent en expansion démographique, mais en crise économique structurelle et sociétale. Or, quel que soit le critère considéré, son opposition avec les pays du Nord demeure. Au lieu de la convergence des deux rives de la Méditerranée et de l'eupéanisation de nos voisins, telles que les prévoyait le processus de Barcelone, nous avons vu la divergence se creuser et se doubler d'un antagonisme fort, que viennent aggraver les crises diverses que nous connaissons actuellement. Les analyses concluent toutes à un accroissement de cette divergence entre les deux rives du bassin méditerranéen.

Le phénomène idéologique prend également de l'ampleur, car, au moins depuis la révolution iranienne des années 1980, l'islam est revendicatif et a en quelque sorte remplacé le marxisme sur la rive sud de la Méditerranée. Ce militantisme ajoute de la tension aux tensions et la Chine, la Turquie et la Russie profitent d'autant plus de l'affaiblissement structurel de l'Ouest et de l'Europe pour s'affirmer, l'Afrique constituant ainsi le front indirect de la guerre en Ukraine. Si la situation tournait mal pour la Russie en Ukraine, il ne serait pas étonnant de voir se développer d'autant plus l'activisme anti-européen sur ce flanc sud.

Par conséquent, s'il est vrai que la guerre en Ukraine n'a pas ouvert cette tension avec le Sud, elle vient néanmoins s'ajouter à une crise structurelle d'envergure où le Sud et l'Afrique jouent un rôle essentiel.

Deuxième point, les conséquences technico-opérationnelles : la dissuasion nucléaire fonctionne. Si l'Ukraine avait détenu la bombe ou si lui-même ne l'avait pas eue, Vladimir Poutine n'aurait pas attaqué ; si l'Occident n'avait pas eu la bombe, Poutine aurait été moins prudent. Nous avons la démonstration en temps réel que la dissuasion nucléaire fonctionne, même si elle n'est pas l'alpha et l'oméga de la sécurité mondiale.

Ensuite, il y a un débat sans fin sur l'alternative technologie *versus* masse – à savoir la capacité de produire des outils militaires, la logistique. En réalité, il n'y a pas de vainqueur. L'Ukraine et l'Occident disposent de la technologie, tandis que la Russie privilégie la masse, et nous arrivons à un *statu quo*. Il faut les deux. On ne peut privilégier l'un, mais il est plus facile de développer de la masse si l'on détient la technologie plutôt que l'inverse.

Autre débat, qui date de Tocqueville : les démocraties seraient molles, et manqueraient de force morale. Sont-elles plus fragiles que les autres, ou la démocratie donne-t-elle plus de force morale ? Les deux. La démocratie a une fragilité initiale : c'est une

société de débats, ouverte, et il est facile d'instrumentaliser les débats internes. Selon Tocqueville, les démocraties ont toujours du mal à commencer les guerres de même qu'à les terminer. Et, comme le montrait Clausewitz, une fois que le peuple s'empare de la conflictualité, la passion commence à venir et il y a un risque de montée des extrêmes.

Oui, la démocratie – notamment interne – est vulnérable, actuellement du fait des attaques sur les réseaux sociaux. Toutefois, les soldats ukrainiens savent pourquoi ils se battent, contrairement aux soldats russes – hormis ceux de Wagner, qui sont payés et disposent de bons équipements. Depuis la Révolution française, on sait que la démocratie a le pouvoir de fédérer les peuples.

Il y a aussi la question clef du *leadership*. Le *leadership* de temps de paix diffère de celui du temps de guerre. Paul Reynaud était mal à l'aise dans la transition. Il avait tout compris, puisqu'il a pris de Gaulle dans son gouvernement, mais il n'avait pas la personnalité pour répondre aux problèmes et pour changer complètement de politique.

Les technologies de rupture – drones, satellites, cyber, réseaux de communication, intelligence artificielle – sont importantes, et constituent la boucle OODA : observer, orienter, décider et agir. Cette boucle de décision opérationnelle se raccourcit considérablement et apporte un net avantage.

La prolifération des armes « au-dessus » – missiles, drones, bombes de précision – renforce la nécessité d'une défense aérienne, de façon bien plus cruciale actuellement qu'il y a trente ans : ces armes prolifèrent partout, coûtent peu cher et sont faciles à employer. Désormais, nul ne peut dire que le territoire français ne sera pas touché par une bombe aussi performante que les nôtres. Par exemple, la marine algérienne détient des sous-marins diesel Kilo modernisés, furtifs, qui peuvent envoyer des missiles de croisière Kalibr sur notre territoire, sans que cela puisse lui être attribué. Nous n'avons pas ces problèmes il y a vingt ans, et la dissuasion nucléaire ne nous protège pas de cela...

La dissuasion nucléaire est très efficace, mais pas exclusive. Désormais, nous avons rééquilibré nos forces vers le conventionnel. Il faut avoir une capacité de dissuasion conventionnelle, pour pouvoir déclencher de potentielles représailles massives. La question ne se posait pas il y a trente ans, car la menace extérieure était trop faible, ou lorsqu'elle était importante, on se situait dans le spectre du nucléaire.

J'aborde désormais les conséquences maritimes. Malgré la fragmentation, la mondialisation demeure. Elle est économique, et l'économie, c'est le maritime. La moindre interférence avec un flux maritime perturbe le monde entier. Même un conflit très terrien comme l'Ukraine a un impact maritime.

Les capacités de déni d'accès ou d'interdiction des espaces sont renforcées. D'une certaine façon, la mer se rétrécit. Presque tout le monde a accès à des satellites, à des radars et à des drones. Les missiles antinavires prolifèrent et vont de plus en plus loin. Commandant de la frégate *Jean Bart* au Liban en 2006 lors de l'opération Baliste, j'ai constaté que le Hezbollah détenait des missiles C-802 chinois, copies des Harpoon occidentaux. Sur le *Jean Bart*, fleuron de la défense aérienne de la marine française, nous étions donc à équivalence avec ce mouvement, qui tirait un missile à partir de camions sur le parking de l'aéroport de Beyrouth ! Désormais, la possession de telles armes s'est généralisée. Les espaces sont de plus en plus contestés. Notre supériorité relative diminue, notamment à partir de la terre. Certes, la marine est une armée technique : elle limitait l'action en mer de certains

pays. Or ces pays sont montés en technologie, et, avec des armes de plus grande portée et des satellites, ils n'ont plus besoin de détenir une frégate pour vous empêcher d'approcher de la terre avec vos bateaux. C'est entièrement nouveau. Nos bateaux sont de plus en plus vulnérables sur des mers rétrécies.

Cela remet donc en place le concept de marine océanique. Si beaucoup peuvent être présents en Méditerranée, peu sont capables de se rendre au milieu de l'océan Indien pour surveiller et intervenir militairement hors de portée des missiles. Avoir une capacité océanique de haute mer, capable de durer loin et longtemps au milieu des océans devient vital. Ceux qui se rapprocheront auront des difficultés.

Ensuite, nous devons être mobiles, plus furtifs, et la marine française s'y entraîne. Il faut aussi mieux défendre les bateaux. Les autres pays deviennent aussi forts que nous désormais : le phénomène Hezbollah s'est généralisé. Il nous faut donc des bateaux blindés, des armes, des capacités de commandement plus rustiques. À mon avis, la stratégie précédente fondée sur les frégates légères est derrière nous.

La guerre revenant, nous devons aussi accepter d'avoir des pertes, ce que nous avons oublié. Un bateau de guerre est amené à couler, et, avec lui, ce sont des centaines de personnes qui meurent. Durant la guerre des Malouines, le croiseur argentin *Belgrano* a été torpillé par un sous-marin anglais avec 400 personnes à bord. Les Anglais ont perdu plus d'une vingtaine de bateaux pendant la guerre. Je rappelais à mes équipages que les trois bateaux anglais de défense aérienne qui sont descendus aux Malouines avec l'amiral Woodward n'ont pas fini la guerre : ils ont été soit coulés, soit tellement endommagés qu'ils ont dû être remplacés par trois autres. Or la marine française n'a jamais eu plus de quatre bateaux de défense aérienne depuis les années 1960... Il faut vraiment s'interroger sur ce point.

Nous devons envisager, de temps en temps, de frapper en premier. Dans les années 1990-2000, le monde était *a priori* pacifique ; les armées faisaient du maintien de l'ordre, dans une logique de CRS international. Nous rentrons dans un monde de conflictualité, où tout le monde tape sur tout le monde, sans aucune inhibition. Veut-on systématiquement recevoir le premier coup, qui peut être mortel ?

Il nous faut aussi menacer de rétorsion, c'est-à-dire détenir des capacités de rétorsion telles que l'on n'osera pas nous attaquer.

Nous avons réalisé une étude sur la territorialisation des mers, pour comprendre l'exploitation progressive du droit de la mer à des fins d'appropriation de la mer. Ce n'est pas seulement du machiavélisme. Cela ressort aussi de la géopolitique et du culturel : les pays continentaux n'ont pas la même relation à l'espace que les pays maritimes. Sur certains territoires, il y aura, durant les prochaines années, un vrai problème de liberté des mers : Méditerranée orientale, mer Rouge, golfe Arabo-persique, mer de Chine du Sud... Ces mers risquent de devenir dangereuses pour nos bateaux.

Sur d'autres zones, nous pouvons être concurrencés par l'appropriation par d'autres de mers dont nous avons l'usage.

Nous sommes un pays particulier, avec des départements, régions et communautés ultramarines (DROM et COM), un pays archipelisé, du Sud, qui existe en dehors de

l'Europe. Notre capacité à protéger notre pays éloigné de l'Europe n'est pas un luxe ; c'est vital.

Pour accéder à La Réunion, si la mer Rouge ou la Méditerranée sont fermées ou peu sûres, il faut faire le tour, soit sept jours de mer de plus. Ce n'est pas dramatique, mais nécessite de la préparation : disposer de points d'appui, maintenir de bonnes relations avec le Sénégal, penser à d'autres points d'appui, comme l'Angola, et détenir suffisamment de bateaux pour penser à la souveraineté et à la sécurité de ces territoires en cas d'agression, pour que les renforts n'arrivent pas trop tard. C'est un énorme enjeu, conséquence de cette vulnérabilité croissante de nos moyens.

Conclusion : la France est une puissance moyenne, en recul relatif, qui a une singularité stratégique. Nous ne sommes pas comme les autres, en raison de notre dissuasion nucléaire, mais surtout de nos territoires ultramarins. Soit l'on considère que c'est un reste de l'empire colonial – ce que pense la moitié de l'ONU et que tout le monde veut nous faire croire – qu'il faut se préparer à lâcher, et nous rentrons dans la norme, soit l'on considère que c'est une partie intégrante de l'identité française, mais il faut alors assumer cette singularité exceptionnelle dans notre politique. Aucun pays européen – hormis les Britanniques – ne comprend cela. Vous êtes l'enceinte la plus apte à le comprendre. Si nous assumons ce positionnement qui est un enjeu majeur, notre territoire national du Sud est vulnérable et menacé. Nous serons attaqués de l'extérieur – à l'ONU, ou par le droit, l'économie, l'appropriation des ressources... – et intérieurement, au travers une déstabilisation dans l'Hexagone ou en outre-mer.

Nous sommes une puissance faible et originale. Si nous voulons être ambitieux, il nous faut être proactifs et accepter la prise de risque. On peut gagner quinze ans avec un repli frileux et une ligne Maginot, mais on perd à la fin – militairement, politiquement et même philosophiquement. Israël est un pays qui, dès sa naissance, est condamné à mourir à échéance assez courte. Comment un pays aussi faible structurellement arrive-t-il à survivre et à défendre ses intérêts avec un certain brio ? Il est très proactif : il passe son temps à remettre en cause, à prendre des risques, à agir. C'est plus inconfortable, mais la sécurité active est plus efficace que la sécurité passive. Si nous voulons maintenir notre vision, notre force et nos intérêts, il faut prendre des risques.

Il ne faut pas s'aligner, car nous sommes spéciaux, mais agir au loin, en amont, de manière multiforme, avec un fort enjeu maritime. Et nous devons diversifier les partenariats.

Bien sûr, nous sommes occidentaux. Il y a une solidarité occidentale évidente. La menace du front de l'Est – Russie, Chine – nous concerne directement. Nous sommes aussi européens, et nous avons une solidarité à cet égard. Mais nous sommes aussi du Sud. Or nous avons un peu perdu nos relations bilatérales avec le Sud, au profit des solidarités occidentales et européennes.

Militairement, nous devons être capables de faire la différence. La France doit se protéger qu'il s'agisse de l'Hexagone comme de ses DROM et COM. Nous pouvons être attaqués ; ce n'est pas une vue de l'esprit.

Dans la marine, il faut développer des interopérabilités et des points d'appui. Nous sommes une Nation maritime *de facto*.

M. Philippe Paul, président. – Merci pour cette présentation riche et dynamique.

Mme Catherine Dumas. – Merci de faire profiter notre commission des travaux de votre *think tank*. Avec Isabelle Raimond-Pavero, nous avons échangé avec vous pour notre rapport sur le réarmement en Méditerranée. Vous aviez insisté sur le danger du réarmement généralisé en Méditerranée, le bassin méditerranéen étant une véritable poudrière. Vous nous aviez dit qu'un conflit mondial de haute intensité pouvait y éclater à tout moment.

Tout récemment, nous avons reçu l'ambassadeur de Turquie en France. Cette audition ne nous a pas rassurés. Pouvez-vous parler de cette zone ? La Turquie joue notamment un rôle important dans le conflit russo-ukrainien.

La désinformation en Afrique est importante. Le récit russe sur la décadence des puissances occidentales y semble malheureusement efficace. Quels moyens pour y faire face ?

M. Joël Guerriau. – L'Ukraine est au cœur de nos préoccupations. La Turquie occupe une position stratégique, en tenant le passage vers la mer Noire. Quel est votre point de vue sur la présence maritime en Méditerranée ? Quelles sont les ambitions de la Turquie ? Comment évoluer stratégiquement, eu égard aux ambitions d'Ankara ?

Je voudrais aussi vous entendre sur la vulnérabilité de notre marine depuis la terre, alors que nous voulons un nouveau porte-avions nucléaire. Quelle serait sa fragilité ? Quelle marine pour demain, face à ce risque ?

Mme Marie-Arlette Carlotti. – La Méditerranée est le lieu de toutes les fractures, économiques, sociales et religieuses. Des milliers de personnes y meurent chaque année ; des corps d'enfants arrivent sur nos rivages. Des menaces sont là, conséquences de la guerre en Ukraine et du terrorisme. Mais la Méditerranée est aussi *Mare Nostrum*. Elle est très étroite. Les liens qui la traversent sont ancestraux.

Aujourd'hui, l'Union européenne n'a pas de politique volontariste vers sa rive sud. J'ai eu de l'espoir au moment du processus de Barcelone qui devait créer des liens entre les sociétés civiles, les collectivités locales et les parlements. Mais, avec Sylvie Goy-Chavent, à l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée, nous nous sentons bien seules, car nous ne pouvons nous appuyer sur une politique européenne. La FMES a-t-elle axé certaines de ses études sur une nouvelle politique en Méditerranée ?

M. Olivier Cigolotti. – Revenons sur la divergence avec le Sud. La Méditerranée est devenue un point de passage migratoire important. Peut-on se contenter de renforcer les moyens de Frontex ou devons-nous réinterroger notre politique publique d'aide au développement en Afrique ?

M. Pierre Laurent. – Amiral, votre constat de départ devrait mener à une interrogation plus large. Face à la fragmentation du monde, l'unique réponse militaire est structurellement insuffisante. Si c'était la charpente de notre approche, ce serait même dangereux. Nous devrions toujours articuler la stratégie militaire avec une stratégie de sécurité globale.

À quoi sert un seul porte-avions ? Le Président de la République n'a annoncé le renouvellement que d'un seul.

Beaucoup de lignes rouges sautent dans le soutien à l'Ukraine. Que pensez-vous d'un objectif de reconquête militaire de la Crimée ? Ce serait inévitablement maritime.

Vice-amiral Pascal Ausseur. – Pour ma génération, la situation est compliquée, car nous sommes face à une évolution du monde que nous n’attendions pas. Nous attendions une européanisation du monde, notamment de l’Afrique. Or *Mare Nostrum* n’est plus du tout *Nostrum*. Chaque jour, le monde est un peu plus fragmenté. Cela peut-il durer, pacifiquement ? Je ne le crois pas, tant les différences entre le Nord et le Sud s’accroissent.

Le *statu quo* n’est pas une option. Dès lors, que fait-on ? Le premier réflexe est celui de la forteresse, de la ligne Maginot : on se ferme. Ce n’est pas une solution. À chaque fois qu’un pays s’est barricadé, cela a pu tenir un temps, mais les problèmes de fond n’ont pas été réglés.

Nous pourrions aussi accepter de mourir et de se diluer, en se disant que c’est le sens de l’histoire. Ce n’est pas une option non plus. Chacun a le droit de grandir dans un environnement propice, stable et en paix.

Ni le pont-levis ni les portes ouvertes ne sont possibles.

Nous avons, en face de nous, un continent en forte croissance, dont le modèle diffère du nôtre. Nous devons en accepter l’altérité, mais aussi prendre acte du fait que nous partons avec un écart de développement absolument considérable et que l’aide au développement est d’un niveau risible. Il faut un transfert de richesse majeur, qui soit conditionné, pour que les milliards transférés ne finissent pas en Suisse... Mais on ne peut pas demander à nos voisins du Sud de se transformer en petits Européens. Quand les talibans, au bout de vingt ans, sont entrés dans Kaboul, il n’y a pas eu un seul coup de feu. Pourquoi ? Parce que le modèle que nous avons proposé aux Afghans n’était pas suffisamment attractif pour qu’ils se battent. C’est peut-être une blessure narcissique pour nous, Européens, mais nous devons l’accepter.

Notre rapport à l’Afrique doit être remis à plat. Nous ferions fausse route si nous croyions que nous perdons l’Afrique à cause de la seule propagande russe. Or cette perte est majeure, alors que nous avons des diasporas croisées phénoménales. Comment imaginer que la France soit conspuée par tous au Mali et que tout se passe bien chez nous ?

Depuis quelques années, lors de mes conférences de l’autre côté de la Méditerranée, je sens une perception différente, de la part de personnes qui nous comprennent de moins en moins.

Si l’on regarde la Méditerranée vue du Levant, on comprend toute l’importance stratégique, pour les puissances continentales que sont la Turquie et la Russie, de tenir la Méditerranée orientale, et, partant, le canal de Suez. Un accord avec la Turquie est essentiel pour la Russie, car, sans le passage par les détroits turcs, les bateaux russes seraient bloqués en mer Noire. Or les Russes disposent de leviers suffisants, à commencer par les Kurdes, pour obliger les Turcs à négocier un accord.

Ce contexte pourrait évoluer défavorablement pour l’Égypte, qui tire d’importants revenus du péage qu’elle a mis en place sur le canal de Suez. Si les primes d’assurance augmentent en raison de la montée des risques et qu’il devient plus rentable d’éviter le canal, les bateaux emprunteront un itinéraire de contournement. Nous sommes ainsi assurés du soutien égyptien à notre politique en faveur de la liberté des mers.

Il est compréhensible que les Turcs s'agacent que des îlots grecs situés à quelques kilomètres de leurs côtes les empêchent d'accéder à la haute mer. La côte d'Anatolie est grecque depuis trois mille ans. Il se trouve que les traités de Sèvres, puis de Lausanne, humiliants pour l'Empire ottoman, ont entraîné une forme de « nettoyage ethnique », qui a chassé les Grecs des côtes de la mer Égée. À l'époque, Mustafa Kemal Atatürk, qui avait une conception continentale de son pays, s'est désintéressé de ces petites îles grecques, mais il suffit de consulter une carte pour comprendre que les Turcs estiment aujourd'hui que la situation est déséquilibrée.

Je crois qu'il faut comprendre les Turcs, tout en leur rappelant que la situation est le fruit d'une histoire, et que nos versions de celle-ci divergent. Quoi qu'il en soit, la Turquie est aujourd'hui une puissance régionale majeure, ce qui n'était pas vrai il y a quinze ans. Elle a rationalisé son outil militaire, et elle déploie une vision politique qui est partagée par la population turque, y compris de gauche. Dans ce contexte, le résultat des élections ne devrait pas changer fondamentalement le positionnement turc en Méditerranée orientale. Il nous faut accepter que, dans ce nouveau monde que nous n'avions pas prévu, les uns et les autres défendent leurs intérêts, tout en ne nous laissant pas imposer leur vision, et surtout pas *manu militari*. La géopolitique est de retour !

Vous m'avez interrogé sur l'utilité des porte-avions. Ces derniers sont essentiels pour protéger nos espaces maritimes, en particulier outre-mer. Un porte-avions est une manière de faire peser une menace à des centaines, voire des milliers de kilomètres, tout en restant invulnérable ou beaucoup moins vulnérable. Il est bien évident qu'il faut être certain, avant de déployer un porte-avions, que notre capacité de dissuasion conventionnelle est suffisamment forte pour qu'on le laisse passer – nul n'aurait l'idée, par exemple, d'envoyer un porte-avions dans le corridor de la mort en mer Rouge.

Dans ce contexte, Chypre, qui constitue un porte-avions européen insubmersible qui est déployé en Méditerranée orientale, est tout à fait essentiel. Nous devons en effet suivre avec attention l'évolution de la situation à Chypre, car un tiers de l'île ayant été annexé, un scénario comparable à celui de la Crimée pourrait s'y nouer.

En ce qui concerne, enfin, la reprise de la Crimée, une opération maritime ne semble pas envisageable, car la mer Noire est tenue par les Russes, non plus qu'une opération terrestre, du fait du goulet d'étranglement géographique qu'il faudrait affronter. Par ailleurs, je rappelle qu'il n'y a pas eu un coup de feu quand les Russes sont arrivés en Crimée. La question de la réaction de la population face à une éventuelle opération reste donc entière.

M. André Gattolin. – Le conflit hybride ukrainien emporte des conséquences sur trois flux : le flux énergétique Est-Ouest, le flux alimentaire Nord-Sud et le flux de migrations Sud-Nord – la Méditerranée orientale se trouvant au centre de ces derniers.

Afin de nous départir de l'approvisionnement en gaz et en pétrole russes, nous sommes en train de créer de nouvelles routes Est-Sud-Est-Ouest. La présence russe dans toute la Méditerranée orientale – en Syrie, dans l'est de la Libye, à Chypre – ne nous place-t-elle pas sous la menace d'une nouvelle dépendance ? Au-delà la guerre en Ukraine, la Russie n'est-elle pas en train de mener une stratégie plus large et plus ancienne visant à exercer une pression sur l'Ouest européen ?

Mme Vivette Lopez. – Vous avez indiqué que l'Europe n'avait pas toujours conscience de la singularité de notre pays au regard de ses territoires ultramarins, mais la

France a-t-elle réellement conscience de l'importance de l'outre-mer ? Nos territoires ultramarins sont autant de porte-avions en puissance. Quels moyens leur octroyons-nous pour qu'ils puissent nous apporter l'aide que nous pourrions attendre d'eux en cas de conflit ?

Mme Michelle Gréaume. – À l'occasion de la visite du Premier ministre grec, le 12 septembre 2022, le Président de la République a déclaré que la France ne laisserait s'installer aucun désordre, en particulier en Méditerranée orientale.

Cette ambition suppose que la France, l'Union européenne et l'Alliance atlantique se donnent collectivement les moyens de réinvestir l'espace stratégique méditerranéen. Une stratégie commune est-elle en cours d'élaboration ?

Pensez-vous qu'il y ait un risque que des armes biologiques, à toxines ou nucléaires, combinées ou non, des drones ou des cyberattaques soient utilisés dans les guerres futures ?

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaite à mon tour vous interroger sur les territoires ultramarins, en particulier ceux qui se trouvent dans des zones à risque. Comment envisagez-vous la proactivité que vous avez évoquée ?

M. Alain Joyandet. – Je crois comme vous que notre modèle ne peut pas s'imposer partout, et que certains de nos moyens qui sont déployés dans le monde à cette fin sont mal employés.

Vous plaidez également pour le non-alignement de la France, et vous indiquez qu'il faut taper en premier. Cela s'applique-t-il aux Russes ?

Enfin, quelles devraient, à votre avis, être les conséquences sur la prochaine la loi de programmation militaire de votre constat quant à la situation du monde ?

M. Olivier Cadic. – En laissant des coups d'État s'y produire, par exemple au Mali ou au Burkina Faso, la France n'a pas défendu les démocraties en Afrique. Elle y a perdu beaucoup de crédit.

Les Russes, eux, protègent les dictateurs – Assad, Maduro –, qui dépendent ensuite personnellement et physiquement de la tutelle russe.

On lit aujourd'hui dans la presse libre burkinabée que « *des soutiens du président de la Transition, le capitaine Ibrahim Traoré, appellent au meurtre de journalistes et à des attaques contre des organes de presse. [...] ces "révolutionnaires" se sont investis de la mission messianique de libérer le Burkina "des intellectuels apatrides et chiens de la France". Il donne à ces "super citoyens" qui, au nom de leur liberté d'expression, s'arrogent tous les droits, y compris celui de choisir ceux qui méritent de vivre ou non, des raisons supplémentaires de poursuivre dans leurs errements* ».

Pensez-vous que la France ait la capacité de renverser des gouvernements militaires par la force pour imposer des élections ? Un tel électrochoc démontrerait que la France est en capacité de protéger les démocrates en Afrique.

M. Rachid Temal. – Vous semblez penser que l'Afrique ne peut se déterminer que par rapport à la France et à l'Europe. Je considère au contraire qu'il faut se départir de

cette approche. On ne peut pas reprocher à des États d'avoir l'ambition de se développer et de choisir leur modèle de développement.

Notre rapport à l'Afrique est le fruit d'une histoire, parfois très douloureuse. Et nous n'avons pas toujours soutenu que des démocraties ! Ne cédon pas à l'angélisme : tout en condamnant l'action de la Chine et de la Russie sur ce continent, je constate que ces puissances ne font rien d'autre que ce que nous avons fait en notre temps, bien qu'elles le fassent sans doute de manière plus dure. Le sujet est à mon avis, non pas le financement de l'Agence française de développement (AFD), mais celui du transfert de technologies.

Par ailleurs, nos territoires ultramarins ont bien conscience de leur vulnérabilité. C'est plutôt la métropole qui peine à prendre en compte leur situation. Les territoires ultramarins n'ont d'ailleurs pas été associés à l'élaboration de la stratégie française indopacifique.

La Méditerranée orientale n'est plus le centre du monde. Celui-ci se situe désormais dans la zone indopacifique, ce qui nous relègue dans la périphérie, dans la grande banlieue, et nous expose au risque de sortir de l'histoire. Il me semble que c'est cela qu'il faut mettre en exergue aujourd'hui.

Vice-amiral Pascal Ausseur. – Je ne suis pas complètement aux antipodes de ce que vous venez de dire : si vous avez pensé le contraire, c'est que je me suis mal exprimé.

Le sujet de l'Afrique est important. Dans un monde qui s'est globalisé, qui s'est fragmenté dans ses modèles, le Sud, en général, a des alternatives et peut faire des choix, et c'est très bien ainsi.

Oui, la France devient périphérique. C'est une puissance moyenne qui s'affaiblit. Cette vulnérabilité nous impose de réagir. À titre personnel, je n'ai pas envie de mourir, et le monde dans lequel j'aimerais que mes petits-enfants vivent n'est pas le monde à la chinoise que nos compétiteurs stratégiques semblent proposer. Mais chaque pays a le droit d'avoir son point de vue.

Pourquoi notre modèle est-il rejeté en Afrique ? D'abord parce que nous ne sommes pas à la hauteur du modèle que nous proposons et, dans le même temps, parce que notre modèle évolue : tous les six mois, nous inventons une nouvelle norme qui déstabilise profondément nos interlocuteurs, qui ne savent plus très bien où les Européens veulent aller. Or la pire des choses, dans la vie en général et dans les relations internationales en particulier, c'est de dire quelque chose et de ne pas le faire. Il faut se mettre en accord avec ses actes.

Quand on vend le discours de La Baule, qui plus est dans une interprétation maximaliste, et que la réalité nous rattrape, nous obligeant à faire des écarts avec notre parole publique, on perd sur tous les tableaux. On perd les démocrates comme les réalistes ou les autocrates. Au final, tout le monde nous déteste...

Je pense qu'il faut avoir une parole plus restreinte. Il ne faut pas mettre la barre trop haut. Cela n'avait pas de sens de tenter d'eupéaniser les Afghans. Cela n'a aucun sens d'essayer de transformer l'Afrique en petite Suisse. Cessons de nous faire plaisir à produire de la norme et de beaux textes. Nous devons être plus réalistes, et accepter le regard critique de nos interlocuteurs sur la vision que nous leur proposons. Tenons-leur un discours d'adulte à adulte ; ne leur imposons pas un modèle.

Je ne crois pas que nous péchions pour avoir soutenu tous les autocrates : nous péchons parce que, alors que nous nous sommes présentés comme de parfaits démocrates, nous ne mettons pas nos actes en conformité avec nos paroles, ce qui nous est logiquement renvoyé dans les dents.

Cela dit, il ne faut pas être naïf. Il y a une guerre, qui est une sale guerre, une guerre de la calomnie, une guerre de la désinformation. Cette guerre engendre de la haine, qui va nous revenir dans la figure comme un boomerang. Nous avons, à côté, de nous un continent, l'Afrique, qui nous déteste de plus en plus, alors même que la France est probablement le pays européen qui a le plus d'interactions avec lui. C'est extrêmement inquiétant, et c'est la raison pour laquelle le Sud doit être une priorité.

Ce n'est pas une affaire de militaires. C'est d'abord une affaire de politique : que veut-on ? Que ne veut-on pas ? Quelles différences accepte-t-on ? Quelle est notre vision ?

La vision de la forteresse ne tiendra pas et la vision du « tout ouvert », qui s'appuie sur l'idée que nous serions, au fond, tous pareils, n'est pas vraie – les modèles sont alternatifs. Comment voulons-nous coopérer avec un continent gigantesque qui se trouve à nos portes ? Proposons-lui un choix correct.

D'une certaine façon, il est intéressant de faire le lien avec l'outre-mer. Nos partenaires occidentaux n'y comprennent rien. Ils estiment que les territoires d'outre-mer sont, comme l'Afrique, des restes de colonies qui partiront tôt ou tard, parce que nous n'avons rien à voir avec eux. Pour ma part, ce n'est pas le sentiment que j'ai.

Nous devons avoir une relation saine et équilibrée avec les populations d'outre-mer. Elles doivent se sentir complètement françaises et avoir l'impression qu'elles ont la même importance et les mêmes opportunités. Si l'outre-mer, c'est la France, et si la France est aussi outre-mer, cela implique énormément de choses : de la politique ; du développement ; du narratif, qui doit être en conformité avec nos actes ; du militaire, parce que nous sommes menacés. Nous sommes déjà attaqués sur le plan économique. Les zones économiques exclusives sont pillées, notamment par la Chine, mais pas seulement – tout le monde pille tout le monde... C'est le Far West ! Il convient de remettre de l'ordre dans notre maison.

Par ailleurs, il est important de recréer, avec l'outre-mer, la compréhension et la cohésion nationale, qui ont été cassées par des forces extérieures.

Enfin, nous devons montrer que nous sommes prêts à payer le prix pour défendre l'outre-mer, que nous considérons véritablement comme une partie de nous-mêmes. Or, actuellement, nos moyens militaires outre-mer sont complètement sous-dimensionnés. Je sais que la marine fait de gros efforts et a développé des bateaux beaucoup plus performants. L'armée de terre, qui est encore très présente, et l'armée de l'air sont également sensibles à cette question.

S'agissant de la Méditerranée orientale et de la Turquie, les tensions sont partout. La zone de la Méditerranée orientale est stratégique : elle est centrale pour la Turquie et pour la Russie.

Nous avons en face de nous des pays qui raisonnent en termes de puissance, donc qui sont tout à fait à l'aise dans le nouveau monde, à la différence des pays européens – ce

monde n'est pas le leur. Je pense que notre conversation montre que nous sommes en train de nous approprier cette nouvelle logique. La puissance, ce n'est pas nécessairement mal ! Cependant, il faut que les choses se fassent de façon régulée. Il ne doit pas s'agir d'une régulation à l'ancienne, découlant d'une vision idéalisée où nous serions tous membres de la même communauté internationale et peu ou prou pareils derrière nos différences. Les visions du monde, les modèles intellectuels, culturels, politiques, économiques, militaires, les stratégies sont fondamentalement différents. Il faut faire avec.

Bien évidemment, il est crucial pour la Russie de tenir la Méditerranée orientale, à cause de l'équation énergétique, qui, pour elle, est vitale, et d'avoir une influence très forte sur les pays producteurs de gaz et de pétrole du Golfe. On voit que cela fonctionne, car ces pays ont désormais plusieurs clients, ce qui est assez confortable pour eux. La fracturation du monde est confortable pour beaucoup : elle permet de mettre en concurrence les différentes puissances et d'essayer de tirer les marrons du feu, en choisissant les meilleures options possible.

Les potentialités de guerre existent, le rapport de forces étant beaucoup plus désinhibé, avec des intérêts forts et des contradictions apparentes. L'un des bons moyens d'éviter la guerre, c'est gagner la guerre avant la guerre : il faut être capable de dissuader. Nous devons montrer à nos interlocuteurs que nous avons aussi des intérêts, que, s'ils ne sont pas convergents avec les leurs, nous essaierons de trouver un *modus operandi*, mais que, le cas échéant, nous ne nous laisserons pas complètement faire. Nous résisterons à la pression et n'avalons pas toutes les couleuvres.

Pour terminer, la guerre en Ukraine a montré quelque chose d'extrêmement important. Avant celle-ci, le monde entier, notamment le Sud, considérait que les Européens étaient des gosses de riches, nantis et oisifs, qui profitent égoïstement du système, au détriment des autres, que l'on adore détester, qui sont incapables de se défendre et ne font peur à personne. Les Ukrainiens, au nom des valeurs de l'Europe, de l'Occident, de la démocratie, ont montré qu'ils étaient capables de se défendre, alors même que leur système était déjà très poreux avec le système russe. Ils savaient donc – y compris les russophones d'Ukraine – pourquoi ils se battaient.

Est-on en train de s'aligner sur une guerre qui n'est pas la nôtre – la guerre Est-Ouest, la guerre entre États-Unis, Russie et Chine ? Je pense que les intérêts de la France convergent généralement, mais pas toujours, avec les intérêts des Européens – nous avons notre singularité stratégique –, et que les intérêts des Européens convergent, mais pas toujours, avec ceux des Américains. Je ne suis donc pas pour un alignement bête et méchant, au contraire. Je pense qu'il faut identifier qui l'on est et ce que l'on veut faire, avec qui et contre qui. C'est cela la stratégie.

Si l'Europe n'avait pas soutenu l'Ukraine, c'en était fait de son image : tout le Sud aurait estimé qu'elle s'est dégonflée, qu'elle était une fois de plus incapable de mettre ses actes en conformité avec ses paroles et, que, derrière ses leçons, son arrogance et ses tentatives de croisade, elle était incapable de prendre le moindre risque.

Je fais un parallèle avec la guerre des Malouines. En 1982, c'était la guerre froide ; on sortait de la crise des euromissiles. « *Les pacifistes sont à l'Ouest, et les missiles sont à l'Est* », disait le président Mitterrand : c'était parfaitement vrai. Les Anglais étaient presque en train de brader les Malouines, comme ils avaient bradé Hong Kong peu de temps avant. Mais, si Thatcher était d'accord pour donner ce territoire, elle refusait qu'on le lui vole.

Le Royaume-Uni s'est battu, et a récupéré les Malouines. Après la chute du Mur, on a su que les Russes avaient changé leurs plans à l'égard de l'Europe, considérant qu'il y avait chez nous un peu plus de combativité et de « *fighting spirit* » qu'ils ne l'avaient pensé et que les choses pourraient se passer moins facilement que prévu.

De la même manière, les Ukrainiens démontrent aujourd'hui la capacité de l'Ouest à se ressaisir, à défendre un modèle et à mourir pour une cause, ce que beaucoup dans le monde nous croyaient incapables de faire. Je pense que la posture de la France et de l'Europe vis-à-vis de l'Ukraine n'est pas un alignement, même si je suis parfaitement lucide sur les intérêts divergents qui peuvent exister entre les États-Unis, l'Europe, la France et l'Ukraine. Cette posture est intelligente et a plutôt joué en notre faveur sur le regard que porte le monde sur les Européens.

Cela ne suffira pas pour autant. Nous avons, devant nous, des épreuves, militaires comme économiques, autrement plus complexes. Il y a, derrière, une forme de renationalisation : face à un monde qui se fragmente, la question de notre identité se pose. Je pense que cette question est saine – René Girard a écrit que de l'indifférenciation naissait la violence mimétique. Quand on accepte sa différence, quand on sait qui l'on est, on accepte plus facilement de cohabiter avec l'autre sans essayer d'en faire un miroir de soi-même.

Il vaut la peine de se demander qui nous sommes, nous, Français. Quelle est notre singularité stratégique ? Qui sommes-nous en tant qu'Européens ? Qui sommes-nous en tant qu'Occidentaux ? Si nous parvenons à répondre à ces questions, nous aurons une relation apaisée à la fois avec les Européens, avec les États-Unis, avec les partenaires du Sud, dont nous pouvons, dans certains domaines, être plus proches que de certains Européens.

Je fais partie d'une génération qui a porté l'Europe de la défense pendant quasiment toute sa vie professionnelle. Nous devons, au fond, faire le deuil d'une espérance que nous avons portée. Il faut admettre humblement que ce que nous avons défendu avait ses limites internes. Nous ne sommes pas revenus en arrière, mais nous devons nous adapter au nouveau monde qui est devant nous.

M. Philippe Paul, président. – Merci, Amiral, pour cette audition passionnante. Merci d'avoir répondu aux questions pointues de mes collègues.

Je me permettrai une petite réflexion personnelle. Voilà une petite dizaine d'années, j'avais rendu, avec trois collègues, un rapport sur la maritimisation. Ce rapport avait été reconnu comme très intéressant, mais on n'en avait pas beaucoup tiré les leçons.

Votre présentation très fournie me laisse penser que, si l'on avait écouté ce que nous avons écrit à l'époque, les choses seraient peut-être différentes. Nous aurions peut-être pu éviter des problèmes que l'on rencontre aujourd'hui.

J'espère que nous n'avons pas raté des rendez-vous de l'histoire. Au-delà des aspects militaires, la mer, ce sont des enjeux géostratégiques et économiques de toute première importance.

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

Proposition de loi visant à réhabiliter les militaires « fusillés pour l'exemple » durant la Première Guerre mondiale - Examen de l'amendement de séance

M. Philippe Paul, président. – Nous avons à examiner un amendement de séance sur la proposition de loi visant à réhabiliter les militaires « fusillés pour l'exemple » durant la Première Guerre mondiale.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. André Gattolin. – Mes chers collègues, je vous rappelle que nous ne votons pas une résolution : nous votons un texte législatif, avec toutes les implications que cela peut avoir sur le plan juridique.

La question de la réhabilitation est un problème central : seul un juge peut prononcer une réhabilitation. La procédure de réhabilitation s'effectue individuellement : il n'y a pas de réhabilitation collective. Il y en a eu une après-guerre, mais elle était nominative. Elle concernait sept soldats qui avaient été tirés au sort dans un bataillon qui avait refusé d'aller au front, mais les sept personnes qui ont été exécutées ont fait l'objet d'un jugement. J'y insiste : nous faisons du droit, non de l'intention.

Je suis, comme nombre d'entre vous, concerné par cette question. Je crois que la mémoire nationale, comme sur la question des malgré-nous, a, pendant des décennies, complètement occulté cette question et qu'il est bon qu'il y ait une forme de reconnaissance.

Je préfère le terme de « réintégration » dans la mémoire nationale, parce qu'il est juste et légal.

Comme toutes les propositions de loi, celle-ci n'a pas fait l'objet d'un avis préalable du Conseil d'État. Sans parler des faiblesses de forme qu'il contient – je ne parle même pas du gage, qui fait référence à un article sur les tabacs qui a été aboli –, ce texte pose des questions de fond.

Je remarque aussi que, même s'il doit réintégrer dans la mémoire les personnes qui ont été fusillées pour l'honneur, il ne confère pas à ces personnes le statut de « mort pour la France », qui est la condition logique d'inscription sur les monuments aux morts. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas y avoir de monument national qui reconnaisse la situation, qui a été pour le moins complexe. Cependant, il ne faut pas y voir une condamnation absolue de l'ensemble des états-majors, voire de la justice militaire et de la justice dans son ensemble.

C'est la raison pour laquelle j'ai procédé à une réécriture et à une simplification du texte. Elle me paraît indispensable si l'on veut que le dispositif ait un sens législatif et si l'on veut échapper à la censure du Conseil constitutionnel.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Cet amendement pose plusieurs difficultés.

Tout d'abord, le fait de remplacer « réhabilitation » par « réintégration », qui n'est pas du tout la même chose, présente l'inconvénient de rendre impossible, demain, l'adoption

conforme du texte qui a été voté à l'Assemblée nationale. Cela rendra très aléatoire l'adoption de la proposition de loi.

Le débat a largement eu lieu, et ce texte ne vient pas de nulle part : il a été travaillé avec l'ensemble des associations. Il n'a d'ailleurs pas fait l'objet de contestations, y compris lors de son adoption à l'Assemblée nationale. Il est plutôt équilibré.

D'ailleurs, les débats que nous avons pu avoir ici la semaine dernière ne portaient pas sur cette question. On a bien vu qu'il y avait un débat sur la question de la réécriture de l'histoire, du rôle du politique, mais absolument pas sur ce point. Je suis donc vraiment favorable à ce que l'on en reste au texte original.

D'un point de vue juridique, j'ai déjà indiqué que le Conseil constitutionnel avait une appréciation très souple de la réhabilitation par la loi, même lorsqu'un jugement définitif a été rendu.

Ensuite, l'objet de l'amendement reconnaît un simple « allègement des procédures défavorables aux droits de la défense, voire parfois d'une justice trop sévère dictée par des impératifs militaires ». Cela nous paraît assez en dessous de la réalité... Pour prendre l'exemple des seuls « mutilés volontaires », il a été démontré qu'ils avaient été examinés quasiment « à la sauvette » par des médecins absolument pas formés sur ce qu'était une blessure causée par l'ennemi. Ainsi, le 19 octobre 1914, à Châlons-sur-Marne, 13 soldats ont été fusillés pour présomption de mutilation volontaire, et seulement 2 ont été réhabilités, car on a pu prouver que leurs blessures avaient bien été infligées au combat. Or ces soldats sont tous passés entre les mains du même médecin, qui leur a délivré ce document qui les a conduits au peloton d'exécution. Rien qu'à cause de cela, il serait légitime de réhabiliter tous les prétendus « mutilés volontaires ».

En ce qui concerne, enfin, les inscriptions sur les monuments aux morts, il serait nouveau de dire que l'inscription doit être réservée à ceux qui ont reçu le titre de « morts pour la France ». Comme l'indiquait le secrétariat d'État auprès du ministre des armées, chargé des anciens combattants et de la mémoire, en réponse à une question de notre collègue Jean Louis Masson, le 12 janvier dernier, « les conditions d'inscription des noms des défunts qui ne se trouvent pas dans l'une ou l'autre des situations prévues [par les dispositions relatives aux morts pour la France] ne font l'objet d'aucun texte, laissant ainsi à l'autorité communale toute latitude pour admettre que d'autres noms y soient apposés. » Au reste, un, voire deux tiers des noms sont d'ores et déjà apposés sur les monuments aux morts.

Pour l'ensemble de ces raisons, je sollicite le retrait de cet amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Pour en avoir discuté avec plusieurs historiens, je suis d'avis que l'amendement ne satisferait personne : ceux qui ont travaillé sur cette question souhaitent que le texte soit adopté dans sa rédaction originelle, et ceux qui y sont opposés le resteront. Il faut donc que nous en restions là, et que le politique tranche.

M. André Gattolin. – Je maintiendrai l'amendement.

M. Yannick Vaugrenard. – Cette proposition de loi, tel qu'elle a été adoptée à l'Assemblée nationale, est finalement quasiment un point final mis à beaucoup de débats, plus d'un siècle après ce qui s'est passé en 1914 et 1915.

Je veux de nouveau attirer votre attention sur le fait que, dès 1916, l'Assemblée nationale, à l'unanimité, avait demandé que cette juridiction d'exception puisse cesser, que le droit de grâce puisse être réinstauré. À la suite à cela, le Président de la République de l'époque, Raymond Poincaré, avait gracié 95 % de ceux qui allaient être fusillés pour l'exemple, considérant donc déjà que ce qui avait été fait les deux années précédentes était en quelque sorte en dehors des clous habituels de la justice militaire.

Ce qui est proposé ici, ce n'est pas du tout de remettre en cause la justice militaire en tant que telle : c'est de remettre en cause un moment de notre histoire où la justice militaire, sur ordre des politiques, avait mis en œuvre cette justice, qui n'avait rien à voir avec la justice.

C'est la raison pour laquelle je ne comprends pas très bien l'objectif de cet amendement, si ce n'est d'empêcher que nous discussions de la proposition de loi telle qu'elle a été votée à l'Assemblée nationale, donc que ayons un débat serein et objectif et que nous franchissions une nouvelle étape, qui pourrait être un peu plus définitive que les précédentes.

Je rappelle que, depuis 1916, un certain nombre de responsables politiques, de gauche comme de droite, à l'instar de Lionel Jospin, Nicolas Sarkozy et François Hollande, se sont exprimés, pour considérer que des fautes avaient véritablement été commises. Je pense que ce serait l'honneur de notre Nation de reconnaître qu'à un moment donné de notre histoire la justice militaire est allée trop loin, avec l'aval des responsables politiques.

Robert Badinter disait : « La France n'est pas le pays des droits de l'homme, mais le pays de la Déclaration des droits de l'homme. ». En regardant bien en face notre histoire sur cet aspect des choses – et sur ce qui s'est passé en 1914 et 1915 en particulier –, en discutant du texte tel qu'il a été présenté à l'Assemblée nationale et en le votant, sans user d'échappatoire malvenue, notre Haute Assemblée se grandirait. Nous pourrions alors faire honneur à notre démocratie et considérer que, sur cet aspect, nous sommes véritablement le pays des droits de l'homme.

M. Joël Guerriau. – Je partage ce qui vient d'être dit. J'ajoute simplement que l'on n'a jamais fusillé pour l'exemple un officier supérieur. Pourtant, les officiers supérieurs ont envoyé un certain nombre d'hommes à la mort certaine, alors qu'il n'y avait aucun intérêt à le faire.

Je trouve donc que cette volonté d'aller vers une réhabilitation est une très bonne chose, d'autant plus que les tribunaux militaires ont tout de même eu une histoire très contestable dans un passé assez récent par rapport à 1916 – on l'a vu avec l'affaire Dreyfus.

Ne touchons pas à la proposition de loi qui nous est soumise, d'autant plus que l'Assemblée nationale l'a adoptée. Il faut rester sur cette voie.

M. Philippe Paul, président. – Nous allons passer au vote sur cet amendement.

L'amendement n° 1 n'est pas adopté.

La réunion est close à 11 h 25.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 31 janvier 2023**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 14 h 15.***Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses – Examen des amendements au texte de la commission**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons cet après-midi les amendements de séance sur la proposition de loi visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je l'avais déjà indiqué, nous souhaitons absolument obtenir un vote conforme sur ce texte, afin d'éviter la poursuite de la navette parlementaire. Mon avis sera donc défavorable à chacun de ces amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION*Article 1^{er}*

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 3 est relatif au rapport d'évaluation de la réforme sur les pensions de retraite agricoles les plus faibles.

Je l'ai dit, j'émet un avis défavorable sur cet amendement. Toutefois, ce sujet est important, il faudra en parler en séance. Je signale par ailleurs qu'il existe déjà une forte solidarité entre agriculteurs ayant des revenus élevés et agriculteurs aux revenus plus modestes. En outre, le texte prévoit que le rapport devra présenter des mesures permettant de renforcer la redistribution au sein du régime.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je comprends l'exigence de vote conforme et je ne m'y oppose pas. Néanmoins, les craintes exprimées à ce sujet et reprises dans le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) de 2012 doivent être entendues. Les paramètres de la réforme doivent être examinés avec attention afin que l'aspect redistributif du système ne soit pas amoindri, voire qu'il soit renforcé. L'Igas affirme dans son rapport qu'il ne devrait pas y avoir de perdants, mais ceux qui sont présentés comme n'étant ni perdants ni gagnants risquent en réalité d'être perdants.

Je tiens à insister sur la nécessité d'étudier précisément les effets de la réforme sur les inégalités entre retraités. Néanmoins, je retirerai mon amendement en séance.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il est important de le dire, effectivement, car, finalement, cette proposition de loi n'est pas tout à fait normative et ne détermine pas les paramètres de la réforme qu'elle promeut. Il faudra donc que ces éléments fassent l'objet d'une étude précise, afin de garantir qu'il n'y ait pas de perdants.

M. René-Paul Savary. – Et s’il n’y a que des gagnants, qui paie ?...

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Des mesures renforçant la distribution sont attendues, mais il vaut mieux le dire clairement en effet.

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

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement n° 2 vise à demander un rapport sur les moyens d’assouplir les critères d’éligibilité au complément différentiel de points de retraite complémentaire des non-salariés agricoles.

Pour les mêmes raisons, mon avis est défavorable, mais il convient, là encore, d’en parler en séance. Je signale à ce propos qu’une disposition de même nature figure à l’article 10 du PLFRSS pour 2023, que nous examinerons prochainement.

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

Après l’article 1^{er}

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement n° 1 assouplit les critères d’éligibilité au complément différentiel de points de retraite complémentaire des non-salariés agricoles. Avis défavorable pour des raisons identiques.

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

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ce texte sera examiné demain soir, probablement après l’interruption de séance.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er}			
Mme PONCET MONGE	3	Focalisation du rapport d’évaluation de la réforme sur les pensions de retraite agricoles les plus faibles	Défavorable
M. LAHELLEC	2	Demande de rapport sur les moyens d’assouplir les critères d’éligibilité au complément différentiel de points de retraite complémentaire des non-salariés agricoles	Défavorable
Article additionnel après l’article 1^{er}			
M. LAHELLEC	1	Assouplissement des critères d’éligibilité au complément différentiel de points de retraite complémentaire des non-salariés agricoles	Défavorable

La réunion est close à 14 h 30.

Mercredi 1^{er} février 2023

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Assises de la pédiatrie et de la santé de l'enfant - Audition du professeur Christèle Gras-Le Guen et de M. Adrien Taquet, coprésidents du comité d'orientation

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous auditionnons ce matin la professeure Christèle Gras-Le Guen, cheffe de service de pédiatrie générale et des urgences pédiatriques au centre hospitalo-universitaire (CHU) de Nantes et présidente de la Société française de pédiatrie (SFP), en visioconférence, et M. Adrien Taquet, tous deux coprésidents du comité d'orientation des Assises de la pédiatrie et de la santé de l'enfant. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Nous accueillons par ailleurs une délégation de fonctionnaires de l'Assemblée nationale d'Arménie, conduite par son secrétaire général, qui assiste à nos travaux de ce matin. Je les salue.

Les Assises de la pédiatrie ont été lancées en décembre 2022 dans un contexte de tension extrême des services d'urgences pédiatriques, dû à une épidémie de bronchiolite très virulente et très précoce et à une situation structurelle très dégradée. Des membres de la commission se sont rendus à l'hôpital Necker, en décembre, pour constater la situation.

Le champ de ces assises englobe tous les professionnels intervenant dans la santé de l'enfant, en ville et à l'hôpital, ainsi que les services de médecine scolaire et de protection maternelle et infantile (PMI).

Au printemps, les assises doivent aboutir à l'adoption d'une feuille de route en six points, dont je ne relèverai qu'un seul : relever le défi de la santé mentale des enfants. De nombreux travaux ont été consacrés par le Sénat à ce sujet, qui tous ont souligné l'ampleur du défi à relever.

M. Adrien Taquet, coprésident des Assises de la pédiatrie et de la santé de l'enfant. – Mon intervention s'attachera à vous présenter les grands axes, la méthode et les attendus de ces assises, lancées par le ministre Braun le 29 novembre dernier, en pleine crise des urgences. Les travaux sont en cours, les sujets de fond sont en train d'être examinés. Il s'agit de voir comment vous pouvez, mesdames et messieurs les sénateurs, contribuer à cette réflexion collective, dans les semaines à venir, et sous quelle forme.

L'hiver dernier, notre pays a été confronté à une nouvelle crise des urgences, qui chaque année se répète. Elle fut particulièrement aiguë cette année, à cause d'une triple épidémie – bronchiolite, grippe et covid – associée à une dette immunitaire. Urgences saturées, manque de lits d'hospitalisation conventionnelle, secteur périnatal en difficulté et équipes éprouvées en sont les symptômes. Ce n'est que la partie émergée de l'iceberg ; le mal-être est plus profond, à l'instar de la PMI, qui est en grande difficulté – les moyens font défaut et les professionnels manquent de temps médical, alors que 75 % à 80 % des médecins de PMI partiront prochainement à la retraite, comme l'indiquait déjà le rapport de Michèle

Peyron *Pour sauver la PMI*. Par ailleurs, avec seulement 800 médecins scolaires dans notre pays, reste-t-il encore une médecine scolaire en France ? Le manque de pédopsychiatres est aussi criant – il n’y en a que quelques centaines. Les délais d’attente dans certains centres médico-psychologiques infanto-juvéniles (CMPIJ) sont de 6 à 12 mois.

Les difficultés sont systémiques. Une refondation est nécessaire. Telle est l’ambition de ces Assises de la pédiatrie et de la santé de l’enfant. Leur objectif est de dépasser le constat, déjà dressé depuis dix ans, pour construire le plan d’action pluriannuel de refondation de la santé de l’enfant.

Nous nous intéressons aux enfants de 0 à 18 ans, et portons une attention particulière aux périodes de transition, trop souvent synonymes de rupture. Nous envisageons la santé globale au sens de l’Organisation mondiale de la santé (OMS) – physique, mentale, sociale, culturelle, environnementale –, avec une approche axée sur le parcours de santé et les besoins de l’enfant et des parents. Nous voulons faire des enfants et des parents des acteurs de leur santé, autour de propositions concrètes, à court et moyen termes, pour inclure des mesures dès le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Notre méthode est celle d’une concertation la plus large possible, en associant tous les professionnels de santé et toutes les parties prenantes, dont les élus locaux. Les assises auront lieu avant l’été, une feuille de route sera annoncée dans la foulée.

Nous avons déterminé 6 axes de travail, animés par 18 copilotes, qui sont coordonnés par les 2 coprésidents.

Notre premier axe est de garantir à tous les enfants un parcours de santé de qualité et sans rupture. Il s’agit ici d’évaluer le droit commun. De 0 à 18 ans, chaque enfant doit avoir un parcours de santé de qualité et sans rupture – les ruptures des parcours de soin sont un trait français trop connu. Se posent les questions de la naissance, de la PMI, de la médecine scolaire et la formation des professionnels de santé. La médecine scolaire fait l’objet d’un rapport prévu dans la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique locale, dite 3DS ; une mission de l’inspection générale de l’éducation, du sport et de la recherche (IGESR) et de l’inspection générale des affaires sociales, l’Igas, est en cours et ses conclusions seront intégrées à la réflexion. L’équipe chargée de cet axe est représentative des domaines de la PMI, de la médecine scolaire, de l’hôpital et de la médecine libérale.

Le second axe est d’améliorer le parcours en santé des enfants les plus fragiles : les enfants qui souffrent de maladies chroniques, rares et complexes, et ceux qui sont en situation de handicap. Pour ces derniers, l’accès aux soins est souvent problématique : par exemple, un enfant autiste, qui craint le rapprochement physique, aura plus de difficulté à subir un rendez-vous dentaire. La formation des professionnels est un enjeu important. Nous devons aussi lutter contre la précarité en santé – la pauvreté est un facteur aggravant – et répondre aux besoins des enfants en outre-mer – des tabous existent, il faudra les briser, comme celui de la prévalence. J’ai sollicité les délégations aux outre-mer du Sénat et de l’Assemblée nationale pour qu’elles contribuent à la réflexion – j’attends une réponse de la part de la délégation sénatoriale. Nous devons également améliorer la santé des enfants protégés au titre de l’aide sociale à l’enfance (ASE), ainsi que mieux soigner et prendre en charge les enfants victimes de violences, sexuelles ou non ; ASE, enfants en situation de handicap, outre-mer, autant de sujets où le Sénat pourra apporter son expertise.

Le troisième axe est de relever le défi de la santé mentale des enfants. Ce sujet de préoccupation majeure impose des réflexions en amont et en aval ; la prévention et une bonne articulation entre pédopsychiatrie et psychiatrie sont essentielles. Des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie, en novembre 2021, conclues par le Président de la République, ont permis de faire des annonces, que mon ministère a tenté de mettre en œuvre ; mais il reste beaucoup à faire.

Le quatrième axe est la prévention, sujet qui rejoint toutes les grandes politiques publiques en santé : addictions, santé physique, lutte contre l'obésité, addiction aux écrans, sommeil et autonomisation, pour faire des enfants des acteurs de leur santé.

Le cinquième axe porte sur la formation professionnelle et les carrières : délégations de compétences, maquettes universitaires, pratique avancée, gradation des soins et rôle du généraliste sont abordés.

Le sixième axe est celui de la recherche et de la promotion des pratiques innovantes, notamment à l'heure du numérique.

J'en viens à la méthode. Le rôle des pilotes est de mener des concertations les plus larges possible. Ils sont assez libres dans leur travail et la méthode employée. Il est possible de faire des contributions écrites, sur le site de la SFP – nous en avons obtenu 600. Nous prenons aussi en compte la parole de l'enfant, potentiellement sur le sujet de l'activité psychique, en faisant travailler le conseil de l'enfance et de l'adolescence du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), selon une méthodologie inspirée par le défenseur des droits auprès des enfants. Nous consultons aussi les parents, *via* l'Union nationale des associations familiales (Unaf). Enfin, nous partageons l'état d'avancement des travaux devant un comité des parties prenantes, qui se réunit toutes les 6 à 8 semaines.

Le calendrier est le suivant : recueil des contributions de janvier à mi-mars ; mise en cohérence et rédaction du plan d'action en avril et en mai ; tenue des assises entre la mi-mai et la mi-juin.

J'ai sollicité une audition devant votre commission, mais aussi devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale et les délégations aux outre-mer des deux assemblées, ainsi que devant l'Assemblée des départements de France (ADF). Régions de France, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ont aussi été contactées. Une contribution du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) est attendue et le HCFEA a été sollicité.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Avant de céder la parole à Mme Gras-Le Guen, je précise que notre commission a lancé une mission d'information sur les troubles du neurodéveloppement, pilotée par Jocelyne Guidez, Laurent Burgoa et Corinne Imbert. Nous avons aussi créé un groupe d'étude sur le handicap, à la demande du Président Larcher, qui est présidé par Philippe Mouiller.

Voici ma première question : quelle est l'articulation de vos travaux avec les ministères ? Comment collaborez-vous avec Charlotte Caubel, secrétaire d'État chargée de l'enfance ?

Mme Christèle Gras-Le Guen, coprésidente des Assises de la pédiatrie et de la santé de l'enfant. – Fin 2022, la santé de l'enfant a été particulièrement malmenée. Nous souhaitons des mesures rapides pour éviter une même crise en 2023. Toutefois, les embouteillages aux urgences pédiatriques ne sont que la partie la plus visible ; la santé de l'enfant relève d'un problème beaucoup plus vaste, que nous devons résoudre de manière collective. Nous souhaitons, par notre travail, rassembler le plus possible d'acteurs, disposer de perspectives générales sur la santé de l'enfant et ainsi proposer des mesures qui concerneront tous les parcours de soin.

Les initiatives en France sont nombreuses ; nous souhaitons coordonner toutes les bonnes idées. Nous ne repartons pas de zéro. Nous cherchons toutes les solutions à court et moyen termes, pour les 5 ou 10 prochaines années. Des réformes de fond sont nécessaires, alors que les parcours de soins sont très vastes et que le calendrier est contraint : il faudra se mettre en ordre de marche rapidement.

M. Adrien Taquet. – Le sujet est intrinsèquement interministériel : nous travaillons avec Jean-Christophe Combes, Geneviève Darrieussecq, Pap Ndiaye, Sylvie Retailleau, Charlotte Caubel et bientôt avec Jean-François Carencu. Le rôle des coprésidents et d'assurer la coopération et la fluidité des travaux.

Mme Corinne Imbert. – La méthode me paraît très claire et collégiale. L'Igas a fait 21 recommandations dans son rapport sur la pédiatrie et la santé de l'enfant de mai 2021. Quelle sera la plus-value des assises par rapport à ces recommandations ?

Quel est le bilan du projet Bronchiolib, mis en place à Nantes en 2019 ? A-t-il été reconduit cet hiver ? Produit-il encore des effets ? A-t-il contribué, Madame la Professeure, à une meilleure résilience de votre service ?

Beaucoup de secteurs rencontrent un déficit d'attractivité – les conseils départementaux ont du mal à recruter des médecins de PMI. Êtes-vous assurés de pouvoir proposer des mesures qui seront suivies par des efforts budgétaires ? Le Gouvernement s'est-il engagé en la matière ? Quels seront les impacts des mesures que vous envisagez sur les conseils départementaux ?

En matière de prévention, quel est le bilan de l'extension de la vaccination obligatoire de l'enfant, étendue en 2018 ?

Enfin, nous nous réjouissons de l'attention particulière que vous porterez à l'outre-mer, compte tenu des spécificités que présentent ces territoires. Une délégation s'est rendue à Mayotte, et elle a par exemple constaté que toute la chirurgie infantile repose sur des transferts vers la Réunion. Quelle attention porterez-vous à ce problème ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – Vous avez évoqué la santé physique des enfants – manger, bouger, dormir. Prévoyez-vous des recherches sur le temps scolaire et sur son impact sur le rythme de vie de l'enfant et sur son sommeil ? Le cadre interministériel y serait propice. Cette question est déterminante.

M. Bernard Bonne. – Les 1 000 premiers jours prévoyaient en renforcement des moyens de la PMI. Où en sommes-nous, Monsieur le Ministre, depuis votre départ du Gouvernement ? Les services semblent encore relativement défaillants.

Vous vous intéressez au suivi des enfants protégés, tout au long de leur parcours de protection. Depuis 2016, les bilans de santé à l'entrée dans le dispositif de l'ASE sont obligatoires : constatez-vous une meilleure mise en œuvre de cette obligation ? Quels sont les obstacles rencontrés ? De manière plus générale, comment améliorer la coordination du parcours de soins des enfants protégés ? Envisagez-vous la généralisation de l'expérimentation Santé protégée, qui permet, grâce à une rémunération forfaitaire, d'identifier des médecins qui acceptent de structurer les parcours de soins des enfants ?

M. Adrien Taquet. – Madame Imbert, le rapport de l'Igas, qui avait suscité de nombreux débats, alimente notre réflexion : nous ne partons pas de zéro. Le périmètre des assises est cependant bien plus large ; il inclut par exemple la santé mentale et les populations spécifiques.

Le ministre Braun affiche une très grande ambition. J'ai accepté sa proposition de présider cette instance parce que j'ai compris qu'il voulait une refonte systémique. Nous évitons pour le moment toute autocensure, nous travaillons sans *a priori* budgétaire, même si les administrations préparent d'ores et déjà des scénarios budgétaires afin de mieux anticiper les arbitrages futurs.

Concernant les initiatives locales, nous sommes très demandeurs de vos retours du terrain, mesdames et messieurs les sénateurs. J'espère que ces initiatives inspireront nos propositions.

En matière de vaccination obligatoire, nous envisageons d'aller encore plus loin – les discussions sont en cours. Si un bilan existe, mes services vous le transmettront.

Enfin, au sujet de la chirurgie infantile à Mayotte et des transferts, des professionnels de santé, des personnels de l'agence régionale de santé (ARS) et des élus seront auditionnés ; ils sont déjà identifiés.

Madame Poncet Monge, le rythme scolaire a effectivement un impact sur l'ensemble des autres sujets. Les assises abordent des sujets vastes et l'ambition est grande, ce qui comporte deux risques : ne pas répondre aux attentes et se noyer dans des thématiques trop diverses. Je ne sais pas si nous refonderons les rythmes scolaires, mais nous en parlerons avec le ministre Pap Ndiaye. Le sujet est très vaste, ce qui demande sans doute des évaluations préalables.

Monsieur Bonne, j'insiste constamment sur les 1 000 premiers jours. Une équipe très transversale poursuit ses travaux, sous la tutelle du ministre de la santé et du ministre des solidarités. Pour la PMI, des délégations de compétences ont été inscrites au PLFSS pour 2019, afin de dégager du temps médical ; le remboursement des actes a été systématisé au profit de la PMI, lorsqu'elle intervient en lieu et place de la médecine scolaire ; enfin, dans le cadre de la contractualisation de l'État avec les départements, au sein de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, l'un des critères de contractualisation était que les départements investissent dans leur PMI. L'État a ainsi investi à hauteur des 100 millions d'euros perdus au cours des dix années précédentes.

Le problème du recrutement est vaste et les réflexions sont en cours, par exemple sur la pratique partagée. Les départements devront être associés.

Le bilan de santé pour les enfants de l'ASE est bien une obligation légale depuis 2016. Ces bilans de santé sont loin d'être systématiques, l'inscription dans la loi n'a pas suffi. Ces assises tenteront d'apporter une réponse.

Quant aux expérimentations Santé protégée, nous verrons s'il faut les généraliser.

Mme Christèle Gras-Le Guen. – Le dispositif Santé protégée, financé grâce à l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, est porté par le CHU de Nantes et par l'équipe du docteur Nathalie Vabres. Le travail avance bien, 3 000 enfants ont été suivis de manière régulière par les médecins. Le 24 mars prochain, à la faculté de médecine de Nantes, nous présenterons un premier bilan. Cette expérimentation est très attendue, parce qu'elle permet de pallier le fait que la loi de 2016 n'a pas été mise en œuvre sur le terrain. Médecins généralistes, pédiatres, médecins de PMI et professionnels du secteur médicosocial pourront ainsi être formés et travailler ensemble ; la plus-value pédagogique pour les professionnels est immense et les données épidémiologiques recueillies seront très utiles, pour définir une meilleure prise en charge.

Le réseau Bronchiolib permet d'organiser la prise en charge des enfants au sein d'un réseau de pédiatres libéraux qui s'appuient sur des puéricultrices à domicile, pour éviter les passages aux urgences ou raccourcir des délais d'hospitalisation. La mise en place, à l'hiver 2019, dans une situation déjà difficile, a été précipitée, et seulement 50 enfants ont été suivis : il est difficile d'en tirer des conclusions. Ensuite, il n'y a pas eu de bronchiolite à l'hiver 2020, et, en 2022, le chaos était immense, si bien que nous n'avons pas pu reconduire cette expérimentation. Cependant, nous souhaitons explorer cette piste plus avant. L'articulation des puéricultrices avec la médecine libérale est indispensable. Nous devrions, à terme, étendre cette expérimentation à tous les professionnels de la santé de l'enfant. Nous pourrions mener ces travaux dans le cadre du cinquième axe de travail.

Le rapport de l'Igas de 2021 n'est pas passé inaperçu. Si 90 % des propositions étaient très consensuelles, d'autres le sont moins : il faut les retravailler. La Cour des comptes et le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) font aussi des propositions. Les assises ne se contentent pas d'appliquer les recommandations évoquées, mais de cibler les plus consensuelles et les plus adaptées, dans un périmètre beaucoup plus vaste.

La couverture vaccinale augmente de manière spectaculaire. Nous nous inquiétons des protestations des parents, mais cette vaccination s'est faite dans le calme. De nouveaux vaccins sont apparus – contre le rotavirus, contre le méningocoque B – et nous nous intéressons à de nouveaux produits contre la bronchiolite, notamment au regard du chaos de cet hiver ; cette approche est très intéressante pour protéger les plus fragiles. Depuis la mise en place de l'obligation vaccinale, les difficultés portent sur les 13 vaccins non obligatoires – contre la gastroentérite, contre la méningite –, puisque nous avons du mal à convaincre les parents de leur bien-fondé. De grandes campagnes d'information seraient bienvenues.

M. Daniel Chasseing. – Ma question porte sur la santé mentale. Pour que les enfants présentant des troubles du spectre de l'autisme (TSA) soient mieux inclus dans les classes, il faudrait que les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) soient mieux rémunérés et qu'ils puissent prendre en charge les interclasses.

Deuxièmement, dans certains départements, la carence en pédopsychiatres est parfois très grave. Les demandes de l'ASE et des maisons d'enfants à caractère social (Mecs) sont très nombreuses. Que prévoyez-vous ?

Mme Émilienne Poumirol. – Il y a un manque d’attractivité des postes en PMI et en médecine scolaire. Un rapport sur la départementalisation de cette dernière était prévu. En effet, si certains départements ont des difficultés à recruter, d’autres y parviennent et seraient volontaires pour reprendre la compétence de la médecine scolaire, qui souffre d’un dramatique manque d’efficacité en matière de dépistage et de prévention. Puisque les départements ont déjà la compétence du collège, cela permettrait une prise en charge au moins jusqu’à 16 ans. Où en est ce rapport sur la départementalisation, dont le délai de six mois est largement échu ? S’ils les exercent, les départements seront-ils dotés des moyens de ces compétences ?

Mme Jocelyne Guidez. – Je souhaite parler du handicap invisible, par nature plus difficile à détecter. De nombreux parents me sollicitent, car tous les frais associés à ces troubles ne sont pas remboursés, ce qui cause une inégalité dès le plus jeune âge. Or, plus l’on tarde à détecter, plus cela crée, durant la scolarité, des retards difficiles à rattraper. Comment agirez-vous en la matière ? Par ailleurs, accepteriez-vous que nous vous auditionnions dans le cadre de nos travaux sur les troubles du neurodéveloppement (TND) ?

Mme Brigitte Micouleau. – Quelle est la place des cancers pédiatriques dans ces assises ? En effet, l’hôpital des enfants de Toulouse est en difficulté pour remplir ses missions, du fait de la dégradation de ses ressources humaines médicales.

Mme Laurence Rossignol. – Je m’interroge sur le champ de vos missions. Tout d’abord – il me semble que cela fait l’objet d’une étude du Haut Conseil de la famille, de l’enfance et de l’âge (HCFEA) – l’inflation de la prescription de médicaments pour la santé mentale des adolescents et des préadolescents est préoccupante. Le covid et la téléconsultation ont sans doute amplifié ce mouvement. Cela fait-il partie de vos attributions ?

Ensuite, l’académie de médecine a récemment publié un rapport sur les conséquences sur la santé mentale des préadolescents et des adolescents de l’exposition précoce à la pornographie. Le prendrez-vous en compte ?

Enfin, où la question des traitements hormonaux et chirurgicaux des adolescents et des préadolescents en transition de genre se discute-t-elle actuellement ? Il s’agit en effet d’une préoccupation aiguë pour les parents, régulièrement exposés aux statistiques sur le risque de suicide. Ils s’interrogent sur l’opportunité d’accompagner la transition, avec traitement et chirurgie, de leur adolescent. Je connais déjà les conclusions de la HAS sur ce sujet. Relève-t-il de votre mission ? Est-il renvoyé à une autre instance ? Restera-t-il non traité ?

Mme Pascale Gruny. – J’ai été très sollicitée par les réseaux de masseurs-kinésithérapeutes, qui ne peuvent théoriquement plus s’occuper des enfants souffrant de bronchiolite. Malgré cela, le réseau du Nord-Pas-de-Calais a été largement mobilisé, avec 160 appels du service d’aide médicale urgente (Samu) sur un samedi. Interrogé, le ministre ne m’a pas répondu. J’entends que vous tentez une expérimentation avec les infirmières et les puéricultrices. Les masseurs-kinésithérapeutes connaissent bien le sujet. Même si la peur du *clapping* existe, ils savent le pratiquer correctement. C’est aussi une question de confiance envers ces professionnels de santé. Or, la HAS et les CPAM recommandent de les éviter, ce qui dirige les parents vers les urgences. Il y aurait plutôt un apprentissage des parents à faire pour la bronchiolite.

Par ailleurs, les cas de troubles « dys » sont très nombreux dans mon département. Les centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) n'ont pas les moyens financiers d'y faire face – ils sont obligés de supplier pour obtenir des journées supplémentaires. On manque de professionnels, psychomotriciens en particulier.

Mme Christèle Gras-Le Guen. – Le rôle de la kinésithérapie contre la bronchiolite est une question intéressante. Ainsi, en 2019, la HAS a publié une recommandation qui conclut à l'absence d'indication de kinésithérapie respiratoire pour les formes habituelles de la bronchiolite des nourrissons. Nous étions, en effet, les seuls au monde à le faire, alors qu'aucun travail n'atteste du service rendu, ni pour une moindre hospitalisation ni pour une meilleure qualité de vie. C'est ce qui explique les conclusions de la HAS.

Cela n'exclut cependant pas que les kinésithérapeutes aient un rôle dans des épidémies comme celle que nous avons subie, car leur action, bien au-delà de l'obstruction des voies respiratoires, peut aller de l'aide à l'allaitement à l'environnement de couchage – pour éviter les morts subites du nourrisson – en passant par la pesée. Il faut donc une approche plus globale que celle qui ne retient qu'une technique de kinésithérapie respiratoire. Les kinésithérapeutes peuvent donc être associés à la prise en charge des enfants, non sous un angle technique, mais plutôt en matière d'aide nutritionnelle ou à l'allaitement, qui ne sont actuellement pas enseignées en école de kinésithérapie. C'est déjà possible pour les puéricultrices, mais cela supposerait un enseignement spécifique à destination des kinésithérapeutes.

Vous avez mentionné le manque de ressources médicales de l'hôpital de Toulouse : c'est commun à tous les hôpitaux, universitaires comme généraux. Les gardes et les permanences jouent dans l'attractivité des postes. Les assises aborderont le sujet.

Ensuite, les prescriptions de psychotropes aux adolescents ont un lien attesté avec l'aggravation de leur santé mentale : c'est un point d'alerte majeure. La France est en décalage significatif par rapport aux autres pays européens. Les Français en général consomment plus de psychotropes que leurs voisins, et nos adolescents ne font pas exception.

Enfin, il est compliqué de consacrer beaucoup de temps aux transitions de genre dans les assises en raison du nombre de sujets déjà prévus pour trois mois. La question demeure cependant incontournable. Il faudra l'évoquer avec des psychiatres, mais aussi avec des endocrinologues. Cela suppose un point de vue scientifique, pour accompagner les enfants et les parents.

M. Adrien Taquet. – Les assises ne pourront pas tout régler. Par exemple, pour le plan tabac, nous n'arriverons probablement pas à en déterminer les vingt mesures. La question des traitements hormonaux et des transitions de genre évoquée par Mme Rossignol doit être abordée dans une autre instance. Les assises pourraient évoquer la question, mais il n'y aura pas le temps de déterminer ses cadres et ses principes.

Nous attendons le rapport du HCFE sur les prescriptions médicales en matière de santé mentale.

La question des AESH ne sera pas non plus réglée tout de suite, Monsieur Chasseing, même si nous sommes tous conscients de leur importance.

Ensuite, de façon générale, on manque de pédopsychiatres, surtout pour les enfants de l'ASE. Les professeurs Anne-Catherine Rolland, du CHU de Reims, et Guillaume Bronsard, du CHU de Brest, travaillent beaucoup sur la santé mentale et sur la question des enfants protégés. Cela montre d'ailleurs que, entre les six axes des assises, il y a beaucoup de chevauchement.

Madame la sénatrice Poumirol, l'Igas va publier son rapport sur la médecine scolaire dans les semaines à venir. Je n'en connais pas le contenu. La départementalisation est une option, mais il y en a d'autres, et ne sais pas laquelle sera privilégiée. En tout état de cause, nous intégrerons le rapport dans nos travaux et nous proposerons un plan d'action au ministre, qui tranchera, sachant que l'éducation nationale, le ministère de la santé et les collectivités locales sont impliqués.

Madame la sénatrice Guidez, les handicaps invisibles sont un sujet connu, mais qui fait partie des angles morts de la République. N'hésitez pas, de même que les associations que vous rencontrez, à évangéliser sur la tenue des assises et le besoin de nous remonter des propositions.

Mme Jocelyne Guidez. – Il s'agit surtout de parents isolés...

M. Adrien Taquet. – Les parents isolés peuvent eux aussi participer, *via* la plateforme accessible depuis la page d'accueil du ministère. Je vous garantis que les contributions sont prises en considération. Je serai, avec plaisir, à votre disposition pour vos travaux sur les TND. Ces sujets me sont chers.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie de nous avoir présenté ces assises. Nous n'hésiterons pas à vous faire part de nos contributions. Je précise par ailleurs que la commission de la culture va créer un groupe de travail sur les AESH.

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 rectificative de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons à présent M. Renaud Villard, directeur, et Mme Pascale Breuil, directrice statistiques, prospective et recherche, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

M. Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. – Je vais apporter des réponses au questionnaire écrit que vous m'avez envoyé. Tout d'abord, nous estimons le solde de la branche vieillesse pour 2022, non encore consolidé, à - 1,8 milliard d'euros, contre - 1,1 milliard d'euros en 2021.

Pour mesurer l'incidence de la double mesure paramétrique de l'accélération de la réforme dite Touraine et du report de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans, je vous propose une référence à 2032, année des 64 ans de la génération née en 1968. Ses effets devraient aboutir à une amélioration du solde du régime général de 5,9 milliards d'euros, en

euros 2020 : 4,4 milliards d'euros de moindres prestations et 1,5 milliard d'euros de cotisations supplémentaires. Le déficit serait donc de 5 milliards d'euros au lieu de 10,8 milliards d'euros actuellement projetés pour 2032. Je n'ai pas intégré, dans ce calcul, les autres mesures de recettes prévues par la réforme, dont les nouvelles cotisations destinées à la branche vieillesse.

Ensuite, les mesures paramétriques entraîneront, pour la pension moyenne des générations actuellement proches de la retraite, une hausse de 1,5 %, celle-ci étant plus forte pour les petites retraites. On atteint 2 % à moyen terme, pour les générations 1970 et au-delà, avec là encore une hausse plus marquée pour les trois premiers déciles, les plus modestes.

Les départs anticipés sont ainsi ventilés pour 2022 : parmi l'ensemble des départs à la retraite, 18 % ont été anticipés au titre d'une carrière longue ; 0,4 % au titre d'une incapacité permanente ; 0,4 % au titre d'un handicap et 0,3 % au titre de la pénibilité – ces derniers continuent de monter en charge.

Par ailleurs, l'extension du départ anticipé pour incapacité permanente, prévue dans le projet de loi, aboutirait à 1 700 départs annuels supplémentaires, soit une hausse de 50 %. En revanche, nous n'avons pas encore mesuré l'impact de l'élargissement des critères de pénibilité et des plafonds. Enfin, la prise en compte des trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) pour le bénéfice d'une retraite anticipée pour carrière longue concernerait 2 000 à 3 000 femmes par an.

Comme vous le savez, le PLFRSS relève le minimum contributif (Mico) en deux étapes : une première augmentation de 100 euros pour les nouveaux retraités, et la seconde sous la forme d'une prestation différentielle de 100 euros pour les retraités actuels. Pour les premiers, le coût serait de 500 millions d'euros en 2030, et il continuerait d'augmenter ensuite. Tout compris, à l'horizon 2030, on atteint au total 1,3 milliard d'euros, le gros du coût portant sur le stock. Actuellement, 34 % des retraités, soit 4,8 millions de personnes, bénéficient du minimum contributif, pour un montant moyen de 112 euros, auxquels s'ajouteront les 100 euros que je viens de mentionner, au prorata de la durée d'assurance cotisée.

J'en viens aux trimestres réputés cotisés pour la carrière longue : ils ne sont pas pris en compte pour ce minimum contributif sauf, après réforme, pour les trimestres accordés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de l'assurance vieillesse des aidants (AVA).

S'agissant de l'articulation entre les 1 200 euros et l'augmentation du minimum contributif, le montant, théorique, de la pension globale perçue à l'issue d'une carrière intégralement effectuée au Smic est actuellement de 1 103 euros bruts. Les 100 euros supplémentaires permettent donc bien d'atteindre 1 200 euros.

Les effets du relèvement, de 39 000 euros à 100 000 euros, du seuil de récupération sur succession de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), c'est-à-dire le minimum vieillesse, sont difficiles à mesurer. Quoiqu'il en soit, en 2022, nous avons collecté 117 millions d'euros à ce titre. Augmenter le seuil réduira sans doute le volume des récupérations de façon significative.

Au total, 1,8 million de personnes bénéficient de trimestres au titre de l'AVPF, tandis que l'AVA, telle qu'elle est instaurée par le PLFRSS, concernerait 100 000 personnes par an.

Vous m'avez interrogé sur les travaux d'utilité collective (TUC) et sur les contrats aidés. Ceux-ci n'apportent pas de droits à retraite, et ces contrats, non traçables, reposent sur une déclaration de l'assuré. Le Gouvernement, dans son étude d'impact, estime le coût de leur prise en compte pour la durée de cotisation à 400 millions d'euros. Il se base, pour cela, sur l'hypothèse d'un taux de recours de 10 %, qui me semble prudente. En effet, une partie des bénéficiaires dispose déjà de tous ses trimestres, et une autre est déjà à la retraite. Nous sommes toutefois susceptibles de le dépasser – j'y suis prêt, en tant que gestionnaire.

J'en viens aux assurés qui se trouvent au chômage lorsqu'ils liquident leurs droits à la retraite – ils étaient 11 % en 2020. L'emploi des seniors relevant du régime général est dans une situation paradoxale : nous sommes au-dessus de la moyenne européenne pour les personnes âgées de 55 à 59 ans, et très en dessous pour les 60 à 64 ans. Cela s'explique à la fois par un manque d'investissement – qu'il faudra combler – dans l'emploi des seniors et par l'effet d'éviction des 62 ans. Ainsi, l'âge l'égal explique en grande partie ces performances relatives. On l'a vérifié avec le report, en 2010, de l'âge légal de 60 à 62 ans, qui a mécaniquement augmenté l'emploi des seniors.

Pas moins de 22 000 assurés bénéficient de la retraite progressive, dispositif relativement confidentiel rapporté aux 850 000 retraites liquidées par an et aux 15 millions de retraités qui dépendent de nous. Le passage de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture de ce dispositif n'aurait pas d'incidence sur le taux de recours. En revanche, celui-ci pourrait augmenter significativement avec l'inversion de la charge de la preuve prévue par le PLFRSS : le passage à temps partiel associé à la retraite progressive serait opposable à l'employeur, qui devrait faire la preuve de son incapacité à intégrer un travailleur senior à temps partiel.

Ensuite, je vous indique que 580 000 personnes bénéficient aujourd'hui du cumul emploi-retraite, un doublement en dix ans. Le PLFRSS prévoit que ce cumul sera créateur de droits. L'impact final est estimé à 0,3 milliard d'euros.

Enfin, l'effet de l'affiliation au régime général des salariés anciennement affiliés aux régimes spéciaux devrait être relativement transparent, car il s'agit de l'arrivée de nouveaux cotisants, qui s'ouvriront des droits. En revanche, le ratio démographique des régimes spéciaux sera largement dégradé, en raison de la baisse du nombre de leurs cotisants. Une compensation est envisageable, comme c'est déjà le cas pour le régime spécial de la SNCF de la part de la Cnav et de l'Agirc-Arrco. Il me semble toutefois préférable que, si compensation il y a, celle-ci soit déterminée selon un adossement statistique, et non comptable. En effet, le législateur, pour les régimes des industries électriques et gazières (IEG), avait choisi un adossement comptable, dont la conséquence aujourd'hui est de nous faire recalculer une pension fictive pour tous les retraités pour la comparer à celle qu'ils auraient perçue dans le cadre du régime spécial, ce qui aboutit à un double travail. Pour le SNCF, le législateur a prévu un report statistique, tout aussi robuste et plus simple à évaluer.

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-présidente -

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – La réforme des retraites est un élément important du collectif. Or, chacun attend une réponse individuelle selon son sort.

Comment justifiez-vous le titre du rapport *Pour nos retraites : justice, équilibre, progrès* ? Ces mots reviennent souvent dans les manifestations contre une réforme jugée parfois injuste et brutale : quel est le sens de la réforme ?

Je vais donc vous demander des précisions sur la situation financière de la branche vieillesse. N'est-elle pas seulement en train de traverser une mauvaise passe, comme on l'entend parfois ? En quoi sa trajectoire est-elle inquiétante ?

Par ailleurs, les éléments paramétriques proposés assurent-ils, à long terme, la soutenabilité du système de retraites et, en particulier, du régime général ?

Alors que la Cnav va intégrer les nouveaux salariés des régimes spéciaux, y est-elle techniquement prête ? Cela s'est-il bien passé pour la SNCF ? Cela modifie-t-il le mode de rémunération des entreprises concernées ?

Par ailleurs, nous sommes régulièrement interrogés par des femmes qui, ayant eu des enfants et disposant du nombre de trimestres requis pour l'obtention du taux plein, seront obligées de travailler davantage en raison de l'« écrasement » des trimestres de majoration de durée d'assurance accordés au titre de la naissance et de l'éducation des enfants. Elles ont le sentiment d'être les victimes de ce projet de réforme.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Certaines personnes, arrivant à quarante-trois annuités, alors qu'elles ont commencé à travailler à vingt ans sans pour autant relever d'une carrière longue, vont devoir attendre l'âge légal une année de plus. Ne pensez-vous pas qu'une surcote, établie non en fonction de la durée d'assurance et de l'âge légal, mais uniquement de la durée d'assurance, adoucira le report de l'âge légal pour les personnes concernées ? Pourriez-vous nous préciser les conséquences financières d'un tel ajustement ?

Les régimes complémentaires seront-ils associés au financement de la revalorisation des minima de pensions ?

Enfin, combien de personnes bénéficieront-elles effectivement d'une pension globale de 1 200 euros bruts ?

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. – Vous avez présenté les effets des mesures paramétriques sur le solde global de la branche vieillesse, mais n'avez que peu parlé des autres recettes susceptibles de lui être affectées. Avez-vous des estimations ?

Les éventuelles compensations versées aux régimes spéciaux pourraient-elles se mettre en œuvre pour un régime, comme celui de la RATP, qui s'ouvre à la concurrence ? Je pense aussi aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, car il y a un débat sur la hausse du taux de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Enfin, sur le cumul emploi retraite, vous avez mentionné un impact de 0,3 milliard d'euros de pensions supplémentaires. Ce montant est-il net des cotisations versées dans le cadre de ce dispositif ?

M. Renaud Villard. – Il ne m'appartient pas de justifier l'étude d'impact. Cela étant, le solde financier du régime général se détériore. (*M. Renaud Villard présente un graphique.*) Comme vous le voyez, la pente de la courbe s'apparente à une piste rouge, voire

noire. Nos chiffres sont ceux du Conseil d'orientation des retraites (COR), il n'y a pas l'épaisseur d'une feuille de papier à cigarette entre nous : les faits sont têtus, et la perspective du solde est très dégradée. À l'horizon 2032, la réforme entraîne à la fois des dépenses réduites et des financements nouveaux, mais aussi certaines dépenses nouvelles.

Nos chiffres convergent avec ceux de l'étude d'impact, car ces derniers ont largement été produits par les équipes de Pascale Breuil. Sans prendre position sur la réforme, madame la rapporteure générale, oui, le déficit du régime général, et celui de son agrégat avec le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), est bel et bien croissant. Cette réponse est aussi celle du COR.

L'effet de l'intégration de quelques dizaines de milliers de nouveaux cotisants est relativement simple à gérer, car nous en avons déjà 22 millions. L'intégration du régime de la SNCF s'est d'ailleurs faite sans difficulté. Toutefois, les régimes spéciaux conserveront une identité propre, notamment pour la branche maladie : il faudra donc construire des échanges en gestion, notamment pour les trimestres validés au titre de la maladie et de la maternité. Nous menons déjà de tels échanges avec la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) pour le régime général.

Ensuite, sur les trimestres accordés aux femmes ayant eu des enfants, je rappelle qu'il y a trois types d'avantages liés à la maternité : le congé maternité, le congé parental, c'est-à-dire l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), et la majoration de durée d'assurance. Celle-ci correspond à huit trimestres supplémentaires pour chaque enfant. Le congé maternité est, aujourd'hui, transparent en matière de retraite. En effet, il est recevable en durée d'assurance comme en durée cotisée et, depuis 2010, permet le report au compte des 25 meilleures années d'un salaire égal au Smic.

L'AVPF est transparente en matière de durée d'assurance, mais elle n'est prise en compte ni pour les carrières longues ni pour le minimum contributif. Le PLFRSS prévoit de prendre en compte une partie de ces trimestres de congé parental – ceux pendant lesquels la mère interrompt son activité pour s'occuper de ses enfants, c'est-à-dire l'essentiel des cas – dans le cadre de ces deux dispositifs.

Enfin, la majoration de durée d'assurance s'apparente à un bonus quelque peu hors sol, sur l'ensemble de la carrière, de huit trimestres par enfant. Effectivement, ce bonus n'est pas pris en compte pour les carrières longues, et le PLFRSS ne modifie pas cet état de fait. Ainsi, une mère de trois enfants bénéficie de six années d'assurance supplémentaires, c'est-à-dire qu'elle peut théoriquement atteindre la durée requise pour ce taux plein à 56 ans aujourd'hui et 58 ans demain. De ce fait, les femmes partent globalement plus tôt que les hommes : la réforme n'a pas d'effet sur cet état de fait. La retraite moyenne des femmes augmentera du reste davantage que celle des hommes.

En revanche, leur âge moyen de départ à la retraite tend à se rapprocher de celui des hommes. Cela résulte, non du PLFRSS, mais de l'allongement de la durée de travail des femmes. En 2021, deux courbes se sont croisées, celle de la durée d'assurance des femmes et celle de la durée d'assurance des hommes. Jusqu'en 2021, cette dernière était plus longue. Ainsi, l'âge moyen de départ à la retraite des femmes se rapproche de celui des hommes, parce que leurs carrières se rapprochent aussi, sur le plan de la durée d'assurance.

Le chiffrage de la surcote évoquée par M. Savary est simple : une année de surcote est neutre pour un régime de retraite. Par exemple, une année de surcote de 5 % pour

un départ à la retraite à 64 ans équivaut à faire partir la personne à 63 ans – de même pour une surcote de 10 % pour un départ à 64 ans au lieu de 62 ans. Il s'agit d'un calcul actuariel : partir 64 ans revient à bénéficier, en moyenne, de 22 ans de retraite au lieu de 24.

Vous soulevez la question de l'articulation entre retraite de base et retraite complémentaire. La loi de 2003 fixait l'objectif, politique, mais non normatif, d'une pension globale égale à 85 % du Smic pour une carrière complète au Smic. Depuis, on a décroché de 100 euros. Or, une retraite se compose d'une pension de base et d'une pension complémentaire, cette dernière étant gérée par les partenaires sociaux. Le PLFRSS prévoit d'augmenter de 100 euros le minimum contributif, et donc de faire reposer sur la seule pension de base la compensation de ce décrochage, pourtant dû en partie à la pension complémentaire. Cela s'explique parce que le législateur n'est pas décisionnaire en ce qui concerne le régime complémentaire, mais cet effort pose un problème de financement.

Quant au seuil de 1 200 euros, 1,8 million de personnes bénéficieront du coup de pouce de 100 euros.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Parmi eux, quels sont ceux qui toucheront effectivement 1 200 euros bruts ?

M. Renaud Villard. – Je n'ai pas la main sur les paramètres de la retraite complémentaire. Le projet de loi prévoit une revalorisation de 100 euros, proratisée en fonction de la durée d'assurance validée et cotisée. Ainsi, certains resteront en deçà des 1 200 euros, même avec la revalorisation, parce que le taux de cotisation de retraite complémentaire varie d'une entreprise à l'autre. C'est pourquoi la loi de 2003 avait fondé l'objectif de 85 % du Smic sur un cas type. Le PLFRSS ajoute 100 euros sur la seule retraite de base pour le flux et pour le stock : l'objectif politique de 2003 devient donc un impératif normatif en indexant le Mico sur le Smic. En revanche, le dispositif légal ne porte que sur la retraite de base : si, demain, les retraites complémentaires décrochent, on reculera à nouveau. Le PLFRSS, qui ne peut s'appliquer à elles, s'appuie donc uniquement sur ce qui relève du législateur.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – À combien estimez-vous le nombre d'assurés qui bénéficieront précisément de 100 euros d'augmentation ? En effet, vous avez mentionné 1,8 million de bénéficiaires au total, mais la revalorisation sera proratisée pour beaucoup d'entre eux.

M. Renaud Villard. – Parmi ces bénéficiaires, on dénombre 1,1 million de femmes, soit 61 % du total, et 700 000 hommes, soit 39 %. L'augmentation moyenne sera de 70 euros. En revanche, je n'ai pas la ventilation fine. Le PLFRSS donne jusqu'à septembre 2024 pour l'achever. La raison en est que nous ne disposons pas des données relatives aux trimestres cotisés pour les pensions liquidées avant la création du Mico majoré, en 2004. Le droit de la retraite était plus simple en 1990 qu'en 2023, donc énormément de données sont encore indisponibles. De nombreuses personnes sont parties à la retraite durant les années 1990 : elles ont travaillé durant les années 1950, avant même les cartes perforées. Reconstituer leurs carrières et leurs cotisations représente beaucoup de travail, et c'est pourquoi nous n'avons qu'un chiffre global. En effet, c'est la première fois qu'une mesure touche tous les retraités en fonction de leur carrière, qu'il faudra donc partiellement reconstituer.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Pourriez-vous nous donner davantage de précisions sur le stock de retraités ?

M. Renaud Villard. – Pour le stock de 1,8 million de bénéficiaires, on atteint 680 euros supplémentaires par an en moyenne, soit 760 euros pour les femmes et 540 euros pour les hommes.

La compensation des régimes spéciaux relèvera certainement du cas par cas, selon le profil des régimes. Par exemple, celui de la RATP est déjà largement compensé par l'impôt, et il n'appartiendra donc pas à la Cnav de faire jouer la compensation démographique. Il faudra une concertation technique avec les régimes. Vous avez toutefois raison, il ne faudra pas fausser l'ouverture à la concurrence.

Sur les agents publics, la hausse du taux de cotisation employeur à la CNRACL est sans incidence sur le régime général.

Enfin, le 0,3 milliard d'euros que j'ai mentionné ne correspond qu'aux dépenses nouvelles. Cependant, les cotisations associées existent déjà et sont perçues : il s'agit donc bien d'une dépense supplémentaire pour notre régime de retraite. En effet, jusqu'alors, ces cotisations, dites de solidarité, n'apportaient aucun droit.

Mme Sylvie Vermeillet. – À quelle hauteur s'élèvent les autres ressources qui seront affectées à la branche vieillesse ?

M. Renaud Villard. – Le transfert de cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) s'élève à 1 milliard d'euros.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Plutôt 800 millions d'euros, ce qui n'est pas assez !

M. Renaud Villard. – Nous vous transmettons l'ensemble des éléments, mais nous n'avons pas intégré les attributions de ressources supplémentaires, car cela ne relève pas du pilotage du régime.

Mme Monique Lubin. – Vous disiez qu'il n'y avait pas l'épaisseur d'une feuille de papier à cigarette entre la Cnav et le COR, mais celui-ci faisait état d'un excédent de 3 milliards d'euros en 2022, contre 1,8 milliard d'euros de déficit selon vous. D'où cette différence vient-elle ?

Ensuite, vous êtes le directeur de la Cnav : si vous relevez 5,8 milliards d'euros d'amélioration pour 2032, il faut mettre ce montant en rapport avec les dépenses supplémentaires ne relevant pas de la Cnav – je pense aux aides sociales.

Enfin, vous qualifiez le solde futur hors réforme d'« extrêmement dégradé » là où le COR écrit, noir sur blanc, que la trajectoire n'est pas en danger.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Il s'agit de la trajectoire des dépenses, pas du solde...

Mme Monique Lubin. – Certains parlent de solde, d'autres de part des dépenses de retraite dans le PIB... même avec les mêmes chiffres, les interprétations divergent parfois.

Pouvez-vous chiffrer l'impact de l'intégration des trimestres attribués aux femmes au titre, non du congé parental, mais de la naissance et de l'éducation des enfants ? Quel serait l'effet d'octroyer aux femmes le bénéfice de ces trimestres pour prendre leur retraite à 62 ans, plutôt que d'attendre deux ans de plus ? En effet, avec un départ à 64 ans, ce « service rendu à la nation » ne leur sert plus à grand-chose...

Vous avez, par ailleurs, mentionné les TUC : beaucoup de personnes nous ont saisis à ce sujet. Comment cette mesure sera-t-elle concrétisée ?

Enfin, on parle toujours de coûts et de dépenses, mais non de recettes nouvelles. Vous a-t-on demandé de chiffrer d'éventuelles augmentations de cotisations patronales ? Jean-Marie Vanlerenberghe a, lors de l'audition d'Olivier Dussopt, avancé quelques chiffres intéressants à ce sujet.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Si j'ai bien compris, la mesure de revalorisation du Mico est totalement à la charge du régime de base pour ce qui concerne le stock. Pour ce qui est du flux en revanche, il faut bien tenir compte, dans le calcul, de la retraite complémentaire, si l'on veut connaître le nombre de personnes concernées.

Le groupe d'experts sur le Smic indique que 6 % des personnes touchant moins de 1,1 fois le Smic font une carrière complète. La réforme dégrade leur situation.

Si le coût global que représentent les générations qui sont aux portes de la retraite a été calculé, c'est bien que l'on connaît la distribution des bénéficiaires de la revalorisation du Mico ! Or par deux fois, nous avons posé la question de la distribution sans obtenir de réponse.

Autant nous nous félicitons de la mesure relative au stock – il s'agit d'un rattrapage –, autant nous nous demandons ce qui garantit que la revalorisation du Mico assurerait aux futurs retraités une pension au moins égale à 85 % du Smic, ce qui remet en cause l'importance de cette mesure sociale de la loi que nous allons voter.

Mme Catherine Procaccia. – En voilà une bonne nouvelle ! (*Sourires.*)

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je voulais dire : du projet de loi sur lequel nous allons nous prononcer, si tant est que nous en ayons le temps, vu les délais impartis.

Par ailleurs, vous faites vôtre l'effet « horizon ». Mais l'augmentation du taux d'activité n'est pas liée uniquement à la modification de l'âge d'ouverture des droits. Le taux d'activité a été gonflé également par la durée de cotisation requise pour le taux plein. N'oublions pas non plus l'arrivée massive de femmes sur le marché du travail. Ne serait-ce que par l'effet générationnel, le taux d'activité entre 60 et 63 ans a été mécaniquement poussé. Tout le monde parle de l'effet « horizon », mais personne n'explique comment il a été scientifiquement calculé.

Le taux d'invalidité des Français à 60, 61 ou 62 ans est plus fort que chez nos voisins européens. La situation est peut-être meilleure en France à 60 ans, mais elle se dégrade ensuite. En matière d'espérance de vie en bonne santé, nous accusons ainsi dix ans d'écart avec la Suède.

M. Olivier Henno. – Quand la fusée part de biais, il n'est pas simple de la faire arriver à bon port. Une bonne partie des Français doute de l'urgence et de la nécessité de la réforme. Par certaines de ses affirmations, le COR est en partie responsable.

À nous de faire preuve de pédagogie et de montrer que la réforme contient de nombreux éléments de justice. Dans l'opinion s'est répandue l'idée qu'elle serait difficile pour un certain nombre de femmes, qui devraient travailler jusqu'à 67 ans pour prétendre à une retraite à taux plein.

Quel serait le coût en termes de surcote éventuelle – des amendements sur la question ont été déposés à l'Assemblée nationale – des trimestres validés et des trimestres cotisés ? En effet, dans une carrière en pointillés, il peut arriver que des trimestres soient validés, sans avoir été cotisés.

Plus on aborde la question sous l'angle de la solidarité, plus les économies ou les moindres dépenses escomptées diminuent. Or disons-le, l'équilibre du régime est l'objectif majeur. Oui aux mesures de solidarité, à condition que la réforme contribue à l'équilibre du régime !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je précise à Monique Lubin que, dans le rapport du COR, à la page 11, il est question non pas du solde du système de retraite, mais de ses dépenses en part du PIB, qui seraient sous contrôle. Cela suggère une baisse – certes relative – du niveau des pensions par rapport au revenu d'activité moyen.

Mme Monique Lubin. – C'est le sujet !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – J'estime que ce passage, dont tous les opposants à la réforme s'emparent, est de nature à biaiser complètement notre regard.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Ce n'est pas un problème de dépenses, mais de ressources !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – C'est un problème de ressources, mais aussi de dépenses. Nous sommes dans un système par répartition. Par définition, il faut donc en priorité des cotisations. On peut discuter, ensuite, de la manière dont les mesures de solidarité sont financées (contribution sociale généralisée, impôts, *etc.*).

Monsieur le directeur, quel serait le rendement d'une augmentation des cotisations de 0,33 %, soit 100 euros en moyenne seulement par an et par salarié ? Quel serait ensuite le coût, pour le système de retraite, des bonifications pour enfant en cas d'allongement de la durée de cotisation à quarante-trois annuités ? Ces mesures – bonification de seize trimestres pour deux enfants, vingt-quatre pour trois enfants – ont inévitablement un coût, puisqu'elles supposent une retraite sans décote et à taux plein.

Il en est de même des carrières longues. Je ne comprends pas les hésitations entre quarante-trois ans et quarante-quatre ans. La Première ministre a pourtant annoncé que personne ne partirait à la retraite, sauf vœu contraire, après avoir travaillé plus de quarante-trois ans. Quel serait le coût de l'ouverture du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue dès quarante-trois annuités aux assurés ayant commencé à travailler avant 18 ans ?

Enfin, question subsidiaire, quel sera le coût, pour les collectivités locales, de l'augmentation des cotisations à la CNRACL ?

Mme Pascale Breuil, directrice statistiques, prospective et recherche de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. – Le régime général est un régime de retraite parmi les autres. C'est le plus grand d'entre eux, mais il ne représente que 40 % des dépenses de retraite.

Mme Monique Lubin. – C'est important !

Mme Pascale Breuil. – Par ailleurs, si je peux vous dire que nous verserons cette année 150 milliards d'euros aux bénéficiaires du régime général, je ne saurais vous répondre sur les questions relatives aux cotisations, qui sont gérées par nos collègues de l'Urssaf caisse nationale.

M. Renaud Villard. – Veuillez m'excuser, madame Lubin, d'avoir employé un adjectif péjoratif en évoquant le solde de la branche retraite. Lorsqu'un déficit tutoie, voire dépasse, les 10 %, cela constitue pour moi une alerte. C'était un jugement de valeur de ma part et je le regrette.

En ce qui concerne les majorations de durée d'assurance au titre de la naissance et de l'éducation des enfants, qui deviendraient inutiles, elles le sont en réalité déjà, et massivement. L'Assemblée nationale s'est d'ailleurs saisie à deux reprises, me semble-t-il, d'un rapport sur le thème : « *Comment rendre utile ce qui est inutile ?* »

Ces majorations visent uniquement à permettre aux femmes de ne pas attendre 67 ans pour bénéficier automatiquement du taux plein. Or il est possible d'atteindre le taux plein d'une autre façon, par la durée d'assurance par exemple. Il s'agit non pas de trimestres qui doivent être absolument valorisés, mais en quelque sorte de trimestres de garantie.

J'ai bien pris soin de le préciser : la maternité et le congé parental rentrent dans le calcul de la pension de retraite « normale ». Nous parlons ici de majorations – deux ans par enfant – qui permettent uniquement de bénéficier du taux plein avant 67 ans.

Mme Monique Lubin. – C'est une façon de voir les choses. Il y a aussi des femmes qui y perdront. C'est à elles que je pense.

M. Renaud Villard. – Un certain nombre de femmes, qui ont eu beaucoup d'enfants, se retrouvent avec des « super durées d'assurance ».

Par ailleurs, nous comptons aujourd'hui sept âges de départ à la retraite : âge légal, handicap, carrières longues, invalidité ou inaptitude, Aspa, taux plein et réversion. Sur ces sept âges de départ, deux seulement sont concernés par le PLFRSS. En réalité, beaucoup de sujets dont on parle ne se posent pas. L'âge de départ pour inaptitude, par exemple, demeure inchangé, à 62 ans.

Avec ce PLFRSS, l'âge légal est modifié pour les déciles 3 à 9 et très peu pour les personnes les plus modestes. L'effet financier est en outre majeur pour les déciles 2 à 5 – jusqu'à 1,5 Smic – et assez infinitésimal sur les autres. Finalement, les « perdants » de la réforme n'appartiennent qu'à une seule catégorie, celle des « surcoteurs ». Pour cinq catégories sur sept, la réforme est transparente.

Enfin, plus d'un million de personnes sont concernées par les TUC. En signant leur contrat d'engagement, elles ont eu sincèrement l'impression que l'État cotisait pour elles,

même si des dispositions discrètes stipulaient le contraire. Il y a là une forme d'engagement moral juridique à corriger la situation.

Le projet de loi prévoit d'accorder un trimestre par 50 jours de TUC, la difficulté étant de retrouver les personnes concernées.

M. Xavier Iacovelli. – Cela ne concerne que le stock de retraités ?

M. Renaud Villard. – Oui. Nous parlons ici des premiers contrats aidés, conclus dans les années 1980 et 1990. Depuis, l'ensemble des contrats aidés ouvrent des droits à retraite. Si l'on parle de formation professionnelle, alors il est possible de valider des trimestres à ce titre.

Le minimum contributif ne vise pas ceux qui ont cotisé au Smic. Il a deux étages : le premier bénéficie à ceux qui ont une petite retraite et le taux plein ; le second, le minimum contributif majoré, ceux qui ont une petite retraite en ayant effectué une carrière complète cotisée, qu'ils aient travaillé au Smic ou non. Cela peut concerner des gens qui ont travaillé vingt ans pour un demi-Smic et vingt ans pour deux Smic, ou encore bien d'autres profils, très divers. Cela explique l'effet assez puissant de la mesure prévue pour le stock, mais surtout pour le flux. Les gros gagnants de la réforme, financièrement, sont les travailleurs modestes des déciles 2 et 3, dont la pension augmentera en moyenne de 7 %. L'impact de la mesure sur le flux sera très progressif, mais net : on estime que 200 000 personnes par an seront gagnantes, dont 130 000 femmes. Tous ne vont pas recevoir 100 euros de plus, mais on veut garantir qu'une pension aujourd'hui fixée à 750 euros passe à 850 euros, auxquels s'ajoute la retraite complémentaire.

Je ne crois pas du tout à l'effet horizon ! Le décalage mécanique du marché de l'emploi postulé dans cette construction intellectuelle n'existe pas. Ce qui existe, ce sont des effets structurels, des politiques des employeurs, ou encore les effets de la réglementation. En 2010, le législateur craignait un afflux de chômeurs parmi les personnes âgées de 60 à 62 ans, mais tel n'a pas été le cas : le taux de chômage des personnes partant à la retraite n'a pas vraiment changé, il a même diminué avec l'amélioration du marché de l'emploi.

Quant à la différence entre trimestres cotisés et trimestres validés, jusqu'aux années 1980, il n'y en avait pas. Depuis lors, beaucoup de dispositifs favorables liés à l'effort contributif ont été mis en place, pour les carrières longues ou le calcul des minima de pension. Aujourd'hui, il n'y a toujours pas de différence pour le minimum « de base », mais il y en a beaucoup au titre de ces majorations.

Enfin, concernant les bonifications pour enfants, offrir deux ans de bonus par enfant aurait un coût colossal. En effet, 82 % des femmes auraient ce bonus : 40 % des assurés verraient leur âge légal de retraite abaissé en moyenne de quatre ans et toutes les mères de trois enfants partiraient à 58 ans... Cela se chiffrerait en dizaines de milliards d'euros !

Mme Pascale Breuil. – Quant à l'hypothèse d'une hausse des cotisations, vous trouverez dans l'étude d'impact l'effet que cela aurait. Dans le scénario retenu par le Gouvernement, avec un taux de chômage de 4,5 %, pour réduire le déficit prévu, il faudrait une hausse de 442 euros par an en moyenne par personne, soit 0,8 à 0,9 point.

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

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

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-présidente -

Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Audition de M. Christophe Rolin, directeur général de la caisse de retraites du personnel de la RATP

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Nous entendons à présent M. Christophe Rolin, directeur général de la caisse de retraites du personnel de la RATP (CRPRATP), sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

M. Christophe Rolin, directeur général de la caisse de retraites du personnel de la RATP. – La caisse que je dirige est de bien moindre taille que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), dont vous venez d'entendre le directeur : elle a quelques dizaines de milliers de salariés, nous n'en avons que 40, signe de notre efficience... Notre caisse a été créée en 2006, elle est indépendante de la RATP et placée sous la tutelle des ministères du budget et des affaires sociales. Jusqu'en 2006, les retraites étaient gérées directement par l'entreprise. Nous versons environ 1,2 milliard d'euros de prestations, en croissance régulière ; nous comptons 52 000 pensionnés et 42 000 salariés cotisant au régime spécial.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Quelles sont les spécificités du régime de retraite des personnels de la RATP par rapport aux régimes obligatoires de base ? Quelle sera l'incidence de la fermeture aux nouveaux entrants de ce régime sur sa trajectoire financière et à quelle échéance son extinction devrait-elle intervenir ? Le versement par le régime général d'une compensation de la perte de cotisations induite par cette fermeture est-il envisagé ?

M. Christophe Rolin. – Le régime de la RATP est assez proche de celui de la fonction publique, avec quelques spécificités qui le rapprochent du régime général.

Tout d'abord, notre régime se caractérise par une prise en compte importante de la pénibilité, et ce depuis 1945. C'est le régime qui distingue le mieux entre service sédentaire et service actif ; 90 % du personnel relève de ce dernier. Le service actif se décompose lui-même en plusieurs catégories en fonction de la pénibilité des métiers. De nombreux mécanismes ont été mis en place, depuis longtemps, pour faire bénéficier les agents de droits spécifiques, qui trouvent leur expression dans des abaissments d'âge de départ ou des majorations des durées de service, à due proportion de la pénibilité de leur métier. Ces calculs se font de manière assez fine : un agent peut changer de catégorie ou de sous-catégorie de pénibilité à l'échelle d'un mois, voire d'une semaine : chaque période est prise en compte spécifiquement dans le calcul des droits.

Notre régime se distingue aussi par une assez forte individualisation des droits. Le critère générationnel est très peu pertinent dans ce régime. Chaque salarié, en fonction de son appartenance à tel ou tel tableau, en fonction des périodes passées dans telle ou telle catégorie,

peut largement prévoir et individualiser sa pension, même si elle est basée sur les six derniers mois. Chaque salarié peut assez facilement définir le moment et les conditions de son départ en retraite, ainsi que le montant de sa pension. Nous avons à cette fin développé un simulateur, véritable outil de pré-liquidation.

S'agissant de la trajectoire financière, je n'ai pas d'élément à vous apporter, car cela doit être décidé dans le cadre des lois de finances à venir. Je reprendrai simplement un chiffre figurant dans l'étude d'impact : il y a actuellement entre 1 500 et 2 000 embauches sous statut à la RATP, ce qui représente de 20 à 25 millions d'euros de cotisations par an, qui ne seront plus perçues si ces recrutements se font au régime général. Je rappelle que la CRPRATP verse un peu de moins de 1,3 milliard d'euros de prestations, dont 780 millions d'euros subventionnés par l'État.

Je ne dispose pas d'éléments supplémentaires pour ce qui est de la troisième question concernant la garantie donnée par le Gouvernement d'une compensation de la perte de cotisation. Les modalités restent à définir, soit par une majoration de la subvention de l'État, soit dans le cadre d'un transfert des régimes qui seront bénéficiaires, c'est-à-dire le régime général et l'Agirc-Arrco.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Quelle échéance est-elle prévue pour l'extinction du régime, concrètement à la fin des pensions de réversion ?

M. Christophe Rolin. – Pour vous donner un ordre d'idée, j'ai à l'esprit les cas d'une veuve qui bénéficie d'une pension de réversion depuis 1947 et d'un retraité qui perçoit une pension de réforme depuis 1952. On serait donc plus proche des 80 ans que des 40 ans.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – L'extension du dispositif de retraite anticipée s'appliquera-t-elle à votre régime ? Combien d'assurés exercent-ils actuellement en cumul emploi-retraite ?

M. Christophe Rolin. – Le dispositif de retraite anticipée de carrière longue s'applique, mais est peu utilisé : il concerne actuellement 152 personnes. Cela peut s'expliquer par la possibilité de partir tôt à la retraite.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Les gens qui pouvaient partir à 52 ans ne le pourront-ils désormais qu'à 54 ans et ceux qui pouvaient le faire à 57 ans n'en faire de même qu'à 59 ?

M. Christophe Rolin. – En réalité, ceux qui peuvent partir à 52 ans – le tableau B – ne le font en moyenne qu'à plus de 56 ans, et ceux qui peuvent le faire à 57 ans – le tableau A – le font à 57 ans et demi. L'âge de départ augmente chaque année d'un trimestre et environ 85 % des salariés de la RATP ne partent que lorsqu'ils n'ont plus de décote.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Le décalage de l'âge légal ne changerait donc pas grand-chose ?

M. Christophe Rolin. – En effet, je ne le crois pas, d'autant que la réforme Touraine n'a pas encore produit tous ses effets sur notre régime. Cela pourrait en revanche affecter les montants des pensions, qui ne seront plus calculées sur 168 trimestres, mais sur 172.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Le cumul emploi-retraite est-il utilisé par beaucoup de personnes ?

M. Christophe Rolin. – Il y en avait assez peu jusqu'à présent, entre 500 et 600 par an, mais nous sommes passés l'an dernier à 1 477, soit une multiplication par trois, ce qui peut s'expliquer par le fait que de plus en plus de salariés ne partent pas en retraite au taux maximum, mais qu'ils le font relativement jeunes et peuvent facilement reprendre une activité – y compris dans l'entreprise, sous le statut du régime général.

Actuellement, près de 5 000 salariés de la RATP sont contractuels et relèvent du régime général ; ils représentent plus du tiers du recrutement annuel.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. – Comment l'ouverture à la concurrence se mêle-t-elle à cette réforme ? Quelle est votre estimation du coût du déséquilibre démographique et de celui des droits spécifiques ? Par ailleurs, nous venons d'auditionner le directeur de la Cnav, qui ne semble pas envisager de compenser les pertes de cotisations liées à la fermeture du régime RATP. Comment envisagez-vous l'avenir de la CRPRATP ? Comment comptez-vous compenser la perte de 20 à 25 millions d'euros par an que vous avez évoquée ?

M. Christophe Rolin. – L'ouverture à la concurrence est un sujet très important. Si elle a été prévue par la loi d'orientation des mobilités (LOM) au 1^{er} janvier 2025, les décrets d'application n'ont pas été pris. Parmi les presque 43 000 salariés du régime, plus de 40 % vont quitter l'entreprise d'ici à cette date, soit pour des filiales de la RATP, soit pour des organismes qui auront remporté les marchés. Ceux-ci vont perdre leur statut, mais pas leur droit à la retraite au régime spécial. La CRPRATP devra donc gérer, si j'en crois la LOM, quelque 20 000 personnes, réparties dans diverses entreprises relevant du secteur privé et du régime général, en leur garantissant les mêmes droits que s'ils étaient restés dans le régime. C'est un enjeu complexe, à la fois technique et financier : comment récupérer les cotisations et gérer les droits de ces salariés ?

Il est évident que le manque à gagner des cotisations qui ne seront plus perçues en 2023 dégradera fortement les comptes du régime. Pour le moment, nous faisons des prévisions sur les bases existantes. L'année dernière, la subvention de l'État était de 780 millions d'euros. Dans quatre ans, selon les estimations qui ont été faites en septembre – et qui devront être revalorisées –, à régime constant, le besoin de financement sera de 960 millions d'euros, et même plus si on retranche les cotisations actuellement perçues. L'État s'est engagé à compenser, selon des modalités qui seront déterminées par les prochaines lois de finances : cela peut passer par une majoration de la subvention actuelle, ou par un reversement de la Cnav, ce qui serait somme toute logique compte tenu du maintien des droits aux régimes spéciaux des personnes qui cotiseront auprès de celle-ci.

En ce qui concerne les droits spécifiques, je n'ai pas eu de demande ; la Cour des comptes a abordé le sujet il y a quelques années, concluant à la difficulté de chiffrer ceux-ci.

S'agissant du devenir de la CRPRATP, je ne sais pas si elle existera toujours dans 80 ans pour gérer les droits des derniers retraités, mais je conclurai en soulignant deux choses : cet organisme est actuellement très efficace, avec des coûts de gestion de 0,4 %, et la qualité du service est très bonne, selon tous les indicateurs dont nous disposons. Quel que soit le gestionnaire futur, ces éléments devront rester en ligne de mire.

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

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

Proposition de loi relative aux outils de lutte contre la désertification médicale des collectivités - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Daniel Chasseing rapporteur sur la proposition de loi n° 102 (2022-2023) relative aux outils de lutte contre la désertification médicale des collectivités présentée par M. Dany Wattebled et plusieurs de ses collègues.

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Désignation des membres de la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de Mmes Catherine Deroche, Pascale Gruny, MM. Laurent Duplomb, Hervé Maurey, Didier Marie, Mmes Corinne Féret et Nicole Durantou comme membres titulaires, et de Mme Chantal Deseyne, MM. Cyril Pellevat, Jean-François Rapin, Michel Canévet, Mme Monique Lubin, M. Stéphane Artano et Mme 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 diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

La réunion est close à 12 h 15.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 30.

Audition de Mme Caroline Semaille, candidate proposée à la direction générale de Santé publique France

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous sommes réunis cet après-midi en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique qui prévoit l'audition par les commissions compétentes du Parlement des présidents, directeurs et directeurs généraux d'institutions visées à divers articles du même code avant leur nomination par l'exécutif.

Nous entendons Mme Caroline Semaille, candidate proposée aux fonctions de directrice générale de l'Agence nationale de santé publique, Santé publique France (SPF).

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Comme je l'ai fait pour l'audition de la future directrice générale de l'Agence de la biomédecine, je voudrais rappeler que l'avis de vacance pour le poste de directeur général de l'Agence nationale de santé publique, a été publié le 27 juillet 2022, que le poste est vacant depuis la fin octobre et que nous n'avons été saisis que très récemment de cette demande d'audition.

Après la crise sanitaire, on ne présente plus Santé publique France, qui a par ailleurs fait l'objet d'une enquête de la Cour des comptes, qui nous a été remise récemment.

Notre commission est particulièrement attentive aux missions de l'Agence, à son financement, ainsi qu'à ses relations avec sa tutelle, le ministère de la santé.

La réflexion en cours sur la réforme du ministère devrait également avoir des implications sur les dispositifs d'alerte et de veille sanitaires auxquelles nous serons attentifs.

Je vous laisse la parole pour présenter votre parcours, les enjeux que vous identifiez pour l'Agence et la façon dont vous entendez y répondre.

Mme Caroline Semaille. – Madame la présidente, madame la rapporteure générale, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, ma candidature à la direction de Santé publique France qui vous est proposée par le Gouvernement me permet d'avoir l'honneur d'être entendue par votre commission.

Celle-ci a produit de nombreux travaux sur le rôle des agences sanitaires, mais aussi sur les enjeux majeurs de santé publique. J'ai moi-même, au cours de ces dernières années, eu la chance de contribuer au développement des trois principaux opérateurs de cet écosystème sanitaire. J'y reviendrai dans le cadre de mon propos.

Directrice générale adjointe depuis presque deux ans à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), j'ai acquis au cours des vingt dernières années au sein des trois agences sanitaires une assez large expérience de la gestion de crise, des politiques de santé publique, de la démocratie sanitaire, du management et de la gestion d'établissements publics à vocation d'expertise dans le domaine de la santé et de l'environnement. C'est sur ces bases, ainsi que sur l'ensemble de mon parcours professionnel, que se fonde ma candidature au poste de directrice générale de Santé publique France.

Je suis médecin de santé publique, praticien hospitalier, épidémiologiste et j'ai consacré les dix premières années de ma vie professionnelle aux maladies infectieuses, en particulier à la lutte contre le VIH/Sida, afin de soutenir des projets de prévention dans le cadre de missions d'appui ou de missions humanitaires.

Parallèlement à une activité clinique pratiquée depuis plus de quinze ans, j'ai rejoint en 2000 l'Institut de veille sanitaire – aujourd'hui Santé publique France – en tant que médecin épidémiologiste en charge de la surveillance du VIH, des IST et des hépatites.

Pendant ces dix années, j'ai animé une équipe à la frontière entre la surveillance et la recherche, au sein de laquelle j'ai développé des systèmes de surveillance innovants, mis en place des enquêtes auprès des populations vulnérables comme les populations carcérales ou usagers de drogue.

Titulaire d'une habilitation à diriger des recherches, j'ai aussi conservé des fonctions d'encadrement et d'enseignement pendant plusieurs années.

Dans le cadre de mes fonctions, j'ai également été très engagée, dès le début des années 2000, dans un dialogue avec les associations de patients – Aides et Act-Up notamment - qui a été finalement précurseur de l'ouverture à la société civile que nous connaissons aujourd'hui.

En décembre 2013, j'ai rejoint l'ANSM en tant que directrice produits, à la tête d'une équipe pluridisciplinaire. J'ai notamment contribué, en 2018, à définir les conditions de réussite de la politique vaccinale chez les nourrissons : concertations publiques et informations transparentes ont contribué à restaurer la confiance et l'adhésion des familles à cette politique de santé publique.

J'ai toujours conservé un lien avec l'expertise en santé publique et une sensibilité aux questions déontologiques. Ainsi, j'ai été membre du Haut Conseil de santé publique (HCSP) et j'ai participé à la Commission nationale de déontologie des alertes en matière de santé publique et d'environnement (CnDAspe).

Forte de ces expériences en matière de santé humaine et de management, j'ai été nommée en 2019 directrice générale déléguée de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Je dirigeais alors une équipe de 350 personnes et j'étais chargée de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques et biocides. Je supervisais également l'activité de l'Agence nationale des médicaments vétérinaires (ANMV). Les dossiers que j'ai traités à l'Anses mêlaient intimement les questions de santé humaine, de santé animale et de santé environnementale.

Je retiens notamment de cette expérience l'importance du dialogue avec les parties prenantes, en particulier sur des sujets à forte dimension de controverse, et évidemment les enjeux environnementaux.

J'ai aussi été amenée à participer à la lutte contre de nombreuses crises sanitaires qui ont marqué ces vingt dernières années : SRAS, H1N1, MERS-CoV, Ebola en 2014 et, plus récemment, Covid.

Dès mars 2020, je suis venue en appui pendant quelques mois à la recherche auprès de REACTing-INSERM, devenue l'ANRS-MIE. C'est un partenaire privilégié de Santé publique France.

C'est toujours en pleine crise sanitaire, en avril 2021, que j'ai rejoint mes anciens collègues de l'ANSM au poste de directrice générale adjointe en charge des opérations, où j'ai dirigé une équipe de 800 personnes.

Outre les enjeux liés à l'évaluation et à la surveillance en vie réelle des vaccins et des traitements Covid, l'ANSM est garante d'un cadre assurant le même niveau d'exigence sur chacune des 80 000 autorisations délivrées chaque année grâce à la collégialité de l'expertise, un cadre déontologique strict, une transparence et un dialogue permanent avec les parties prenantes.

C'est mon parcours professionnel, puis mes vingt dernières années au sein de ces trois grandes agences sanitaires qui m'amènent aujourd'hui devant vous pour poursuivre mon engagement au service de l'intérêt général, à la tête de Santé publique France.

Santé publique France occupe une position particulière dans mon parcours, vous l'aurez compris, mais surtout au sein de l'écosystème sanitaire. C'est l'Agence qui surveille et décrit la santé de 67 millions de Français, qui identifie les risques qui menacent leur santé. C'est une agence qui accompagne les Français au travers d'actions de prévention et de promotion de la santé. C'est une agence qui éclaire les décideurs, apporte son expertise, y compris aux autres institutions, met à disposition des données de santé robustes, au travers notamment de l'Observatoire cartographie Géodes. En 2021, ce sont 18 millions de visiteurs qui ont consulté la plateforme Géodes.

C'est une agence qui contribue aussi à soutenir le système de santé par la mobilisation de la réserve sanitaire et assure la gestion des stocks stratégiques grâce à l'établissement pharmaceutique. Ce sont plus de 200 millions de doses de vaccins qui ont été distribuées en métropole et outremer. L'Agence s'appuie sur des compétences variées, des équipes implantées dans toutes les régions et sur des dispositifs de surveillance multiples, des grandes enquêtes, des outils de prévention, du marketing social et des services d'aide à distance.

Ces dispositifs de surveillance multisources ont montré leurs performances pendant la crise sanitaire, mais il faut les moderniser, les fiabiliser, les doter d'un schéma directeur, ainsi que l'a relevé le récent rapport de la Cour des comptes.

Rappelons que SPF et ses partenaires ont réussi, en un temps record, à élaborer des systèmes d'information pour la gestion de crise, sur laquelle bien sûr il faut capitaliser et créer des systèmes pérennes, connectés et interopérables.

Santé publique France, ce sont aussi de grandes enquêtes dont les résultats éclairent l'état de santé des Français. Je pense à l'étude sur le bien-être des enfants de moins de onze ans. Je pense aussi à l'étude Kanarri sur l'imprégnation de la population antillaise par le chlordécone ou aux Baromètres santé, ces études répétées depuis 30 ans qui constituent le véritable observatoire de l'évolution des comportements des Français. Ces études sont indispensables pour nourrir les politiques publiques et évaluer leur efficacité.

Les données issues de la surveillance des enquêtes permettent de suivre les déterminants de santé, de décrire le fardeau lié à chaque pathologie et contribuent à orienter les mesures de prévention et de promotion de la santé, incarnant ainsi le *continuum* de l'Agence, de la connaissance à l'action, de la surveillance à la prévention.

SPF n'est pas la seule à intervenir dans le champ de la prévention. Elle fait partie d'un vaste réseau d'acteurs institutionnels ou associatifs avec, en chef de file, bien entendu, le ministère de la santé et de la prévention.

L'enjeu pour l'Agence est de concentrer ses efforts sur des interventions efficaces, évaluées. Il peut s'agir d'intervention que l'Agence conduit en direct ou non. C'est le cas de dispositifs basés sur des référentiels, comme Nutri-score. C'est aussi SPF qui anime et héberge le régime français des interventions efficaces et prometteuses en prévention et promotion de la santé.

L'Agence dispose donc d'un large périmètre, qui est la traduction d'une volonté, née en 2016, de doter notre pays d'une agence de santé publique forte scientifiquement et incarnant le *continuum* de la connaissance à l'action et de la surveillance à la prévention.

Cela confère à la direction générale une responsabilité que j'entends assumer pleinement, si vous m'accordez votre confiance, en éclairant la décision publique et le citoyen sur la base d'expertises et de données scientifiques, et en favorisant les environnements favorables à la santé de tous.

Pour mener à bien ces missions, l'Agence a besoin de moyens. Je préciserai à ce propos que j'ai bien pris connaissance du fait que la Cour des comptes, dans son récent rapport, a relevé qu'il conviendrait que le Parlement dispose d'une information précise sur les projections budgétaires, ce à quoi je souscris également.

Le budget de Santé publique France a été adapté aux besoins de la crise. Il était de 4,5 milliards d'euros en 2022, dont 250 millions d'euros pour les missions socles, hors Covid, mais les moyens restent contraints, comme ceux de l'État, notamment en ce qui concerne les effectifs.

Compte tenu des enjeux sanitaires, de son périmètre et des attentes toujours plus fortes, les effectifs pourraient être quasiment illimités, mais nous savons que tel ne peut être le cas. Dès lors, l'Agence doit entretenir des relations de confiance avec sa tutelle, de manière à bien conduire ses missions au regard des arbitrages rendus. La direction générale, quant à elle, doit également agir en manager, attentive à ses équipes, faire des choix, hiérarchiser et garder un difficile équilibre entre les sujets « chauds » et les sujets « froids ».

Je souhaiterais ici, devant la représentation nationale, rendre un hommage appuyé à ces femmes et hommes de santé publique qui ont construit cette agence et qui, sans relâche depuis trois ans, ont lutté contre le Covid. Je pense en particulier au déploiement en temps réel de la surveillance, à la production quotidienne d'indicateurs, aux centaines de millions de doses de vaccin disponibles en tout point du territoire, aux enquêtes sur l'impact hors Covid et notamment l'alerte donnée sur la santé mentale des Français, aux affiches, dépliants et campagnes diffusés dans toute la France, à la traque des variants, aux décryptages auprès de la presse.

C'est donc également pour mes futurs collaborateurs que je suis ici devant vous, car j'aspire à contribuer à donner un sens au travail de chacun, à consolider la communauté de travail au sein de Santé publique France et à porter les valeurs qu'ils incarnent.

Pour y parvenir, trois priorités pourraient résumer mes objectifs de mandat.

La première des priorités est celle de mettre en place une expertise indépendante, collégiale, au service des politiques publiques. Santé publique France est une agence scientifique, dont les travaux d'expertise viennent en appui des politiques publiques. De la surveillance à la prévention, c'est avant tout la science qui fonde ses travaux et ses interventions. Elle doit s'appuyer sur une expertise pluridisciplinaire, collégiale, que ce soit pour l'expertise interne, très robuste à Santé publique France, ou l'expertise externe.

Ce qu'elle produit doit être utile aux politiques publiques et doit se traduire en décisions, en leviers d'action. Son organisation avec un niveau national et seize cellules régionales placées auprès des ARS doit être confortée, car c'est ainsi que l'Agence pourra adapter son action aux particularités territoriales.

La deuxième priorité consiste à faire de Santé publique France une agence ouverte. C'est le gage pour gagner en visibilité et en crédibilité. L'ouverture, c'est le

développement des collaborations, avec des partenaires dont le périmètre d'action est aux frontières de ce que fait Santé publique France, comme SPF l'a engagé avec l'ANSES sur l'exposition aux substances chimiques ou lors de la future enquête conjointe, déjà engagée avec l'Inserm, l'ANRS-MIE, le HCSP, dans le domaine de la santé sexuelle, de la périnatalité ou de la santé des travailleurs.

Des collaborations spécifiques sont également nécessaires, avec la recherche des questions intéressant directement l'Agence sur les maladies émergentes ou sur la modélisation. C'est d'ailleurs ensemble que Santé publique France et l'ANRS-MIE ont porté la création du consortium Emergen, qui a permis de doter notre pays d'une capacité de séquençage hors norme pour surveiller les variants du Covid.

Santé publique France ne dispose pas, comme l'Anses, de moyens propres de financement pour la recherche, mais l'Agence doit pouvoir adresser ses questions à la recherche. Elle doit interagir étroitement avec elle.

Il s'agit aussi de renforcer l'ouverture de l'Agence et le dialogue avec les parties prenantes, la société civile, mais également les professionnels de santé et les acteurs du secteur médico-social. Ils sont des facteurs clés de la prévention. Nous nous appuyons aussi sur eux pour déployer la feuille de route du ministère.

Il convient aussi de contribuer à la diffusion d'informations scientifiques adaptées à tous les publics. C'est ainsi que nous pourrions lutter contre la diffusion de fausses informations et restaurer la confiance.

Sur le plan européen et international, l'Agence doit poursuivre l'impulsion donnée par la précédente directrice générale.

Troisième priorité : je voudrais une agence qui anticipe, qui innove. C'est l'analyse des signaux précoces, par exemple, au travers des systèmes multisources et du travail en réseau. Il s'agit de développer les approches qualitatives, mais c'est aussi l'analyse de données massives en santé, en partenariat avec les autres institutions, au travers notamment du *Health Data Hub* ou du *Green Data Hub*. Il convient par ailleurs de poursuivre la mise à disposition en *open data* de centaines d'indicateurs.

Au sortir de ces trois années de Covid, je souhaite, aux côtés de tous les agents de Santé publique France, donner un élan fort et mobilisateur à l'Agence, en faire une agence d'expertise de haut niveau, ouverte aux partenariats, aux parties prenantes et à l'innovation.

Je souhaite enfin que Santé publique France reste à la disposition de votre commission. Je considère qu'éclairer la représentation nationale fait partie du rôle de l'Agence et du mien. Je me livrerai à cet exercice chaque fois que j'y serai invitée.

Je vous remercie.

Mme Chantal Deseyne. – Merci pour cette présentation de votre parcours.

La Cour des Comptes avait présenté devant notre commission son rapport en décembre dernier et insisté sur les lacunes des systèmes de surveillance de veille sanitaire, en particulier dans le domaine médico-social. Comment envisagez-vous cet important chantier de modernisation ?

Le Sénat avait par ailleurs relevé en 2020 l'inadaptation aux crises du dispositif de la réserve sanitaire. Comment faudrait-il moderniser son cadre d'action ou sa gestion administrative pour faire face aux crises futures ?

Enfin, en matière de prévention et promotion de la santé, la Cour des comptes relève un défaut de stratégie globale conduisant à ce que certains champs restent absents des préoccupations de l'Agence, comme la santé mentale, la santé des personnes âgées ou les accidents vasculaires cérébraux. Comment envisagez-vous de couvrir plus largement ces domaines ?

M. René-Paul Savary. – On a découvert Santé publique France au moment de la crise sur le terrain. On connaissait les ARS, l'action des préfets. Santé publique France a eu du mal à trouver sa place dans le dispositif pendant un certain temps. Vos seize cellules régionales sont une bonne chose, mais les régions sont très grandes. Avez-vous une déclinaison départementale présente en permanence ou ne l'activez-vous qu'en période de crise ? J'ai l'impression que les choses se sont à nouveau perdues dans le paysage administratif.

Par ailleurs, quelles conséquences tirez-vous de cette crise, notamment en termes d'organisation en cas de récurrence ?

En ce qui concerne les données, des efforts extraordinaires ont été réalisés avec des innovations fantastiques. Le *Health Data Hub* permet de concentrer un certain nombre de données. Ne pensez-vous pas qu'il faut mettre sur pied avec vos partenaires une sorte de *Crisis Data Hub*, c'est-à-dire la possibilité, en cas de crise, d'activer différentes données pour pouvoir les croiser et agir directement sur la population grâce au numérique, ce qu'on ne sait pas forcément faire aujourd'hui de façon ciblée ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Lors de la commission d'enquête sur la crise du Covid, nous nous sommes beaucoup intéressés au fait de savoir comment les choses avaient été anticipées. La commission d'enquête a été unanime sur la méconnaissance totale des acteurs locaux au sujet de Santé publique France.

Par ailleurs, vous avez beaucoup parlé de l'expertise scientifique. On voit comment la crise a mis un doute sur la parole scientifique. Certains ont dit tout et son contraire, ce qui a engendré une forme de méfiance.

Nous avons préconisé dans le rapport une expertise scientifique indépendante permettant d'anticiper de nouvelles crises, quelles qu'elles soient. On voit, dans un sondage récent d'IFOP, qu'un pourcentage relativement élevé de jeunes – qui a beaucoup augmenté ces dernières années – ne croit plus à la science. Cela tient peut-être à un enseignement scientifique qui s'est dégradé au fil du temps, mais quel regard portez-vous sur la notion d'expertise scientifique ?

Mme Caroline Semaille. – Tout d'abord, la création de Santé publique France est très récente, puisqu'elle remonte à 2016. La crise est arrivée très peu de temps après. Dans les autres pays, le *Center for Diseases Control and Prevention* (CDC), par exemple, a 70 ans.

La crise est arrivée à un moment où Santé publique France était une toute jeune agence, probablement trop tôt par rapport à sa création. Je pense que Santé publique France

est à présent connue. On a donc un devoir très important de production scientifique de qualité pour que le public puisse s'en emparer.

Vous m'avez interrogée sur les systèmes de veille sanitaire et médico-sociale. Vous avez raison : il existe beaucoup de systèmes de surveillance à Santé publique France, mais il y en avait aussi dans les Ehpad. Certains étaient liés à la grippe et ont été utilisés pour la surveillance du Covid.

Au sortir de la crise, il faut renforcer ces systèmes existants, qui ont été détournés pour réaliser la surveillance du Covid. Il faut les sanctuariser et les pérenniser. C'est une évidence. On le sait tous : la population française va vieillir. Il y a là un enjeu de protection des personnes âgées et de surveillance dans tous les établissements médico-sociaux, qui ont eux-mêmes subi de plein fouet quelques scandales qui n'ont probablement pas facilité le recueil des données.

Vous m'avez d'autre part questionnée sur la santé mentale. Vous avez raison : la santé mentale des Français, au sortir de la crise du Covid, est une problématique. Santé publique France a été l'une des premières à tirer la sonnette d'alarme et à mettre en place plusieurs enquêtes, notamment une enquête à venir sur la santé des enfants de moins de onze ans. La santé mentale nous préoccupe et appelle des actions. Pour cela, il faut pouvoir surveiller. Ces enquêtes sont donc essentielles.

Il faudra ensuite qu'on développe des outils. Il est vrai qu'on pourrait qualifier cette problématique d'épidémie silencieuse. J'en suis consciente, et je m'attacherai à ce que l'on puisse développer des outils auprès des populations, quels que soient les âges. Nous allons étudier plus spécifiquement les moins de onze ans, mais il y a eu aussi un impact très net de la crise du Covid chez les adultes en termes de santé mentale.

Soyez assurés que Santé publique France s'est emparée du sujet et continuera à le traiter, en lien avec les professionnels de santé spécialisés, notamment les psychiatres.

Une autre question portait sur la réserve sanitaire. Au cours de la crise, la réserve sanitaire a dû déployer énormément de personnel sur le terrain, notamment outremer. Beaucoup de réservistes y ont été envoyés. La réserve sanitaire a joué un rôle majeur. C'est un outil formidable, mais dont il faut probablement revoir le modèle.

Au moment de la crise, les demandes ont été multipliées par dix par rapport à ce que faisait la réserve sanitaire auparavant. Elle a été au rendez-vous, mais il est clair qu'il faut revoir son modèle et probablement le cadre d'emploi. La Cour des comptes a également souligné que près de 60 000 personnes sont inscrites, alors que seulement 7 000 réservistes peuvent être mobilisés parce qu'ils ont rempli totalement leur dossier d'inscription. Finalement, seuls 2 000 vont sur le terrain. Pourquoi une telle différence ? Je m'attacherai à essayer de le comprendre et à tenter de renouveler ce vivier.

C'est évidemment un vivier qui s'appuie sur les professionnels de santé, eux-mêmes mobilisés au quotidien. On le voit bien dans la crise que traversent l'hôpital et la médecine de ville. L'idée n'est pas de déshabiller Paul pour habiller Pierre. Il va falloir trouver d'autres solutions et probablement mobiliser la réserve sanitaire sur des problématiques en métropole, en cas de situation sanitaire exceptionnelle.

Toutefois, même si le modèle est perfectible, il est important de rester opérationnel. Nous avons face à nous des enjeux. Nous connaissons probablement d'autres menaces émergentes, mais nous avons aussi deux enjeux qui sont la coupe du monde de rugby et l'accueil des jeux Olympiques en 2024. Il est donc très important pour Santé publique France de rester opérationnel concernant la réserve sanitaire.

Vous n'avez pas évoqué l'établissement pharmaceutique. Venant de l'Agence de sécurité du médicament, je serai très attentive aux évolutions de l'établissement pharmaceutique. Avec la réserve sanitaire, ce sont des outils utiles, importants en temps de crise, et il faut qu'ils puissent rester opérationnels dans les mois et les années à venir et qu'il n'y ait pas de rupture.

Pour en finir avec l'établissement pharmaceutique, il est vrai qu'il y a le stock et la distribution. Force est de constater que l'établissement pharmaceutique a été en capacité de distribuer des milliards de masques et des millions de doses de vaccins contre le Covid.

Vous m'avez interrogée sur les cellules régionales. C'est une question qu'on me pose souvent. Certains directeurs d'ARS souhaiteraient les récupérer. Je pense qu'il est très important que les cellules régionales puissent avoir un ancrage territorial. Il existe des spécificités dans ce domaine, et Santé publique France ne peut être coupée de ces territoires.

Par exemple, face au chlordécone dans les Antilles, au plomb en Guyane ou à l'accès à l'eau potable et à la vaccination à Mayotte, Santé publique France ne peut être aveugle : l'Agence a besoin d'une représentation en région.

Je peux comprendre que les ARS aient besoin de cellules opérationnelles en temps de crise. Je comprends qu'ils se posent ces questions. On peut aussi avoir des espaces de dialogue et de concertation. En tout cas, je m'attacherai, une fois que je serai à la direction de Santé publique France, à avoir un dialogue avec les directeurs des ARS.

J'admets leurs besoins, notamment en période de crise. Ils peuvent parfois avoir le sentiment que le temps de l'expertise est trop long par rapport au temps de l'action. C'est vrai qu'en période de crise, il faut des circuits courts et il faut aller vite. Peut-être peut-il y avoir des modalités qui ne soient pas les mêmes en période « chaude » et en période « froide ». Ce sont des choses dont on peut discuter.

M. René-Paul Savary. – Vous n'avez pas opéré de réorganisation territoriale suite à la crise. Vous n'en avez donc pas tiré les conséquences. Pourquoi cette inertie ? Il faut être prêt !

Mme Caroline Semaille. – Les cellules régionales sont aussi investies dans des investigations, et il ne faut pas oublier tout le reste. C'est le difficile équilibre dont je parlais. Les cellules régionales sont en première ligne en termes d'investigations en cas d'épidémie, ou lorsqu'il y a une suspicion de clusters de cancers pédiatriques. Elles sont très importantes pour être le relais de Santé publique France sur le terrain.

En revanche, je comprends qu'en période de crise, certaines ARS puissent se poser des questions.

M. René-Paul Savary. – Ils ont également découvert un certain nombre de choses, notamment dans le domaine médico-social. Il faut reprendre ses marques.

Mme Caroline Semaille. – Cette crise a été majeure. J’ai connu le Sras en 2003, MERS-CoV en 2018 et Ebola en 2014, mais cette pandémie a été d’une ampleur inimaginable.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Elle a entraîné des prises de décisions qu’on n’avait jamais connues (confinement, *etc.*).

Mme Caroline Semaille. – En 2003, confiner une ou deux personnes avait été extrêmement compliqué. On appelait la personne le matin puis l’après-midi pour lui dire qu’il fallait qu’elle demeure confinée. En 2020, on a réussi à confiner la population entière. Imaginez le chemin parcouru. C’est stupéfiant !

Je pense que cet ancrage territorial est important. C’est ce qu’on peut reprocher aux agences européennes, comme l’agence britannique, qui peuvent parfois connaître une absence d’ancrage territorial.

Santé publique France a été extrêmement mobilisée, et je tire mon chapeau à l’investissement des 700 collaborateurs durant ces trois dernières années, mais cela a été aussi très difficile pour les autres agences, en Angleterre comme aux États-Unis. Leurs personnels étaient pourtant bien plus nombreux que celui de Santé publique France. Cela n’a pas empêché la dissolution de notre *alter ego* anglais après la crise.

M. René-Paul Savary. – Compte tenu de la crise que nous avons traversée, je verrais bien sur les territoires des périodes d’exercice. J’habite près d’une centrale nucléaire : en cas d’accident, il faut distribuer des comprimés d’iode, *etc.* Il me semble que ce devrait être organisé en période « froide ». Dans un contexte mondial compliqué, comment fait-on si des gaz toxiques arrivent ?

Je pense qu’on a les moyens numériques d’avoir des cellules de crise qui activent la géolocalisation des données afin de croiser toutes les informations numériques pour être le plus rapide possible. Un virus arrive par vague. Le Covid a mis un peu de temps à venir de Chine. Il existe d’autres agents pathogènes qui peuvent être beaucoup plus dangereux et qui peuvent arriver bien plus rapidement.

Je pense qu’il faut en France un système d’exercices comme chez les pompiers. Avez-vous quelque chose de prévu dans votre organisation future ?

Mme Caroline Semaille. – En effet, dans le cas de la crise du Covid, le virus a mis quelques semaines à arriver. Demain, les menaces pourraient arriver en quelques heures. Ce sont des scénarios de crise qui sont différents, mais qui devraient reposer sur des organisations « crantées ».

Des réflexions sont menées par le ministère de la santé en matière de retour d’expérience pour créer une direction des crises. Cela a été annoncé par le ministre de la santé lors de ses vœux, lundi dernier.

J’y serai associée. Cela fait partie des scénarios qui sont sur la table. Il faut pouvoir avoir une organisation cible qui puisse être rapidement « crantée » ; du jour au lendemain, en quelques heures, quelques jours ou quelques semaines, en fonction de la menace.

M. René-Paul Savary. – Cela nécessite des dispositions législatives au titre de la protection des personnes, des données, de la Cnil, *etc.*

Si on n'a pas « cranté » par anticipation, c'est ensuite trop tard. C'est avant qu'il faut voir tout cela pour prendre les dispositions législatives nécessaires.

Mme Caroline Semaille. – Vous avez soulevé l'importance des données massives. C'est pour cela que la troisième de mes priorités porte sur l'innovation. Je pense qu'il faut penser autrement, aller rechercher des ressources chez d'autres partenaires, comme des ingénieurs, qui savent parfaitement analyser des données massives.

Je ne dis pas que les épidémiologistes, dont je fais partie, ne savent pas le faire, mais il est important de croiser les compétences. C'est ce que j'ai souhaité faire tout au long de ma carrière. C'est pour cela que je propose d'ouvrir Santé publique France davantage encore, parce que les partenariats sont indispensables. Mais il faut les prévoir maintenant, pour que tout puisse se mettre en place en période de crise.

De toute façon, en période de crise, nous travaillons en étroite collaboration avec le ministère de la santé. Je vais tous les mercredis en réunion de sécurité sanitaire ; c'est le minimum.

Malheureusement, on n'a pas tant de périodes « froides » que cela. Au sortir du Covid, on a connu la crise du *Monkey Pox*. Six à huit mois après, nous sommes plus tranquilles. On ne l'était pas tout à fait au mois de mai. La France a eu la chance d'avoir un stock de vaccins contre la variole.

M. René-Paul Savary. – Elle a touché moins de personnes, c'était différent.

Mme Caroline Semaille. – On avait peur que cela puisse toucher une population différente, car on sait que le *Monkey Pox* peut être bien plus grave chez les enfants.

Entre-temps, on a eu la triple épidémie bronchiolite-grippe-Covid, qui était d'une ampleur et d'une précocité importante. L'ANSM a également été confrontée aux pénuries. Les crises se succèdent. C'est le difficile équilibre entre le « chaud » et le « froid ».

M. René-Paul Savary. – Oui, et puis les données épidémiologiques arrivent tard, même encore maintenant. On voit que l'analyse prend du temps.

Mme Caroline Semaille. – Il y a des données qui remontent très vite, comme celles des dépistages du Covid réalisés par le Système d'information de dépistage populationnel (SI-DEP). L'idée est que le système mis en place pour le dépistage du Covid puisse basculer sur tous les autres dépistages.

M. René-Paul Savary. – Oui, mais il faut des dispositions législatives. C'est pourquoi il faut anticiper, afin que vous ayez les mains libres pour agir sans délai.

Mme Chantal Deseyne. – Je voulais revenir sur la prévention. On a évoqué les AVC, la santé des personnes âgées, la santé mentale, *etc.*

Un sujet majeur de santé publique qu'on n'a pas encore abordé me tient à cœur. Il s'agit de la prévention de l'obésité. Comment l'Agence envisage-t-elle de s'emparer de la

question ? Pour l'instant, on a le sentiment d'une certaine dispersion des discours et des acteurs.

Comment l'Agence pourrait-elle piloter cette action de prévention ?

Mme Caroline Semaille. – Vous avez raison, même si la prévalence de l'obésité est plus faible chez nous que dans certains autres pays. On est toutefois à 15 ou 17 %. C'est donc un enjeu de santé publique.

Un plan contre l'obésité est conduit par le ministère.

L'obésité a un lien en commun avec l'épidémie de Covid en ce que celle-ci a augmenté la sédentarité. Elle a aggravé la santé mentale des Français, mais aussi la sédentarité. Même si le télétravail est une très bonne chose, il a également tendance à augmenter la sédentarité. Je suis d'accord avec vous : il faut absolument qu'on se saisisse du sujet. Je pense que nous le ferons en lien avec l'Anses, qui est en charge de toute la problématique sur l'alimentation.

J'ai travaillé deux ans à l'Anses. Je connais très bien ses collaborateurs. J'aurai à cœur de travailler avec eux.

Je peux aussi parler du Nutri-Score, qui a été mis en place en 2017. Cinq ans après, il a acquis une certaine notoriété. 95 % des adultes et des jeunes le connaissent. Il est maintenant accepté dans les autres pays. Six pays nous ont suivis. Cette dynamique va dans le sens de ce que souhaite l'Europe, qui a adopté une politique « de la ferme à la fourchette ». Il faut qu'on capitalise sur ce sujet et que l'on travaille avec l'Anses.

Je souhaite développer des partenariats, et l'Anses est un partenaire naturel de Santé publique France.

M. René-Paul Savary. – Le Nutri-Score a ses limites. J'admets difficilement, en bon paysan, que le Nutri-Score soit plus péjoratif pour un fromage que pour une pizza. Il faut que le Nutri-Score soit adapté à la dose que l'on va consommer, sans quoi on pénalise des produits de terroir extraordinaires, locaux qui, mangés en quantité raisonnable – c'est le médecin qui parle –, seront moins nuisibles pour la santé qu'une pizza congelée ! Je ferme la parenthèse.

Mme Caroline Semaille. – Le Nutri-Score ne porte en effet pas sur une portion, mais sur des grammes. On ne mange pas la même quantité de pizza que de fromage au lait cru.

Le Nutri-Score étant basé sur un référentiel scientifique, on est cependant obligé d'avoir la même base.

Le référentiel ne peut répondre à toutes les problématiques. C'est une première étape, mais j'entends ce que vous dites, et j'y suis d'autant plus sensible que je me suis beaucoup rapprochée des cultivateurs à l'Anses.

Mme Chantal Deseyne. – Le Nutri-Score sert à sensibiliser les gens pour qu'ils adoptent une meilleure alimentation, mais il y a quelque chose de relativement simple à mettre en place, c'est la teneur en matière grasse ou en sel sur une portion.

Mme Caroline Semaille. – Elle y figure souvent. Vous trouvez sûrement qu'elle n'est pas assez mise en évidence. Tout est perfectible.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Au-delà, on cherche à recommander aux gens de ne pas manger trop sucré, trop salé ni trop gras.

On a parlé de la réorganisation du ministère. Serez-vous impliquée ? C'est votre ministère de tutelle.

Mme Caroline Semaille. – Oui, le ministère de la santé est notre seul ministère de tutelle. Les agences sont de toute façon consultées. Je suis actuellement un peu entre deux fonctions.

Tout cela se fait en concertation, et pas dans le cadre de la réunion de sécurité sanitaire du mercredi matin. Je peux vous affirmer que les agences sont parties prenantes.

M. René-Paul Savary. – C'est votre seul ministère de tutelle ? Quand on doit gérer des crises, je ne suis pas sûr que ce soit légitime. En période de crise, perdez-vous la main ? C'est plutôt le ministère de l'intérieur qui gère la crise et qui détient un véritable savoir-faire.

Mme Caroline Semaille. – Nous n'avons pas la prétention, avec 700 personnes, de gérer la crise. Toute crise se gère en réseau, en partenariat, d'où l'importance d'avoir organisé le réseau et de pouvoir « cranter ».

Nous sommes partenaires et alimentons le débat avec des données robustes et de l'expertise, dans le cadre de contributions aux travaux du HCSP et de la Haute Autorité de santé (HAS), ainsi qu'au travers de notes. Nous faisons énormément de notes pour éclairer le ministère de la santé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Collaborez-vous avec les autres agences de santé publique européennes ?

Mme Caroline Semaille. – Il y a beaucoup de collaborations entre Santé publique France et les agences équivalentes en Europe. Il existe aussi un réseau des agences sanitaires, dont Santé publique France héberge le secrétariat.

Il faut savoir que le conseil scientifique de Santé publique France est présidé par un Anglais qui est un ancien de l'agence anglaise de santé publique. Cela crée des liens.

Le conseil scientifique de Santé publique France est composé d'un tiers de personnalités étrangères, dont beaucoup d'Anglais qui occupaient des postes importants dans l'équivalent de Santé publique France au Royaume-Uni.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je voulais vous remercier, madame, de nous avoir fait partager l'ensemble de votre parcours et d'avoir démontré votre enthousiasme à la suite des questions qui vous ont été posées.

Mon attention se porte sur la transparence des moyens donnés à l'Agence Santé publique France. Je n'ai pas l'intention de vous ennuyer avec les chiffres, mais il est vrai que, pendant la crise du Covid, des montants substantiels ont été impliqués. C'est pourquoi nous avons demandé à la Cour des comptes de se pencher sur le sujet.

Vous parliez d'un nécessaire rapprochement avec les associations de patients. Celles-ci attendent beaucoup de transparence sur le plan financier. J'aimerais donc que vous communiquiez sur les dépenses et les recettes de l'Agence, afin que chacun puisse savoir où va l'argent des Français.

Mme Caroline Semaille. – Nous en avons pris bonne note et en avons déjà discuté avec Marie-Anne Jacquet. Il est vrai qu'il s'agit de sommes assez importantes.

M. René-Paul Savary. – Votre budget était, de mémoire, de 4 milliards d'euros au moment de la crise, mais il est redescendu.

Mme Caroline Semaille. – Il tourne autour de 200 millions d'euros pour les fonctions socles. Si on n'achète plus de vaccins contre le Covid, cela permettra de faire beaucoup d'économies. Ce qui a coûté très cher, ce sont les masques et les vaccins ARN.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci pour cet échange.

Nous vous souhaitons d'être nommée à la tête de cette agence importante dans le système de santé.

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 25.

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

Mercredi 1^{er} février 2023

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

La réunion est ouverte à 9 h 15.

**Déclin des insectes – Pollution lumineuse - Présentation de deux notes
scientifiques de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et
technologiques (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 30.

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

**Bilan de la 15^e conférence des Parties (COP15) à la Convention sur la diversité
biologique – Audition de Mme Béragère Couillard, secrétaire d'État auprès
du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires,
chargée de l'écologie (sera publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 18 h 25.

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

Mercredi 25 janvier 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Avenir de la radio à l'heure du DAB+ - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, Mmes Constance Benqué, présidente du Bureau de la radio, Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France, MM. Christophe Schalk, président du Syndicat des radios indépendantes et Emmanuel Boutterin, président du Syndicat national des radios libres

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, afin d'échanger sur l'évolution du secteur de la radio à l'heure du développement de la radio numérique, le DAB+, je suis heureux d'accueillir en votre nom ce matin M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, Mme Constance Benqué, présidente du Bureau de la radio, Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France, M. Christophe Schalk, président du Syndicat des radios indépendantes, et M. Emmanuel Boutterin, président du Syndicat national des radios libres.

Comme le rappelle régulièrement le président de l'Arcom, la radio est le média préféré des Français, celui qui les accompagne dans leur vie quotidienne.

C'est aussi un média historique qui a joué un rôle important dans notre vie démocratique, comme vient de le rappeler la reconstitution, il y a quelques jours, de la première diffusion de l'Appel du 18 juin du général de Gaulle par un logiciel d'intelligence artificielle.

Les nouvelles technologies sont en effet devenues un enjeu important pour l'avenir de ce média. La radio est aujourd'hui confrontée à la concurrence de nouvelles offres comme les plateformes de musique en ligne et les services de podcasts. Elle doit continuer à se moderniser, ce qui pose la question de ses modes de diffusion.

La FM a démontré sa pertinence depuis une quarantaine d'années. Elle a permis l'éclosion de nouvelles antennes sur tout le territoire, ainsi que la constitution de grands réseaux écoutés par la jeunesse.

Mais cette technologie a également montré ses limites avec une qualité d'écoute inégale, une disponibilité des fréquences insuffisante et un coût de diffusion important. D'autres modes de diffusion sont apparus, comme l'IP et la radio numérique, qui apparaissent plus homogènes dans la qualité d'écoute, apportent davantage de services et coûtent moins cher en frais de diffusion.

Nous sommes bien conscients des difficultés que rencontrent les radios aujourd'hui, avec une désaffection de certains publics et un marché publicitaire de plus en plus disputé par les acteurs du numérique. L'opérateur public a, pour sa part, connu une baisse en niveau de ses moyens d'une vingtaine de millions d'euros depuis 2018. Alors que les

recettes des radios sont donc orientées à la baisse, leurs postes de dépenses ne sont pas épargnés par les hausses de coûts.

C'est dans ce contexte qu'intervient le développement du DAB+, qui oblige de nombreux acteurs à devoir financer une double diffusion, à la fois en FM et en DAB+, ce qui n'est pas à la portée de toutes les radios.

Si nous avons souhaité vous entendre ce matin, c'est évidemment pour connaître votre analyse de la situation et la stratégie des acteurs que vous représentez, mais également pour essayer de nous projeter à l'horizon de 2030 ou 2035. Est-ce que nous devons considérer que le DAB+ constituera toujours d'ici là un mode de diffusion complémentaire ou bien devons-nous partir du principe que la radio numérique est appelée à se substituer à la FM ?

Dans le premier cas, le recours au DAB+ demeurerait un choix propre à chaque acteur alors que, dans le second, il reviendrait nécessairement à l'État et au Parlement de demander à l'Arcom d'organiser une transition, avec comme perspective une extinction de la FM.

Si nous avons souhaité organiser cette table ronde, c'est aussi parce que la stratégie des pouvoirs publics ne nous semble pas suffisamment claire sur ce sujet. Certes, l'Arcom poursuit le déploiement du DAB+ qui devrait, en 2023, couvrir la moitié de la population métropolitaine, mais il ne faut pas confondre couverture des populations et usage de cette technologie. La plupart des Français semblent ignorer l'existence même de la radio numérique qui, pourtant, s'impose dans les voitures comme l'avenir de la radio.

La France a pris du retard dans le développement du DAB+, mais cela ne signifie pas qu'il ne sera pas prochainement comblé. Faut-il, dans ces conditions, développer une politique publique ambitieuse afin d'accompagner à la fois les radios pour qu'elles diffusent en DAB+, mais également les Français pour qu'ils adaptent leurs usages ?

Est-il nécessaire que l'État aide l'ensemble des acteurs à engager cette transition, et avec quels types de dispositifs ? Voilà quelques questions que nous souhaitons vous poser sachant que, dans notre esprit, c'est l'appropriation par une très large majorité de Français de cette technologie qui pourra, *in fine*, poser la question de l'arrêt de la FM. Nous en sommes donc très loin.

Je vais céder la parole au président de l'Arcom afin qu'il nous présente un bref état des lieux du DAB+, puis chaque intervenant pourra s'exprimer.

Notre collègue Jean-Raymond Hugonet vous posera ensuite une première série de questions, puis les autres collègues vous interrogeront à leur tour.

Je vous rappelle que cette audition est captée et diffusée sur le site Internet du Sénat.

Monsieur le président de l'Arcom, je vous cède la parole.

M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom. – C'est avec un grand plaisir que je retrouve votre commission, avec laquelle nous travaillons très étroitement et en confiance, compte tenu de l'investissement du Sénat sur les sujets audiovisuels.

Merci d'avoir organisé cette table ronde. Vous savez combien ce média est cher à l'Arcom. Il m'est également cher à titre personnel.

Je dis souvent que c'est le média du cœur. Vous l'avez dit dans votre introduction : c'est un média qui est plébiscité par les Français. Quarante millions de Français écoutent tous les jours la radio. C'est un média de masse très puissant, et surtout l'un de ceux auxquels les Français font le plus confiance : on croit ce que l'on entend à la radio, peut-être parfois à tort, et on lui fait confiance. Cela ressort de toutes les enquêtes d'opinion. C'est un vecteur de lien social très important, y compris au niveau local – on l'a vu pendant la pandémie, et il faut d'ailleurs tirer un coup de chapeau aux radios associatives à ce sujet.

C'est aussi un média qui mérite notre attention collective, car le marché publicitaire est effectivement en tension. Un léger rebond a eu lieu en 2021, mais le marché n'est pas au niveau de 2019. C'est un point sur lequel il faut être vigilant, car le financement de ce média est en question.

C'est également un média supporté par des acteurs puissants. Je pense notamment au secteur des radios musicales et au rôle des plateformes de *streaming*, dont le poids est très important – mais on pourrait aussi citer le rôle des réseaux sociaux. Les mesures d'audience en sont le reflet, même si on observe de fortes disparités entre les acteurs. Le service public – la présidente Veil aura l'occasion de l'évoquer – montre qu'on peut tirer son épingle du jeu dans ce secteur.

C'est un média qui a aussi une capacité de rebond formidable du fait du capital qui est le sien. Il sait tout d'abord s'adapter aux usages, et le mouvement du podcast, qu'il s'agisse de *replay* ou de podcast natif, ouvre un nouvel horizon, de même que les transformations technologiques – et j'en viens au DAB+ – sont une perspective d'avenir importante pour ce média.

C'est pourquoi, depuis que je la préside, l'Arcom a souhaité donner un coup d'accélérateur au déploiement du DAB+. La France était en retard par rapport à ses voisins, à la fois en termes de construction et de contribution au futur de la radio, mais aussi en matière de saturation de la bande FM.

Il suffit de considérer, lors de chacun de nos appels à candidatures pour la bande FM, les choix cornéliens auxquels nous sommes confrontés. De fait, l'activité contentieuse liée à la radio est considérable et occupe une place de choix face au grand nombre d'appelés et au petit nombre d'élus. Le DAB+ est un chantier prioritaire, d'abord parce qu'il répond à l'intérêt du public, avec une qualité d'écoute supérieure, un son numérique, et un incontestable confort d'écoute lorsqu'on se déplace. Lorsqu'on a goûté au DAB+, on a beaucoup de mal à le quitter.

C'est une technologie économe en énergie, moins d'émetteurs étant nécessaires pour couvrir le déploiement. L'accès des auditeurs est gratuit, sans intermédiation d'acteurs tiers. C'est une technologie qui permet d'enrichir l'offre par rapport aux bandes FM saturées. Elle s'inscrit dans le concert européen, puisque nombre de partenaires de l'Union européenne sont aujourd'hui dans une phase active ou plus avancée que nous, comme la Norvège, la Suisse, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne. La France ne peut, telle une tribu gauloise, rester repliée sur son village.

Vous l'avez dit, l'objectif pour cette année est de couvrir 50 % de la population. Je remercie les acteurs publics ou privés qui vont s'exprimer, car c'est un choix structurant pour le secteur, qui a bien évidemment un coût en termes de charges de diffusion, mais ce choix est maintenant arrêté, et il faut réussir cette opération.

Les prochaines étapes sont de poursuivre le déploiement. L'Arcom s'est mise en ordre de marche pour accélérer autant que faire se peut ses procédures, qui sont longues. Vous êtes familiers du cadre législatif et réglementaire qui est le nôtre : en France, on aime bien les réglementations. Elles sont lourdes et contraignantes. Il reste beaucoup d'étapes à franchir, mais on a mis le plus possible l'accélérateur sur le développement du DAB+.

L'heure de la promotion du DAB+ est devenue cruciale – et je suis heureux que les partenaires aient réussi à se mettre d'accord. Il faut le faire connaître aux Français.

Très souvent, on découvre le DAB+ dans un taxi à Paris, mais on ne le sait pas. Il faut que cette action de promotion se déploie. Il existe maintenant une association pour le rayonnement du DAB+, comme pour la TNT en son temps. Il faut qu'elle monte en puissance, s'adresse aux Français, fasse de la pédagogie.

Il faut aussi généraliser l'équipement. Ceci peut croiser le chemin du Parlement. Vous le savez, tous les véhicules qui entrent en circulation sont automatiquement équipés de la puce correspondante. Le renouvellement du parc, qui est un point important pour la radio, va s'accélérer, mais il faut aussi que les récepteurs individuels à domicile soient équipés, et je pense qu'on pourrait imposer cette technologie aux matériels d'entrée de gamme.

Il faut aussi prendre en compte les contraintes économiques des acteurs. Une réforme est en cours s'agissant des radios associatives et du Fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER), avec un mécanisme de bonus mis en place par le ministère de la culture. Nous avons à plusieurs reprises insisté sur ce point devant vos commissions pour plaider sur cet accompagnement.

Un autre point mérite qu'on y porte attention – je vous ai écrit à ce sujet. C'est celui des mentions légales. C'est un sujet récurrent auquel il faut aujourd'hui apporter une réponse. Les mentions légales participent d'une intention de transparence et d'intérêt vis-à-vis des Françaises et des Français mais, dans la mesure où toutes les radios se prolongent par une activité numérique et des sites Internet, on peut faire en sorte que celles-ci s'expriment d'une autre façon, sans altérer les messages publicitaires, à un moment où le budget publicitaire se contracte.

Quatrième point central – je sais que cela ne fait pas toujours consensus : il faut moderniser la mesure de l'audience en matière de radio. Si l'on veut trouver les bonnes solutions, il faut nommer les problèmes et s'engager absolument dans une modernisation.

Médiamétrie y est disposée et y travaille. C'est l'intérêt du secteur. Nous y sommes pour notre part favorables face aux usages nouveaux, comme le podcast, ou des technologies nouvelles, comme le DAB+.

L'Arcom est prête à apporter sa contribution, si cela fait consensus à l'issue de cette table ronde, en élaborant un Livre blanc sur la radio pour étudier l'ensemble de la problématique de ce média. Cela s'est fait en Grande-Bretagne il y a deux ans.

À quel moment devra-t-on procéder à la bascule entre la FM et le DAB – exercice qui prolongerait la table ronde d'aujourd'hui –, entendre l'ensemble des points de vue et tenter de construire ensemble des orientations pour l'avenir ? C'est la question que je verse au débat. L'Arcom est plus que disponible et nous sommes disposés à avancer ensemble.

Notre sentiment est qu'il est probablement un peu tôt aujourd'hui pour fixer une date, comme on l'avait fait en son temps pour la télévision analogique et la télévision numérique, mais il est temps de commencer à construire l'avenir de ce média de ce point de vue et de dessiner un horizon.

C'est aussi un enjeu économique, la bascule étant l'occasion d'alléger les coûts de diffusion des acteurs, qu'il s'agisse du service public ou du privé. Je salue donc le fait que l'on pose cette question.

Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je vais essayer de ne pas répéter ce qu'a dit le président de l'Arcom, étant en tous points d'accord avec ce qui vient d'être dit.

Je me concentrerai sur quelques réflexions que m'inspire votre initiative, dont je salue moi aussi le caractère pionnier et dont je vous remercie. Le sujet dont nous discutons ce matin concerne en effet la vie de la radio et sa place dans les usages audio de demain. C'est là l'enjeu de fond.

La radio, ceci a été rappelé, a une valeur très importante pour nos concitoyens, une valeur individuelle et collective, privée et publique, compte tenu du fait que 40 millions de Français l'écoutent chaque jour, soit 93 % de la population. C'est un média qui sert aussi en cas de crise, l'un des plus résilients, et qui permet une communication sur l'ensemble du territoire. Il a un rôle majeur et nous devons nous préoccuper de la manière dont il sera écouté dans les prochaines années.

Lorsqu'on analyse l'évolution des usages, on s'aperçoit que, contrairement à d'autres médias, le poids de l'écoute en direct reste très important, à hauteur de 90 %. On relève aussi que cette écoute se fait à 80 % sur un support de diffusion hertzienne, en FM. On sait donc que le poids de l'écoute en direct va rester très élevé ces prochaines années.

L'étude britannique à laquelle faisait référence le président de l'Arcom se projette à quinze ans et évalue plusieurs scénarios au sein desquels l'écoute en direct va rester majoritaire, car la radio et, plus largement, l'audio, sont des médias d'accompagnement. On se branche sans s'arrêter pour savoir quel programme choisir, contrairement à la télévision.

Ces préalables sont importants, car ils signifient que la diffusion du direct est un enjeu essentiel pour le secteur. Or il a été très bien souligné que le réseau de la FM est saturé, segmenté, et ne répond plus aux usages d'aujourd'hui.

On sait que, dans les usages audio d'aujourd'hui, des plateformes diffusent de la musique, permettant de présenter la pochette de l'album, des données sur ce qu'on écoute ou sur le programme.

Aujourd'hui, la diffusion en FM est très décalée par rapport à ces nouveaux standards d'écoute qui sont ceux de l'audio. Si on se projette dans la durée, comment la radio va-t-elle rester concurrentielle face à des usages audio qui ont leurs codes, leurs standards, et qui vont être notre première concurrence dans les années qui viennent ?

S'interroger sur la modernisation de cette diffusion est essentiel, et je remercie la commission de la culture d'avoir pris courageusement ce sujet à bras-le-corps en menant une réflexion sur le déploiement du DAB+ et en réunissant l'ensemble des acteurs.

Nous avons été partants, avec les acteurs privés de la radio, pour accompagner l'adoption de cette nouvelle technologie. Nous nous sommes réunis au sein de multiplexes et avons également créé une association de promotion du DAB+.

Cette action est aujourd'hui portée par les différents acteurs, publics et privés, dont l'unité est importante. La radio numérique présente des avantages très importants pour les éditeurs de radio que nous sommes et répond à la problématique de saturation de la bande passante. Il peut donc y avoir plus de radios, ainsi qu'une meilleure diffusion sur l'ensemble du territoire. Cela a aussi des avantages indéniables pour les auditeurs, comme l'absence de changement de fréquences, la gratuité, une plus grande visibilité des données associées aux programmes.

En Europe, beaucoup de pays bénéficient d'une couverture de la radio numérique proche de 100 % : le Danemark, 99,9 %, la Norvège, 99,7 %, la Suisse, 99,5 %. Il en va de même pour l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Italie. La France commence à rattraper son retard. C'est bien, mais il faut aller plus loin et la faire connaître aux Français. En effet, même si la couverture est en train de se déployer progressivement, seuls 14 % des foyers sont équipés.

Pourquoi est-ce important ? Aucun des acteurs du secteur ne pourra, dans la durée, supporter un double coût de diffusion alors que ce média subit de plein fouet une transformation numérique qui nécessite des redéploiements de moyens.

Ceci pose la question d'une vraie stratégie de diffusion.

L'idée du président de l'Arcom de travailler sur un Livre blanc pour analyser l'évolution des usages afin d'aboutir à une stratégie concertée et consensuelle est très importante. Nous devons en effet nous interroger sur les conditions de transition entre la FM et le DAB+, ne serait-ce que pour des raisons économiques.

C'est un mode de diffusion moins coûteux, y compris sur le plan énergétique. Cette problématique est de plus en plus importante aujourd'hui au vu de tous les enjeux de développement durable.

C'est aussi une technologie gratuite. Or, l'enjeu est de maintenir un média dont l'accès soit libre, gratuit et facile. C'est essentiel.

Je parlais de la valeur publique de la radio. En 2020, la tempête Alex a endommagé les installations électriques dans les Alpes du Sud. Le seul média qui a continué à fonctionner a été la radio. Elle a permis aux services de la préfecture de continuer à communiquer avec les populations.

C'est un média dont la gratuité et la facilité d'accès sont essentielles.

La question qui est au centre de nos réflexions est de savoir pourquoi basculer vers la DAB+ plutôt que vers un mode de réception tout numérique en wifi ou en 4G. J'en ai déjà évoqué la raison : il nous faut garder un média qui ait un mode de diffusion résilient et gratuit qui repose sur une technologie de diffusion souveraine et maîtrisée par ses acteurs.

Or on n'en est qu'au début de l'histoire et plein de chemins sont possibles. Dans ces univers connectés – enceintes, tableaux de bord – nous sommes face à des acteurs qui se trouvent dans une position de *gate keepers*. Ils peuvent mettre en place des stratégies

d'auto-référencement et pourront peut-être un jour nous demander de payer pour diffuser dans une voiture ou sur une enceinte connectée. Cela va poser beaucoup de questions en matière de souveraineté et de maîtrise de notre média. C'est un enjeu déterminant. Ce sont ces questions qui sont centrales pour l'avenir.

Mme Constance Benqué, présidente du Bureau de la radio. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, le Bureau de la radio est une association qui présente les intérêts de quatre groupes de radios privées à savoir M6, avec RTL, RTL2 et Fun, NRJ, avec NRJ, Chérie FM, Nostalgie et Rire et chansons, Altice Média, avec RFM et BFM Business, et Lagardère, avec Europe 1, RFM et Virgin.

Les radios du Bureau de la radio représentent près d'un auditeur sur deux et les trois quarts du marché publicitaire privé. Elles emploient plusieurs milliers de salariés - animateurs, journalistes, techniciens, commerciaux – et disposent de centaines d'implantations locales partout en France.

Elles contribuent aussi au financement de la création à hauteur de plus de 60 millions d'euros environ chaque année avec la Société pour la perception de la rémunération équitable (SPRE) et la SACEM.

Les radios privées sont convaincues que le DAB+ est très important pour la modernisation de la radio. Nous y sommes tous engagés.

Cependant, comme l'a dit Roch-Olivier Maistre, cela tombe à un moment compliqué pour le marché publicitaire et pour le financement des radios privées. Nous ne sommes toutefois pas dogmatiques. Nous sommes ouverts à la discussion et au débat, essentiels pour l'évolution de ce média si important pour les Français.

Nous pensons toutefois qu'on ne peut établir un calendrier en vue d'arrêter progressivement la FM tant qu'il n'aura pas été répondu à quatre conditions qui nous semblent obligatoires.

La première consiste à dupliquer la couverture FM, y compris localement, sur le réseau DAB+. Il est vrai que l'Arcom nous a présenté un instrument de modernisation et de complémentarité. Si l'on va vers une substitution, il ne faut en aucun cas renoncer à l'implantation de nos programmes locaux. C'est très important pour nous.

La deuxième condition est la stabilisation du nombre d'opérateurs disponibles. On a beaucoup parlé de financement. À Paris, il existe aujourd'hui 100 radios. Ceci entraîne une dissolution des sources de financement. Nous préconisons donc d'accorder les fréquences disponibles en priorité aux opérateurs existants.

La troisième condition obligatoire pour évoluer selon nous vers le DAB+ est de s'assurer que tous les Français ont un récepteur DAB+ et d'interdire la vente de récepteurs de radio qui n'en disposent pas.

Enfin, la quatrième condition est de connaître l'engagement réel de l'État à nos côtés. Quand je parle d'engagement, je parle d'accompagnement.

À terme, le DAB+, dans les cinq à six ans, va coûter plus d'un million par radio. C'est un budget très important pour nous. En outre, la double diffusion représente des frais

doubles. À l'heure où le financement de nos radios est réalisé par la publicité, dans un marché qui souffre, nous avons besoin d'une aide de l'État pour aller vers le DAB+.

On a parlé des mentions légales, qui sont un véritable frein pour les radios privées, mais il existe aussi des quotas et toute une série de mesures à propos desquelles nous avons besoin d'être accompagnés par les pouvoirs publics pour pouvoir avancer.

M. Christophe Schalk, président du Syndicat des radios indépendantes. – Je représente un syndicat de radios indépendantes françaises, dont beaucoup ont été créées au début des années 1980.

Elles sont 170 à être aujourd'hui fédérées au sein de notre structure, et il se trouve que nous faisons en ce moment le tour de France de tous nos adhérents – Lyon hier, Bordeaux la semaine dernière. La question du DAB+ est toujours abordée lors de nos échanges. C'est une préoccupation réelle pour les acteurs que nous représentons.

Nous touchons chaque jour, au travers de ces 170 stations, 7 millions d'auditeurs. La période de crise sanitaire passée a prouvé notre rôle depuis 40 ans.

Nos radios ont peut-être été considérées comme des médias de papa, mais ce qui est fabriqué au bout de la rue est devenu très tendance, et nous sommes aujourd'hui considérés comme vertueux, alors que nous le sommes depuis la création de nos stations.

Nos 170 adhérents emploient 2 500 personnes en France, dont 500 journalistes. Nous regroupons des radios thématiques, musicales, parfois avec des diffusions larges, parfois nationales. Nous rassemblons des radios locales et régionales, ainsi que des acteurs qui ont choisi de se concentrer exclusivement sur ce mode de diffusion.

Je suis moi-même acteur de la radio en Alsace. Je salue ici Claude Kern, ainsi qu'Elsa Schalck, sénateurs du Bas-Rhin.

Il y a dix ans environ, les premières zones à être couvertes par le DAB+ étaient Paris, Marseille et Nice. Nos adhérents ont été parmi les premiers à prendre part à cette initiative, qui était quelque peu hasardeuse à l'époque. Cela fait neuf ans qu'apparaissent sur nos comptes des coûts de diffusion. Tous nos adhérents vivent exclusivement de la publicité.

Cette double diffusion constitue un coût réel. Certains de nos adhérents n'y croient plus et baissent les bras. Il est donc important de les accompagner et de fixer un cap.

La souveraineté de notre diffusion est stratégique. On l'a vu récemment lors de bras de fer entre opérateurs de télévision. Nous ne voulons pas vivre cela. La FM nous a permis d'être souverains en matière de diffusion.

L'expérience de Radioplayer va également en ce sens. Nous ne dépendons de personne. Le DAB+ nous permet de rester maîtres de notre diffusion. C'est essentiel, et nous ne voulons pas dépendre des fournisseurs d'accès Internet qui sont souvent logés ailleurs qu'en France.

Depuis quelques mois, on assiste à un radio *bashing* régulier : à chaque fois que les audiences sont proclamées, on dit que la radio perd du terrain. Il est vrai que les crises sanitaires ont engendré des modifications. Pour autant, 40 millions de personnes nous écoutent régulièrement, soit 93 % des Français. Voyons le verre à moitié plein : la radio reste

puissante. À nous de faire ce qu'il faut pour qu'elle le demeure demain. Nous sommes convaincus que pendant quelques années encore – cinq, dix, quinze, trente, cinquante ans –, la radio continuera à fonctionner si on prend le virage.

Je rappelle qu'il y a dix ans, le CSA nous incitait à mener l'expérience du DAB+. Nous l'avons fait.

Les acteurs nationaux – et c'est le deuxième point de satisfaction – nous ont rejoints dans cette aventure, et nous avons réussi à créer l'association de promotion « Ensemble pour le DAB+ ». Il faut que nous ayons à présent les moyens de nous adresser au grand public et à la population au sens large pour intégrer ce mode de réception dans ses habitudes de consommation.

Enfin, la question de l'extinction de la FM se posera un jour. Actuellement, le DAB+ n'est pas encore mature. Pour autant, la diffusion en DAB+ est particulièrement vertueuse en matière de consommation d'énergie. Si nous pouvons nous passer de ces doubles coûts de diffusion dans dix ou quinze ans, nous applaudirons des deux mains.

Je ne voudrais pas que nous soyons considérés comme opposés à l'arrêt de la FM. C'est simplement une question de calendrier. Il faut que nous en parlions, bien entendu.

Je répète que l'accompagnement de nos adhérents est maintenant nécessaire. C'est un cap que nous partagerons avec l'ensemble des acteurs.

M. Emmanuel Boutterin, président du Syndicat national des radios libres. – Je tenais à vous remercier pour cette table ronde. Je remercie également le délégué général du syndicat, Christophe Beitbeder, qui pourra répondre à certaines questions le cas échéant.

Je sais que votre institution a toujours été très attentive aux radios locales, notamment aux radios locales associatives, et ce depuis 1981.

Nous sommes, comme vous, sur les territoires. Les radios associatives représentent 700 très petites entreprises, qui comptent un à huit ou dix employés, soit au total 2 400 salariés, très résilientes et très actives sur les territoires, notamment en cas de crise, d'où l'intérêt de poursuivre la diffusion par voie hertzienne, qu'elle soit en FM ou en DAB+.

Nous comptons 1,4 million d'auditrices et d'auditeurs fidèles et avons depuis longtemps abordé le virage du numérique.

Nous avons commencé nos premières expérimentations sur les lieux mêmes de notre siège social, la tour Philips, actuellement en rénovation, en Seine-Saint-Denis, avec le soutien de la Deutsche Welle et de l'université de Shanghai. Cela a été une aventure extraordinaire. Nous avons commencé à expérimenter certaines normes de diffusion, d'abord le DRM, puis le DAB+.

Nous avons lancé à Nantes, avec le soutien du CSA à l'époque, le premier multiplexe, qui émet depuis 2010 et qui a été régularisé au fur à mesure de notre histoire. Nous avons toujours été convaincus, sur le plan national ou sur les territoires, de la nécessité de la modernisation de la diffusion pour maintenir la diversité des éditeurs de radio, accroître le potentiel d'auditrices et d'auditeurs et bénéficier d'un confort d'écoute incomparable, même par rapport à la FM.

L'intérêt du DAB+, c'est son accessibilité universelle et sa gratuité. Il existe bien évidemment d'autres modèles, et on sait que certains poussent vers les GAFA et leurs filiales, ainsi que vers le tout IP.

C'est pour tout le monde un défi industriel sur lequel il faut se pencher et qu'il nous faut réussir, même si nous sommes un peu en retard.

C'est un défi pour la diversité des éditeurs, la qualité d'écoute et un défi industriel pour l'équipement des ménages et la mobilité – je parle ici des véhicules –, avec des marges de manœuvre et de valeur ajoutée qui, pour nos fabricants européens et les distributeurs de postes, est considérable.

C'est un marché de plusieurs milliards d'euros qu'il faut arriver à occuper. Pour réussir, il faut accompagner les éditeurs quels qu'ils soient, privés ou nationaux, simplifier leurs démarches, les soutenir financièrement, tout comme les éditeurs territoriaux que nous sommes – je sais que tout le monde ici y sera particulièrement attentif, puisque notre modèle économique passe en partie par la subvention.

C'est la loi de 1986 qui a instauré un système d'aides publiques pour les radios locales et associatives, rassemblant l'ensemble de l'arc politique à l'époque, avec la bienveillante attention de François Léotard, qui instaura une aide et un soutien public partiel aux radios associatives remplissant un cahier des charges relativement exigeant et très contrôlé.

Nous voulons relever ce défi. Nous nous y sommes préparés historiquement, nous y croyons, car il y va de l'intérêt du pays sur le plan industriel. Il faut arrêter de vendre de la « camelote » chinoise à 19 euros, qui dégoûte l'auditeur du DAB+. Il faut réguler cette distribution, adopter des normes de qualité pour les récepteurs et faire baisser leur prix pour que l'ensemble des ménages puissent s'équiper, notamment à la maison.

Pour les véhicules, depuis l'obligation du 1^{er} janvier 2021, entre 2 millions et 3 millions de véhicules sont primo-équipés. C'est une bonne nouvelle. L'ensemble de la Nation doit donc réussir ce défi industriel pour des raisons strictement économiques, et le taux d'équipement des véhicules progresse doucement avec le renouvellement du parc automobile. C'est bon signe.

Nous ne pouvons donc plus reculer au regard du défi industriel que nous devons relever aujourd'hui. La politique des arcs et des nœuds a permis que les grands opérateurs rejoignent les éditeurs territoriaux locaux, que ce soit les radios locales commerciales ou les radios locales associatives. C'est une excellente chose, même si cela s'est fait un peu tardivement. Il faut maintenant obtenir le soutien de la puissance publique.

Pour cela, faut-il suivre la voie mise en œuvre pour la TNT par le Président Chirac, qui avait mis de l'argent sur la table, avec l'aide de la présentation nationale ? Je n'en sais rien, mais il faut ouvrir ce débat à ce stade.

La planification existe, il n'y a pas besoin d'en faire plus. Certains pensent qu'il faut l'accélérer. L'Arcom a-t-elle les moyens de le faire ? La feuille de route est là. Il faut à présent la respecter.

En revanche, l'Arcom a une difficulté – et cela concerne les acteurs du territoire, sénatrices et sénateurs comme radios locales : la territorialité de la planification. Il n'est pas

sûr que la couverture de l'ensemble des zones blanches en termes de DAB+ soit aujourd'hui efficacement planifié.

C'est pourquoi je suggère une solution « distributeur » en faisant en sorte que l'Arcom lance un appel à candidatures sur les zones rurales, notamment en montagne, mais également dans les bassins de vie, d'emplois et d'écoute inférieurs à 50 000 habitants, pas ou peu couverts, sauf dans le pourtour des grandes métropoles, où il existe un déficit de radios autorisées en DAB+ et manifestement d'appels à candidatures.

La solution « distributeur » est prévue par l'article 28-4 de la loi de 1986. C'est l'Arcom qui a la main dessus. On peut confier à un distributeur, qui peut être un opérateur de multiplexe, le soin de planifier la couverture d'une zone territoriale semi-urbaine, rurale ou de montagne.

Par ailleurs, l'article 29 concernant les zones de montagne a été aménagé il y a deux ans.

Le recours à cette solution pourrait contribuer à réaménager ou à accélérer le déploiement du DAB+ dans des zones moins denses, qui sont insuffisamment planifiées et occupées.

En second lieu, on parle beaucoup d'implantation de puces favorisant la réception hertzienne FM ou DAB+ dans les smartphones. On a manqué le virage il y a une dizaine d'années. Le Mexique l'a réussi. Nous ne nous sommes pas penchés sur cette question et n'avons pas réussi à imposer l'activation de ces puces dans les smartphones.

Les gens écoutent la radio au travers des smartphones et sur l'IP, puisque c'est possible à peu près partout. Il y a donc là un défi.

Il faut s'opposer à certaines idées consistant à remplacer la FM par l'IP, voire à arrêter l'implémentation de puces dans les smartphones. Ce sont des idées poussées par les GAFAs qu'il faut arrêter de répandre, car il faut maintenir la possibilité pour les opérateurs de faire ce qu'ils ont envie de faire et laisser le marché travailler en fonction des appétences et des intérêts de chacun.

En revanche, sur la bande UHF, la responsabilité de la 5G Broadcast relève non pas de l'Autorité de régulation des communications électroniques (ARCEP), mais de l'Arcom. Je me permets de signaler qu'il y a là un gisement de diffusion pour l'ensemble des opérateurs.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Ma première question s'adresse à Mme Veil.

Voilà plusieurs années que je vous entends vous exprimer à propos du DAB+. Vous en faites un axe majeur de votre stratégie. Comment Radio France pourrait-elle jouer un rôle de pionnier dans cette transition ?

Est-ce que Radio France pourrait envisager de cesser la diffusion de certaines antennes en FM pour privilégier une transition vers le DAB+, avec un accompagnement afin de ne pas perdre d'auditeurs ?

Mme Sibyle Veil. – On voit tous, ce matin, qu'il existe un consensus entre les différents acteurs quant à l'intérêt de cette nouvelle technologie. Toute la question qui nous

préoccupe est celle de la transition. Quelles en sont les modalités ? Qui en supporte le coût ? On sait que plus cette transition est longue, plus on doit supporter un double coût, et aucun acteur ne souhaite de surcoût. Le service public sait qu'il ne pourra pas le supporter durablement avec les moyens dont il dispose.

Cependant, il existe des conditions pour que cette transition soit réussie.

Je rejoins ce que Constance Benqué a dit : il faut que la couverture soit étendue. Aujourd'hui, on est en dessous de 50 %. Il faut arriver à au moins 75 %, cible fixée par la stratégie de déploiement définie par l'Arcom, voire au-delà, car il faut qu'on retrouve les conditions de couverture actuelle.

Cela pose aussi la question de l'équipement des Français. Il faut que les Français soient équipés pour recevoir cette technologie. Basculer d'une diffusion FM vers le DAB+ ne peut se faire qu'une fois ces deux conditions remplies, sauf à fragiliser considérablement notre média. C'est le cas pour l'ensemble des acteurs. De ce point de vue, on se rejoint tous.

L'enjeu collectif est de faire en sorte que les Français connaissent ces technologies, d'accompagner les citoyens dans l'adoption de cette technologie et de faire en sorte que se pose la question des récepteurs. Quelqu'un a évoqué leur qualité. C'est un vrai sujet. Il y a aussi la question de leur coût. Ce sont des questions qui ont été au cœur de la stratégie de déploiement de la TNT.

Le service public accompagnera ces enjeux, mais cette technologie doit rester accessible à tous les Français. Nous prendrons part à tous les multiplexes, serons moteurs dans la connaissance et acteurs de toutes les réflexions stratégiques, comme nous l'avons été ces dernières années.

En revanche, arrêter prématurément la diffusion FM de certaines radios signifie que le contribuable ne pourra y avoir accès dans les conditions actuelles. C'est, comme pour les autres acteurs, une question de transition : à quel moment, sans fragiliser le média ni aucun de ses acteurs, aurons-nous les conditions nécessaires pour engager, comme d'autres pays, une réflexion sur la transition et le passage d'un mode de diffusion à l'autre pour que le secteur de la radio n'ait pas à supporter un double coût ?

Je pense qu'il nous faut tous travailler sur cette transition et sur ces conditions.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Cette question s'adresse au président de l'Arcom.

Quels sont selon vous les obstacles au développement du DAB+ en France, et que pensez-vous des débats qui émergent sur l'intérêt d'organiser une transition entre la FM et le DAB+ ?

Mme Constance Benqué. – Si vous me le permettez, je voudrais auparavant compléter les propos de Sibyle Veil et vous donner quelques informations à propos de l'Europe.

On a évoqué le Royaume-Uni. On a commencé à y travailler sur le DAB en 1995. Son extinction devrait avoir lieu au plus tôt en 2030. La Norvège et la Suisse, que vous avez évoquées, monsieur le président, sont des pays différents des nôtres.

En revanche, le DAB+ a été lancé en Allemagne, en Autriche ou en Suède il y a plus de dix ans, mais il existe encore aujourd'hui une double diffusion. Ce n'est pas aussi simple à mettre en place qu'on peut le penser.

Les économies réalisées grâce à l'accompagnement de l'État pourraient être *a priori* de l'ordre de 40 millions d'euros si l'on abandonne la FM. Nous pourrions récupérer un peu de cette somme, car nous avons toujours considéré que les radios privées étaient le parent pauvre du paysage audiovisuel français.

M. Roch-Olivier Maistre. – L'expression est toujours douloureuse pour un magistrat de la Cour des comptes, mais il est vrai que le soutien de l'État est souvent fortement sollicité dans notre beau pays.

En premier lieu, il faut bien constater l'adhésion de l'ensemble des acteurs du secteur, des radios associatives aux grandes radios privées en passant par le service public, au développement du DAB+, dans un concert européen plus général.

Cela passe par un certain nombre de conditions qui ont déjà été évoquées.

Nous avons actualisé notre feuille de route jusqu'en 2024, avec un objectif de couverture du territoire de 75 à 80 %. Nous ferons tous nos efforts, dans le cadre procédural qui s'impose à nous, pour accélérer au maximum ce déploiement.

La deuxième condition est un effort général de promotion du DAB+. Il faut que l'on mène cette action tous ensemble. Vous le faites d'ores et déjà sur vos antennes. L'association existe. Il faut remercier le ministère de la culture, auprès de qui j'avais plaidé en ce sens en son temps. L'État a apporté une contribution à ces campagnes d'information, et je souhaite qu'elle puisse se prolonger au-delà des efforts des différents acteurs.

Il faut généraliser l'équipement. Il y a là un sujet législatif. Il est obligatoire d'intégrer la puce permettant d'accéder au DAB+ dans l'ensemble des équipements qui arrivent sur le marché, notamment les produits d'entrée de gamme évoqués par le président Bouterin dans son intervention.

Un second sujet a été évoqué par la présidente Veil, celui de sécuriser l'équipement des voitures neuves en imposant un *tuner* DAB+ aux véhicules équipés d'un système de diffusion sonore, pour éviter un risque d'éviction compte tenu des technologies modernes qui se déploient. C'est un enjeu pour l'ensemble des acteurs de la radio.

C'est une initiative qui relève du pouvoir législatif. Sans vouloir insister sur ce point, il faut aussi trouver une issue sur une mention légale. À l'instar de l'exercice que nous menons aujourd'hui, le Parlement me semble le mieux placé pour mener une brève mission auprès de l'ensemble des acteurs pour voir quelle issue trouver à ce « cactus », pour reprendre l'expression du Président Pompidou, au sujet des mentions légales.

S'agissant du déploiement, j'ai bien entendu le président Bouterin. Nous avons bâti une stratégie que je trouve extrêmement pertinente en privilégiant le DAB+ et en le sortant de l'ornière car, en France, on l'évoque depuis très longtemps. Ce dossier était complétement « encastré ».

La stratégie de l'institution, qui a été de privilégier les grands axes routiers et les grandes agglomérations, a permis aux grands acteurs privés d'avoir un modèle économique pertinent et d'enclencher la mécanique.

Notre feuille de route, qui va jusqu'à 2024, privilégie maintenant la couverture de zones qui ne touchent pas que de grandes agglomérations, mais qui sont beaucoup moins denses, et auxquelles je vous sais attachés.

Vous avez évoqué des bassins d'écoute plus restreints, avec une technologie qu'on retrouve dans certains autres pays, comme le « *Small Scale DAB* ». Il s'agit d'un déploiement du DAB+ sur une petite échelle. C'est un sujet que nous connaissons bien et sur lequel notre maison travaille.

De même, des expérimentations ont été autorisées sur la 5G Broadcast. Il faut voir ce que cela donne avant d'en tirer des enseignements.

Je répète que nous sommes tout à fait prêts à nous livrer à un exercice de Livre blanc, à l'instar de nos amis Britanniques, ce qui permettrait de bâtir des scénarios et de fixer des options de calendrier.

Constance Benqué a évoqué l'échéance de 2030 chez nos amis anglais. Compte tenu de la feuille de route qui est la nôtre et de ce que sera le déploiement après les appels d'offres de 2024, nous serons alors assez proches de la zone des 75-80 %.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Ma troisième question s'adresse à M. Schalk.

Les radios indépendantes considèrent que leur accès aux fréquences FM est souvent insuffisant sur de nombreux territoires.

Estimez-vous que le DAB+ est susceptible de favoriser le pluralisme dans l'offre radio ?

Est-ce que les radios indépendantes pourront cependant assumer longtemps cette double diffusion ?

M. Christophe Schalk. – Nos adhérents se sont engagés avec conviction il y a dix ans dans l'expérience du DAB+, mais surtout avec intuition.

Ces intuitions n'ont cependant pas toutes convergé. Certaines stations ont choisi de couvrir le même territoire avec une double diffusion du même programme. D'autres en ont profité pour créer un programme initié par le premier, permettant de proposer une offre alternative.

D'autres encore ont considéré que, leur zone primaire étant desservie par la FM, ils allaient pouvoir aller plus loin en matière de diffusion et ont prétendu à des fréquences plus éloignées de leur base initiale.

En matière de stratégie, il faut s'entendre à un moment ou un autre sur les parties plus techniques ainsi que sur les contenus.

Pour répondre à votre question, l'Arcom continue à attribuer des fréquences FM aux opérateurs, indépendants ou non. La FM continue à être d'actualité. Combien de temps

cela durera-t-il ? C'est l'une des questions à laquelle il faudrait que nous répondions. C'est l'objet de la réunion de ce matin.

Nos acteurs sont nombreux et éprouvent des envies. C'est un credo qui les pousse parfois à vouloir s'étendre davantage. On est forcément souvent frustré de ne pouvoir sortir de ces bases. Je ne vous raconterai pas la frustration récente qui a été la mienne en la matière.

Nous considérons que nous ne sommes pas suffisamment dotés. Le DAB+, demain, nous permettrait de toucher des territoires plus larges, ce qui va dans le sens de la satisfaction de nos adhérents.

Mme Monique de Marco. – On l'a vu, le DAB+ se développe très lentement.

Je dois dire que, dans mon entourage, personne ne connaît l'existence du DAB+. Il existe donc un problème de communication – et pourtant, je fréquente un milieu assez ouvert. Comment envisagez-vous de communiquer auprès du grand public ?

Par ailleurs, le terme de DAB+ ne parle à personne. C'est une abréviation qui vient de l'anglais. Je crois donc qu'il faudrait imaginer un autre terme.

D'autre part, comment comptez-vous mesurer l'audience du DAB+ ? Quelle serait la meilleure façon de faire ? Est-il nécessaire de distinguer les audiences selon les habitudes des auditeurs ?

Enfin, faudrait-il que le législateur adapte les procédures d'appel à candidatures pour permettre un déploiement plus rapide du DAB+ ?

M. Jérémy Bacchi. – Je reviens à ce qui vient d'être dit sur les mesures d'audience et la nécessité d'avoir des outils de mesure plus efficaces. Pouvez-vous nous en dire plus sur la manière dont vous voyez les choses ?

Madame Veil, vous évoquiez un taux de couverture du DAB+ de 14 % en France. Cela comprend-il tous les équipements de téléphonie et de véhicule ? Ceci permettrait de mesurer le chemin qu'il nous reste à parcourir.

Par ailleurs, je partage ce qui a été dit : il existe un véritable enjeu de démocratisation, mais aussi de gratuité et de pluralisme de l'information à chaque étape de l'évolution technologique face à un risque de prédation. Ne laisser personne au bord du chemin s'inscrit dans le temps long si l'on veut permettre la couverture la plus efficace possible.

M. David Assouline. – Que de chemin parcouru !

Le DAB+, il y a quelques années encore, ne soulevait pas l'enthousiasme, et peu d'acteurs le prônaient. C'est d'ailleurs le sujet face auquel nous nous trouvons maintenant.

Je ne sais si c'est typiquement français, mais à chaque fois qu'une nouvelle technologie dont on sait qu'elle va s'imposer apparaît, on hésite, on tergiverse. Cela a été le cas de toutes les révolutions technologiques qui ont touché les médias. Souvenez-vous des débats qui ont eu lieu, dans les années 2000, sur l'avenir de la musique ou la vidéo à la demande – et cela continue.

On pourrait faire le parallèle avec la transition écologique : il est toujours plus difficile de faire les choses brutalement, le dos au mur.

Mme Veil l'a dit : le diagnostic est le même pour tout le monde. Avant de passer à l'autre phase, il faut régler le problème de la transition. Aucune radio avec une audience sérieuse ne pourra aller plus loin si la couverture n'approche pas la quasi-totalité. Même à 70 %, cela posera un problème en termes publicitaires, car les 30 % manquants représentent ce qui fait l'équilibre d'une radio, voire sa survie.

L'accélération peut donc aujourd'hui régler le problème. Comment faire dès lors que l'on sait qu'il existe un problème de coût très important ? L'État doit innover et inscrire le DAB+ dans ses priorités industrielles. Je ne parle pas de saupoudrage mais d'une vision globale du sujet. Notre pays doit se positionner très fortement sur ce sujet. Partagez-vous ce diagnostic ? Qu'est-ce que cela signifie pour le service public ou les radios qui ont pignon sur rue ? Qu'en attendez-vous de plus ?

Le problème de la concentration est un autre sujet. La commission d'enquête sur la concentration des médias a relevé que cela existe dans la FM, où dominent trois grandes entités. Ceci est probablement lié aux coûts.

Enfin, le président de l'Arcom nous a dit un jour qu'il comptait sur le Sénat pour développer le DAB+. Nous ne sommes ni le Gouvernement ni un fonds de soutien. J'aimerais donc qu'il nous précise sa pensée et nous dise ce qu'il attend du Sénat en termes de législation. Que pensez-vous que l'on puisse faire pour développer le DAB+ et répondre à votre préoccupation ?

Mme Sylvie Robert. – J'insiste sur le fait que la planification permettrait de ne pas accentuer les fractures sociales et territoriales pour réaliser la transition. On voit bien que les leviers sont multiples. Ils touchent des modèles économiques, des acteurs très différents, des constructeurs, des distributeurs, des opérateurs. Ils concernent aussi l'observation de l'évolution des usages. Le président de l'Arcom en a parlé : c'est un point essentiel.

Est-ce que le Livre blanc va se pencher sur tout cela ? À qui va-t-il s'adresser ? Quel va en être le calendrier ?

Il est également nécessaire de prévoir des aides publiques, avec des leviers très différents, fiscaux ou *via* des subventions, qui s'élèvent à une trentaine de millions d'euros depuis de nombreuses années.

Enfin, qu'en est-il de l'outremer ? La question ultramarine est-elle présente dans vos réflexions ?

Mme Sonia de La Provôté. – La question de la réception et du matériel est revenue plusieurs fois. Existe-t-il une étude de marché à ce sujet, les smartphones permettant aussi d'accéder à la radio ?

Comment le DAB+ peut-il s'intégrer dans ces nouveaux usages ?

Les pays où cette technologie s'est développée ont-ils eu besoin d'un véhicule législatif ? Quel est-il ? Où se situe le blocage français ?

Par ailleurs, on a dit que la radio constitue un média libre, simple d'accès et gratuit. On souscrit tous à cette définition, mais on voit bien, quels que soient les médias - journaux régionaux, chaînes de télévision nationales, radios locales ou nationales -, que les programmes nationaux prennent le pas sur les programmes locaux.

Il me semble que le défi de l'accès à une information locale libre et indépendante fait partie des sujets qui doivent être associés au déploiement du DAB+.

M. Michel Laugier. – La FM est énergivore. Alors qu'on parle de restrictions, qu'on préconise de porter des cols roulés et qu'on éteint l'éclairage public la nuit, il y a là des économies à réaliser.

On vote beaucoup de textes pour améliorer certaines choses concernant l'énergie. Ne serait-ce pas un argument pour accélérer la mise en place du DAB+ ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Compte tenu de la difficulté à faire avancer le dossier de modernisation de la TNT dans les derniers débats au Parlement et le peu d'allant sur ce dossier de la ministre de l'époque, Roselyne Bachelot, il est permis de s'interroger sur l'engagement du ministère s'agissant du DAB+.

Les dossiers ne sont pas les mêmes, mais la démarche est assez comparable - besoin de modifications législatives, nécessité de moyens importants. En l'état, quelles sont vos discussions avec le ministère ? Ressentez-vous un certain répondant ?

Je pense qu'il faut explorer ce dossier. Comme vous l'avez très bien rappelé, il y va de l'avenir d'un média extrêmement populaire et important, qui doit s'adapter aux nouveaux usages. J'y vois donc là un enjeu très fort.

Vous avez rappelé que ce média est porté par un secteur extrêmement puissant, celui de la musique, auquel je suis à titre personnel assez sensible. Quelles sont les attentes dans ce domaine, qu'il s'agisse du patrimoine et de la création ou des musiques actuelles ? Notre commission a souvent regretté, à chaque fois que nous avons eu à débattre des différents COM, que la télévision porte assez peu la musique.

Nous comptons donc beaucoup sur la radio pour exposer les nouveaux talents, les œuvres francophones et la vie musicale, qui est très riche du fait du nombre de formations qui existent dans notre pays. Ces nouvelles technologies sont très entendues, car elles permettent une meilleure qualité et une plus grande accessibilité à la culture.

M. Roch-Olivier Maistre. – Je crains d'avoir dans cette assemblée le privilège de l'âge. Ceci me permettra de porter un regard rétrospectif sur tous ces sujets. Ce que M. Assouline a dit n'est pas totalement faux. Je me souviens des débats qui ont entouré la TNT pendant de nombreuses années. Je ne citerai pas les propos de certains grands présidents d'entreprises de l'audiovisuel public, dont certains sont encore en fonction et qui me battent en termes de privilège de l'âge, mais le lancement de la TNT a été une très longue aventure.

Si, au sommet de l'État, on n'avait pas mis tout le poids qu'il fallait pour lancer la TNT, elle n'aurait jamais vu le jour. Le DAB+ a vécu exactement le même circuit et a connu les mêmes blocages – j'allais dire pour les mêmes raisons.

Le déblocage a eu lieu, et il faut maintenant tout faire pour déployer le DAB+.

Par ailleurs, l'une des feuilles de route consubstantielle à la loi de 1986 est le pluralisme, le fil rouge de l'action du régulateur. Le secteur de la radio en est une parfaite illustration. Le paysage y est d'une diversité et d'une densité spectaculaires, avec plus de 1 000 radios nationales, locales, publiques, privées, musicales, associatives.

Cette feuille de route, qui vaut pour la FM depuis la libération de la bande FM, vaut aussi pour le DAB+. Dans notre logique d'appel à candidatures, à laquelle le régulateur est tenu, nous veillons très attentivement à maintenir ces équilibres.

J'ai bien entendu ce que Mmes Benqué et Veil ont dit sur le fait que ceux qui occupent la bande FM doivent trouver une place prioritaire dans le DAB+. Nous sommes très attentifs à préserver cet équilibre, qui est une richesse pour notre paysage audiovisuel, de même que nous veillons à l'équilibre de traitement des territoires nationaux.

J'ai expliqué pourquoi nous étions sortis des grandes métropoles et des grands axes routiers pour couvrir l'ensemble du territoire, bien moins denses. Cela vaut pour l'outremer. Nous avons lancé, sur ce volet, une expérimentation à La Martinique. Je me rends très prochainement aux Antilles pour étudier ce point de façon plus spécifique.

Nous l'avons tous dit : la communication est prioritaire, c'est évident. Le sigle « DAB+ » n'est probablement pas le plus heureux. La notion de radio numérique parle probablement bien plus, mais je ne suis pas sûr que chaque Français sache exactement ce que peut signifier le sigle « TNT ».

Nous avons la chance de disposer d'une association de promotion du DAB+. Elle est récente. Il faut qu'elle déploie son action, et cela dépend des acteurs que vous êtes.

Lorsqu'on a créé l'association pour le lancement de la TNT, ce sont les acteurs de ce secteur qui ont pris les choses en main. Il n'y a que vous qui puissiez le faire sur vos antennes et par le biais de stations, quitte à ce que l'État puisse accompagner cette action avec ses propres outils et ses propres moyens financiers pour vous y aider.

S'agissant des procédures, leur longueur n'est pas liée exclusivement au cadrage juridique. Mon expression n'a peut-être pas été totalement juste. Les procédures sont effectivement très longues en radio comme en télévision, mais elles seules permettent de garantir le pluralisme auquel vous êtes tous attachés.

Ce processus d'appel à candidatures et d'attribution des fréquences ne doit pas cacher tout le travail que les opérateurs doivent mener : création et gestion du multiplexe, déploiement des émetteurs, etc. Ce volet technique, qui suit les procédures d'appel à candidatures, explique aussi sa longueur.

L'Arcom a accéléré la mise en œuvre de sa feuille de route, et nous sommes en avance sur le calendrier que nous nous étions fixé. Nous pensions atteindre 40 % à la fin de 2022. Nous sommes à 45 %, avec un objectif de 50 % cette année. Ce n'est pas sur ce point, me semble-t-il, que l'intervention du législateur est prioritaire. Je ne suis donc pas sûr qu'il faille modifier ce cadre.

Toutefois, l'intervention du législateur me paraît utile en matière d'équipement, de sécurisation des postes de radio dans les voitures, de mentions légales et d'accompagnement financier. Je pense que le Parlement a un rôle à jouer, notamment dans la fixation des prix du FSER. Il s'agit d'un petit budget de 30 millions d'euros par an. Les

chiffres ont été cités par les acteurs ici présents. Je n'évoquerai pas à nouveau le déficit du budget de l'État. Ce n'est pas le sujet qui nous rassemble aujourd'hui susceptible de menacer gravement les finances publiques. Si accompagnement il peut y avoir, il peut porter sur ce point.

Mme Constance Benqué. – Je partage l'avis de M. Assouline sur le besoin de préserver notre couverture territoriale. Nous protégeons évidemment nos audiences et nos chiffres d'affaires, et il ne faut pas que nous perdions des auditeurs lors de ce passage.

Concernant la concentration, les groupes privés ne peuvent dépasser 160 millions d'auditeurs. Cela garantit le pluralisme. Je ne veux pas m'opposer à mon amie Sibyle Veil, mais je crois que Radio France n'a pas de seuil imposé en matière de couverture.

Pour ce qui est de la musique, la radio est le dernier endroit où on l'écoute gratuitement, à la différence des plateformes qui sont beaucoup moins régulées que nous ne le sommes, en particulier s'agissant des quotas.

Nous avons besoin que vous nous souteniez face à la loi de 2016, qui a été durcie avec le plafonnement des rotations des titres francophones. Je profite de cette tribune pour le répéter.

M. Christophe Schalk. – La dénomination « DAB+ » est partagée à l'échelle de la planète, et on s'isolerait si, demain, on changeait le nom de cette offre. Il nous est imposé, et nous composons avec. Le public se l'appropriera quand on lui en parlera, je veux y croire.

S'agissant des mesures d'audience, on ne peut aujourd'hui faire la distinction entre les différents canaux de réception. Médiamétrie y travaille. On devrait accéder à ces éléments dans les prochains mois.

C'est une information dont nous avons besoin. Si on était sûr que le DAB+ représente 20 % de notre audience, on ne pourrait plus considérer qu'il s'agit d'une option. Attendons donc de voir ces éléments.

Concernant la concentration, nos radios ont souvent été créées par des passionnés il y a 40 ans de cela. Après quarante ans, la passion, dans un couple, peut parfois s'estomper. Certains opérateurs historiques passent la main, et de grands opérateurs régionaux peuvent s'étendre et racheter des radios créées à l'époque.

Par ailleurs, les questions liées à la musique sont bien centrales : la radio, dans sa globalité, se heurte aujourd'hui au fait que la jeune génération se détourne de ce que nous produisons. Le DAB+ permet en particulier de répondre à cette question importante. Il faut donc que nous soyons diffusés par tous les canaux pour que la jeune génération, qui est habituée à écouter des sons compressés, se dise que la diffusion analogique pourra à un moment appartenir au passé et que le DAB+ est le son d'aujourd'hui. Notre audience de demain est celle qui nous fait défaut aujourd'hui. Travaillons à la convaincre de la qualité de nos contenus, de nos appareils et de nos modes de diffusion.

Mme Sibyle Veil. – Nous avons aujourd'hui besoin de visibilité. Chacun voit bien qu'il existe un enjeu. Nous ne voulons pas fragiliser le média. Nous souhaitons donc que la transition soit suffisamment longue et bien menée pour ne pas perdre d'auditeurs, mais plus elle sera longue, plus ce sera coûteux. Or il y a eu beaucoup d'hésitation avant de lancer cette

nouvelle technologie, aucun acteur n'ayant économiquement intérêt à investir massivement sans savoir si les choses vont aller jusqu'au bout.

La question est de savoir dans quel délai cette nouvelle technologie se substituera à la FM. C'est le premier besoin des acteurs économiques. Tout le monde pourra alors fonder sa stratégie et arrêter ses décisions financières.

Je rappelle que Radio France a cherché à donner des signaux à l'ensemble du secteur sur cette question dès 2018. Lors de ma première audition devant le CSA en tant que candidate à Radio France, j'avais pris l'engagement d'aller vers le DAB+ et de le soutenir, ce que nous avons fait sans équivoque ces dernières années.

Je rappelle aussi que le service public a éteint ses ondes longues et ses ondes moyennes plus tôt que l'ensemble du secteur en ayant le souci d'envoyer des signaux positifs. Les économies faites à cette occasion ont été restituées au contribuable en 2015 et 2016, Radio France étant responsable de la dépense publique.

La visibilité doit comporter certains accompagnements législatifs, fort bien rappelés par le président de l'Arcom. La présence du DAB+ dans les véhicules est indispensable. Avec les développements des tableaux de bord connectés, les constructeurs automobiles ont tendance à sous-traiter aux GAFAs l'*infotainment* au sein des véhicules. Aujourd'hui, ce sont Google, Apple, Amazon qui opèrent ces tableaux de bord connectés.

Cela rejoint la question posée par Catherine Morin-Dessailly sur la musique : peut-être qu'un jour, les automobilistes pourront disposer d'Amazon Music, Apple Music, YouTube, mais qu'ils auront très difficilement accès aux radios nationales.

Or si la scène musicale française est aujourd'hui aussi forte, c'est bien parce qu'il existe des acteurs de la radio pour la soutenir, la faire connaître, la faire durer et la rendre visible. Je pense donc que le fait de préserver le média radio et ses conditions de distribution est une condition essentielle pour notre souveraineté dans ce domaine.

Enfin, nous sommes réunis avec l'ensemble des acteurs privés dans Radioplayer, qui est une technologie européenne qui a la particularité d'être hybride. Elle passe du DAB+ à l'IP. Je pense que l'avenir de la radio se trouve dans des modes de réception hybrides et dans la continuité des différents appareils. C'est là-dessus qu'il faut que nous travaillions collectivement.

Une réflexion comme celle qui est proposée par le président de l'Arcom doit permettre d'avoir un coup d'avance par rapport à ce que l'on veut faire ensemble pour continuer à faire en sorte que le média radio demeure moderne, attractif et diffusé dans les meilleures conditions de simplicité possible afin de toucher le public que nous voulons.

Dans le cas contraire, le public écoutera YouTube chez lui ou dans sa voiture, sans avoir à passer par la radio. C'est tout l'enjeu de fond. Il faut que l'ensemble du secteur demeure uni derrière celui-ci.

M. Emmanuel Boutterin. – Nous sommes tous d'accord s'agissant du DAB+ : c'est maintenant qu'il faut surmonter le défi, qui n'est plus une question de technologie ou de planification, mais un problème économique, voire industriel.

Est-ce une question de calendrier ? Non, le calendrier est guidé par la planification de l'Arcom, qui est tout à fait satisfaisante. Des interrogations subsistent sur certaines zones blanches, mais les choses ont démarré depuis longtemps. C'est une question de signal politique, comme pour la TNT.

Est-ce une question de nom ? On peut y réfléchir le cas échéant, mais ce n'est pas un obstacle. Si, comme le dit Christophe Schalk, ce nom est unanimement reconnu en Europe, il faut le maintenir.

Cependant, il faut un signal politique fort, qui nécessite incontestablement un soutien de la puissance publique. Il ne s'agit pas forcément d'un soutien économique massif. Le Président Chirac avait, à l'époque de la TNT, provisionné 150 millions d'euros. Aujourd'hui, 150 millions d'euros, au regard des plans de relance, ce n'est pas grand-chose. Je sais que c'est beaucoup, monsieur le président de l'Arcom, mais cela se travaille. Des économies peuvent être réalisées.

C'est une question de volonté politique, et cela ne peut venir que du Gouvernement et du Parlement. C'est pour cela, à mon sens, que votre rôle est essentiel.

Enfin, s'agissant des radios locales associatives, celles-ci sont partiellement subventionnées – articles 29 et 80 de la loi de 1986. Nous avons d'ores et déjà entamé des discussions sur un soutien particulier à la double diffusion qui, pour 200 des nôtres, est entamée depuis plusieurs années. Il s'agit toutefois de 200 euros par mois. Cela reste faible.

Notre demande de soutien financier et logistique pour les radios associatives – et je remercie le président de l'Arcom et l'ensemble des éditeurs ici présents de ne pas avoir fait obstacle à ce type de soutien supplémentaire – reste limitée au regard du défi que nous devons relever tous ensemble.

M. Hervé Godechot, membre du collège de l'Arcom. – Deux questions n'ont pas trouvé réponse pour l'instant. Je commencerai par ce que vient de dire Sibyle Veil. Personne n'imagine que le DAB+ est l'alpha et l'oméga de la radio de demain. Ce n'est qu'un des éléments. Il est important que la radio soit présente partout où existent des usages.

Une question a été posée sur le rapport entre l'écoute en IP, en FM et en DAB+. Pour ce qui est de la FM et du DAB+, il faut pouvoir marquer les signaux pour mesurer les audiences et déterminer dans quelle proportion les uns et les autres écoutent la FM et le DAB+.

En revanche, on étudie de très près le rapport entre l'écoute en IP et en hertzien. Il faut se rappeler que la radio linéaire représente aujourd'hui 56 % de l'usage total de l'audio. Cela comprend également les plateformes de *streaming* musical et les podcasts. On voit donc bien que la radio linéaire est toujours extrêmement puissante.

S'agissant du rapport entre hertzien et IP, 80 % de l'écoute en linéaire se fait toujours en hertzien. Cela reste extrêmement puissant, et on comprend en quoi le DAB+ et le hertzien restent, d'une manière générale, un point extrêmement important pour le dynamisme de la radio.

Une autre question porte sur la sobriété énergétique. Les émetteurs consomment bien moins d'énergie en diffusant le DAB+ que la FM, la spécificité de la technologie du

DAB+ étant de permettre d'« encoquiller » dans un seul et même signal, et sur une seule et même fréquence, treize signaux de radio différents.

Là où, en analogique, vous avez treize fréquences pour treize radios, avec le DAB+, vous avez treize radios pour une seule fréquence. On consomme donc beaucoup moins d'énergie.

Mme Constance Benqué. – Je rejoins Sibyle Veil au sujet de la visibilité. En revanche, pas de visibilité sans aides. Radio France est financée par l'État, les radios associatives par la FSER, et les radios privées doivent se financer sur leurs recettes, qui ne sont pas extensibles, surtout en ce moment.

Les aides et l'engagement de l'État sont donc essentiels pour les radios privées.

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le président de l'Arcom, vous avez évoqué un Livre blanc.

Dans quel délai pourrait-il être élaboré ? On voit qu'il pourrait répondre à un certain nombre des questions posées ce matin.

M. Roch-Olivier Maistre. – J'ai profité de cette table ronde pour faire cette proposition. Votre enceinte est toujours demandeuse de propositions. Si elle fait consensus auprès des uns et des autres et des services de l'État, on pourrait se mettre en ordre de marche.

Cela nécessite d'entendre l'ensemble des acteurs, et cela prend un peu de temps, mais on essaierait de conclure assez rapidement. L'idée serait d'entendre tous les points de vue, d'essayer de bâtir des scénarios, de recenser toutes les questions qui se posent et d'apporter les éclairages nécessaires dans le courant du premier semestre de cette année, pour essayer d'« atterrir » d'ici la fin de l'année.

M. Laurent Lafon, président. – Merci de votre participation et des précisions que vous nous avez apportées.

Je pense que cette table ronde a été utile. Elle était assez attendue par les sénatrices et les sénateurs mais aussi au-delà, car il était nécessaire de parler de ce sujet. Nous en avons bien perçu les enjeux à travers vos interventions respectives.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat sera très attentive à accompagner ces enjeux, stratégiques pour le secteur de la radio.

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

La réunion est close à 11 h 55.

Mercredi 1^{er} février

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique – Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Bernard Fialaire rapporteur sur la proposition de loi n° 177 (2022-2023) portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique présentée par M. Bernard Fialaire et plusieurs de ses collègues.

Transition écologique du bâti ancien - Audition de MM. François de Mazières, maire de Versailles, Boris Ravignon, président de l'Agence nationale de la transition écologique, Jean-François Hébert, directeur général des patrimoines et de l'architecture au ministère de la culture, Fabien Sénéchal, président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France, et Mme Grégoire Dutertre, directrice du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de Seine-et-Marne

M. Laurent Lafon, président. – Lors de la présentation de son rapport consacré aux patrimoines lors du projet de loi de finances pour 2023, Sabine Drexler nous avait alertés sur le défi soulevé par la transition écologique du bâti ancien. Les immeubles datant d'avant l'année 1948 représentent environ un tiers de notre parc immobilier. Leur rénovation thermique est donc un enjeu important dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Cependant, la transition de ces bâtiments ne peut pas se faire à n'importe quelle condition : ceux-ci constituent un patrimoine qu'il nous faut aussi préserver.

Afin d'approfondir notre réflexion, nous accueillons ce matin cinq intervenants : M. François de Mazières, maire de Versailles, ancien directeur général de la Fondation du patrimoine et ancien directeur de la Cité de l'architecture et du patrimoine ; M. Boris Ravignon, président de l'Ademe – l'Agence de la transition écologique – et maire de Charleville-Mézières ; M. Jean-François Hébert, directeur général des patrimoines et de l'architecture au sein du ministère de la culture ; M. Fabien Sénéchal, président de l'Association nationale des architectes des Bâtiments de France, architecte des Bâtiments de France (ABF) à la direction régionale des affaires culturelles (Drac) de Bretagne ; enfin, Mme Grégoire Dutertre, directrice du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) du Val-de-Marne, qui intervient aujourd'hui au nom de la Fédération nationale des CAUE.

Nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Nous mesurons bien que concilier les impératifs de la transition écologique avec la protection de notre patrimoine est complexe. Pourtant, il y a urgence à agir : d'une part, parce qu'il faut s'attendre à une multiplication des travaux de rénovation énergétique dans les années à venir sous l'effet des dispositions de la loi Climat et résilience ; d'autre part, parce que la réhabilitation du bâti ancien apparaît, d'un point de vue écologique, comme l'avenir de la construction.

Dans son rapport, Sabine Drexler avait identifié plusieurs leviers d'action, qui allaient de l'adaptation du cadre réglementaire à l'amélioration de la formation, en passant par une meilleure coordination interministérielle, une plus grande mobilisation des outils disponibles ou encore le soutien à la recherche et la remise à plat des aides financières.

Nous sommes impatients d'entendre votre point de vue et vos propositions en vue de favoriser une transition écologique respectueuse de notre patrimoine.

Avant de vous céder successivement la parole pour une intervention liminaire de cinq à sept minutes, je me permets de vous rappeler que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

Mme Grégoire Dutertre, directrice du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de Seine-et-Marne. – Merci pour votre invitation. Le réseau de la Fédération nationale des CAUE dispose de 92 implantations sur le territoire national. Ces associations, dont le statut est défini par la loi de 1977 relative à l'architecture, ont pour mission de conseiller, former, informer et sensibiliser les collectivités, les particuliers, les administrations et les professionnels sur les thèmes de l'architecture, de l'urbanisme, du paysage et de l'environnement.

Les CAUE occupent une place leur permettant de réunir tous les acteurs publics et privés pour inventer collectivement des process efficaces afin d'améliorer le partage de connaissances, notamment sur les enjeux et les objectifs liés au besoin d'une rénovation plus importante. Leur position leur permet de réunir les acteurs impliqués en dehors de relations contractuelles, commerciales ou hiérarchiques. Aborder le sujet de la rénovation énergétique par le biais de la valeur culturelle de l'architecture est susceptible de mobiliser les acteurs au-delà des professionnels de la construction. La transversalité nécessaire à la rénovation du bâti ancien suppose un espace d'interaction stable et pérenne, à l'image des échanges pluridisciplinaires conduits par les communautés départementales pour la transition énergétique (CDTE).

Le CAUE de Seine-Maritime a publié un travail portant sur la réhabilitation architecturale et thermique du bâti ancien. Celui des Yvelines a étudié l'impact architectural de la rénovation énergétique sur toutes les typologies de bâtiments. L'observatoire des CAUE d'Île-de-France a organisé deux séminaires consacrés à la rénovation du bâti existant, en partenariat avec la Drac. Le CAUE de Seine-et-Marne travaille en partenariat avec l'union des architectes du département, pour lesquels des formations sont organisées. Celui de l'Essonne a entrepris la rénovation en béton de chanvre à l'intérieur d'un petit immeuble datant du XVIII^e siècle.

Les CAUE offrent une ingénierie de proximité : ce sont des conseillers identifiés et pérennes pour les élus et les acteurs locaux souhaitant réduire leur facture énergétique tout en adoptant une démarche créative dans la modernisation de leurs équipements publics. Le bâti ancien représente un tiers des logements actuels, mais il constitue l'âme de nos villes et de nos villages. Les politiques de redynamisation du commerce de proximité et de lutte contre l'étalement urbain et les îlots de chaleur abordent nécessairement cette question. La densification des tissus urbains touche le bâti ancien ; seuls les architectes maîtrisent l'insertion du bâti neuf dans des îlots anciens.

J'en viens aux enjeux d'intérêt public. La rénovation du bâti ancien n'est pas qu'une affaire de propriétaires, mais bien un enjeu vital de la transition économique et

écologique. Si, lors de ces opérations, nous détruisons notre patrimoine, c'est aussi notre place dans l'histoire urbaine de notre époque que nous détruisons. Le bâti ancien joue un grand rôle dans l'attrait de la France comme première destination touristique mondiale. Afin d'encourager les propriétaires à rénover, il faut étendre les prêts hypothécaires. Des inventaires des typologies du bâti doivent être engagés dans tous les secteurs anciens en vue d'assigner des règles de rénovation. Cela dit, les règles du code de l'urbanisme se fondent sur l'aspect extérieur des constructions.

Les accompagnateurs Rénov' doivent disposer d'un socle minimal de compétences. Aidons l'ingénierie pour compenser le manque de rentabilité des missions de rénovation. Soyons lucides : si le marché était rentable, il serait déjà accaparé par les prestataires privés. Cessons de multiplier les comparaisons en matière d'efficacité thermique entre le bâti récent et le bâti ancien ; ce dernier représente une valeur qui dépasse toute comparaison avec ce que nous avons construit depuis la Seconde Guerre mondiale.

L'économie des ressources, l'intelligence bioclimatique et la diversité architecturale du bâti ancien sont les fondements de notre culture urbaine européenne. Or, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'économie du bâtiment est entièrement tournée vers la construction neuve. Durant des décennies, nous avons privilégié la démolition au détriment de la rénovation : c'est un regard économique à court terme. Nous devons négocier un virage très serré afin de favoriser la rénovation fondée sur l'économie des ressources et la réduction des déchets. Sortons le bâti ancien de l'insalubrité, de l'inadaptation et du désamour afin de conserver une stabilité essentielle dans la perspective des grands bouleversements de notre époque. Favorisons l'occupation temporaire des bâtiments qui sont vides durant quelques mois, lors d'un changement de propriétaire par exemple. Le bâti ancien ne doit pas rester cantonné à son apparente inadaptation thermique : réinvestissons notre cadre de vie.

M. Fabien Sénéchal, président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France. – Je souscris aux propos de Mme Dutertre, qui posent le sujet de manière claire et stratégique.

Praticiens dans les départements, les architectes des bâtiments de France sont des agents du ministère de la culture dans les territoires. Nous travaillons avec les élus, en particulier dans les communes rurales, où l'on constate des difficultés et des manques d'ingénierie.

Je souhaite tout d'abord insister sur le fait que la rénovation énergétique du bâti concerne la question du logement et de la vie. On passe de crise en crise : les gilets jaunes ont questionné le périurbain, la crise du covid a posé la question de la qualité du logement, et aujourd'hui la crise énergétique pose la question de la rénovation du bâti ancien. N'oublions pas que l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) impose, à juste titre, le réinvestissement des centres anciens, la rénovation du déjà-là. Le conflit actuel pose la question de la construction et de son coût énergétique, qui représente un quart de la consommation totale d'énergie et doit être réduit. Les processus, les habitudes et les normes sont questionnés, et la rénovation énergétique du bâti concerne ainsi le logement dans sa globalité.

Ensuite, il faut préciser que si les ABF ont pour objectif la rénovation, la conservation et la mise en valeur du patrimoine, ils ne sont présents que sur 6 % du territoire national. C'est très peu : seule une part insuffisante du bâti est concernée par les lois et les textes du code du patrimoine. De même, hormis en cas de CAUE, les élus et les professionnels se retrouvent sans ingénierie de conseil pour porter ces projets, ce qui est

fréquent en milieu rural. Ce point est important : la rénovation énergétique du bâti ou l'amélioration de l'habitat doit être comprise comme une chaîne globale, incluant un concepteur – qui souvent n'est pas architecte –, un maître d'ouvrage et des équipes d'ingénierie. En particulier, la profession de thermicien n'est pas réglementée en France. Les compétences des thermiciens en matière de bâti ancien sont rares : dans le Finistère, j'ai identifié une seule personne compétente ; en Nouvelle-Aquitaine, le thermicien spécialiste du bâti ancien vient de prendre sa retraite, et les collègues architectes sont désespérés. En amont, les conseillers MaPrimeRénov' ne sont pas toujours formés, tout comme les artisans en aval. Nous savons que cela fait partie des missions des ABF : nous nous battons pour préserver des mises en œuvre traditionnelles, des enduits anciens, des fenêtres en bois faites sur mesure, pour conserver non seulement un patrimoine, mais également des savoir-faire. Or ces savoir-faire ont disparu ou sont très difficilement mobilisables, alors que ce sont ces entreprises qui permettront une rénovation massive du patrimoine ancien.

Enfin, toutes les normes sont aujourd'hui pensées pour le neuf, alors que le bâtiment ancien, qui a d'autres qualités, se comporte différemment. Certains organismes comme l'Ademe et le centre de ressources pour la réhabilitation responsable du bâti ancien (Creba) travaillent sur ce sujet, mais nos normes et nos systèmes d'aide sont néanmoins tous tournés à destination du neuf. Il y a là un sujet : sur le terrain, par méconnaissance, 80 % du budget des gens rénovant leur logement est consacré à résoudre environ 25 % du problème. Par ailleurs, certains architectes expérimentés ont travaillé lors des grandes campagnes de rénovation du bâti des années 1980 et 1990. Les bailleurs sociaux constatent aujourd'hui que, par manque d'adéquation, tous ces travaux faits en centre ancien sont à reprendre, et qu'ils ont même parfois considérablement dégradé l'état sanitaire et la qualité de vie dans ces bâtis. Faisons attention : dirigeons tout cet argent consacré à la rénovation énergétique du bâti – il y en a beaucoup – au bon endroit, pour qu'il ne soit pas contre-productif dans les trente ou quarante années à venir.

M. François de Mazières, maire de Versailles. – Je souligne la qualité du dossier qui nous a été remis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, qui contient de nombreuses propositions.

Il y a un vrai risque de la « France moche » – j'exagère sans doute –, de banalisation : on veut aller vite en raison de l'urgence climatique, et on a tendance à faire partout la même chose, car l'isolation par l'extérieur emprunte toujours les mêmes méthodes. Or le charme de la France, c'est son patrimoine, ses spécificités locales. La modénature donne de l'élégance aux bâtiments, mais court le risque de disparaître. Pour l'isolation par l'intérieur, il y a également un risque de destruction du patrimoine.

Concrètement, en tant que président d'une intercommunalité, j'ai vu une commune carencée en logements détruire dans l'urgence des bâtiments intéressants, comme des maisons en meulière. Il y a un vrai risque d'une banalisation assez terrifiante de notre environnement.

Les associations du G8 Patrimoine ont réagi unanimement en novembre dernier, pour alerter sur les risques de mise en péril du patrimoine que comporte la loi Climat et résilience de 2021. Le risque naît aussi d'une incompréhension : tout repose aujourd'hui sur le diagnostic de performance énergétique (DPE), mais les gens qui réalisent ces DPE ne sont pas toujours qualifiés quant au patrimoine, et traitent de la même manière un bâtiment ancien et un bâtiment construit il y a dix ou vingt ans. Selon ces associations, le patrimoine d'avant 1948 représente même un atout pour la question environnementale – j'y reviendrai.

Il y a une accélération de la législation, une accumulation de lois qui fait que plus personne n'y comprend rien. Dans une ville patrimoniale comme Versailles, même avec les services très compétents dont nous disposons, les choses sont devenues si difficiles à suivre que les propriétaires de logements anciens ont cru qu'ils devraient vendre en catastrophe leurs biens de classe énergétique G ou F, car ils pensaient qu'ils ne pourraient plus les louer après 2025 et 2028. Il y a eu un moment de panique, avant que nous ne prenions connaissance d'un décret pris le 8 avril par le ministère de la culture, qui permet à une ville comme Versailles, dans un secteur protégé, de bénéficier de règles assouplies. Mais personne n'est au courant !

De même, le ministère a récemment autorisé à assouplir la règle sur l'installation de panneaux photovoltaïques en espaces protégés. Les ABF font un travail courageux, mais ils n'en peuvent plus. Dans mon département, les ABF doivent rendre 4 000 avis par an. Ce n'est pas sérieux : un suivi intelligent pour la rénovation ne peut pas être réalisé sans prendre du temps. Il y a un problème de suivi, même lorsqu'un dispositif de protection existe, qui ne concerne en effet que 6 % du territoire. Les CAUE sont une bonne idée, mais ils souffrent également de problèmes d'effectifs, et sont très inégalement répartis entre les départements.

Un point me semble très préoccupant. Aujourd'hui, l'État, confronté à des logiques contradictoires, devient un peu schizophrène. Dans une ville patrimoniale comme Versailles, l'État cherche à vendre ses biens le plus cher possible, à tel point qu'il m'est impossible de participer aux jurys sur les projets. Par exemple, l'État a vendu un bâtiment Roux-Spitz à un prix extrêmement élevé en interdisant aux promoteurs de me rencontrer, pour faire monter les prix. Si l'on veut vraiment protéger le patrimoine collectivement, il faudrait commencer par établir un vrai dialogue.

Il y a pourtant une opportunité extraordinaire qui se présente à nous. Le patrimoine permet de renforcer la lutte contre le réchauffement climatique, car de nombreux bâtiments anciens sont conçus intelligemment par rapport au climat. On ne le dit pas assez, mais la pire activité pour l'émission de gaz à effet de serre est la construction. Selon une loi récente, lors de la construction d'un bâtiment, on n'est plus soumis à la réglementation thermique (RT) mais à la réglementation environnementale (RE) : sur les cinquante années de vie en moyenne d'un bâtiment, la création de gaz à effet de serre repose, entre 60 % et 90 %, sur le moment de sa construction. Le patrimoine a donc un atout naturel concernant les problèmes de l'environnement, mais on ne le dit pas assez.

Les architectes ont beaucoup évolué aujourd'hui. La présidente de l'ordre des architectes, Christine Leconte, a publié un livre avançant qu'il faut transformer le logiciel, et apprendre à rénover. Cette révolution intellectuelle est fondamentale : défendre le patrimoine, c'est aussi s'insérer dans une logique de protection de l'environnement.

Il faut donc tout d'abord renforcer la formation. Dans les écoles d'architecture, on ne parle que très peu de la question du patrimoine ; la rénovation doit être davantage mise en avant dans la formation des architectes.

Je pense aussi que la recherche sur les nouveaux matériaux doit être renforcée. En 2011, une étude a été conduite avec les associations de patrimoine, qui jouent un rôle capital pour répondre au manque d'effectifs de certains services.

Il faut aussi réfléchir à transformer le diagnostic de performance énergétique (DPE). Les diagnostics sur des bâtis patrimoniaux doivent être réalisés par des personnes

conscientes de l'existence de différences avec le bâti récent. Des spécialistes « DPE patrimoine » me semblent utiles. Ceci d'autant plus que le système des aides reste d'une incroyable complexité, en dépit des efforts faits avec MaPrimeRénov'. La communication concernant ces aides devrait être renforcée.

Responsabiliser les collectivités territoriales me paraît également essentiel. En effet, sur les 400 millions de mètres carrés de bâtiments publics, les trois quarts relèvent des collectivités territoriales. Celles-ci devront donc être aidées. Un système de tiers financeur a été récemment adopté à l'Assemblée nationale. Ce système est certes intéressant, mais la garantie du remboursement, qui repose sur des améliorations énergétiques, sera difficile à mettre en place dans un contexte de fluctuation des prix de l'énergie. Nous venons de sortir des emprunts toxiques, il faut donc faire attention. Du point de vue des collectivités, une aide directe serait certainement un dispositif plus efficace.

On peut aussi décliner des mesures existant déjà dans d'autres domaines.

Ainsi, dans le cadre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), certaines villes doivent payer des pénalités. Pourquoi ces pénalités ne financeraient-elles pas la rénovation thermique du patrimoine ancien ?

La péréquation peut aussi être employée. De mon point de vue – je l'ai déjà indiqué lorsque j'étais député –, la péréquation, renouvelée chaque année avec le même montant, est un mécanisme pervers. En effet, des ressources sont prélevées sur les finances d'une commune au profit d'une autre, sans connaître leurs projets respectifs. La péréquation pourrait devenir un instrument intelligent. Les communes qui réalisent des investissements patrimoniaux pourraient ainsi être aidées en bénéficiant d'une baisse de leur contribution à la péréquation. Chaque année, la ville de Versailles perd huit points d'impôts à ce titre, sans tenir compte des éventuelles évolutions de charges.

Enfin, pour relever ces défis, les associations sont des acteurs importants. J'ai été directeur général de la Fondation du patrimoine qui a réalisé un travail remarquable ces dernières années. Le label de la Fondation du patrimoine est un outil très intéressant. Ne pourrait-on pas utiliser ce label, en l'étendant, afin de faciliter les rénovations ? Ce serait un levier d'action pour les propriétaires privés de bâtiments anciens.

Il est nécessaire de s'appuyer sur des associations comme Maisons paysannes de France, qui a une véritable culture s'agissant de l'utilisation de techniques anciennes pour l'isolation de ces bâtiments. Cela permettrait d'avoir une meilleure approche de la rénovation énergétique.

La rénovation énergétique est à la fois un risque – dans votre rapport, l'emploi du mot défi est très juste –, mais aussi une opportunité.

M. Boris Ravignon, président de l'Agence de la transition écologique. – L'Agence de la transition écologique est le nouveau vocable utilisé pour désigner l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Sa contribution porte sur plusieurs domaines de la transition écologique. Les principaux fonds dont elle dispose, qui sont connus des sénateurs comme des élus locaux, ont trait au développement de la chaleur renouvelable, aux dispositifs d'économie circulaire et à l'accompagnement des mutations de notre parc de logements.

Il s'agit d'un des grands enjeux écologiques de notre pays. Pour atteindre la neutralité carbone en 2050, 90 % du parc des 30 millions de logements actuels doit atteindre un niveau de consommation énergétique équivalent à celui des bâtiments basse consommation énergétique (BBC).

À ce jour, la consommation énergétique moyenne du parc de logements français est de l'ordre de 200 kilowattheures par mètre carré et par an. Or l'objectif est d'atteindre 80 kilowattheures pour 90 % des logements composant ce parc.

Il s'agit donc d'un travail d'ampleur et la contribution du parc de logements est essentielle à la réalisation de la neutralité carbone.

On pourrait considérer que les 10 % de logements restants, qui n'atteindraient pas le niveau de consommation énergétique des BBC, relèveraient du bâti ancien, mais ce n'est pas le cas. Celui-ci représente entre 20 % et 25 % de notre parc actuel de logements, soit environ 7 millions de logements. L'enjeu est considérable.

Ces chiffres rendent compte de la planification écologique.

Comme cela a été rappelé, l'évolution du bâti ancien a été une nécessité sociale. Les personnes qui y résident ont les mêmes droits d'accès aux progrès en matière de consommation énergétique que celles habitant dans des logements plus récents. Je suis d'accord avec François de Mazières : il serait dangereux que le bâti ancien ne soit pas intégré à la transition écologique et qu'il devienne un espace symbole de déclassement en raison de coûts énergétiques très supérieurs aux autres. Les logements soumis à la loi de 1948, privés d'investissements pendant des décennies, en sont un exemple avec un fort taux d'habitats insalubres.

Accompagner la transition énergétique du bâti existant est donc essentiel. Les habitants du bâti ancien doivent ainsi profiter des mêmes avantages que les autres en progrès de consommation énergétique, puisque cela se traduit par de moindres dépenses d'argent.

Mais il s'agit aussi de respecter les caractéristiques de ce bâti ancien. L'Ademe considère que le bâti ancien, à savoir celui datant d'avant 1948, n'est pas assez correctement documenté dans toute sa diversité. Après 1948, une standardisation et une forme d'industrialisation des modes de construction ont permis d'obtenir des bâtiments dotés des mêmes caractéristiques sur l'ensemble du territoire.

Il est donc encore nécessaire de comprendre les caractéristiques et la diversité de ce bâti ancien. Les maisons à colombages de Troyes diffèrent des maisons en pierre de taille de l'Aubrac. Les caractéristiques thermiques, hygrothermiques, architecturales, qui dans certains cas sont favorables à l'isolation, doivent être étudiées. Ce n'est pas le cas pour l'instant.

À ce jour, la réglementation environnementale, dite RE2020, est applicable essentiellement à la construction neuve. Une transition écologique qui ne concernerait que les logements construits chaque année, et pas les 99 % de logements existants, ne serait pas satisfaisante.

Des guides de bonnes pratiques, fondés sur une connaissance fine de ces bâtiments anciens, sont nécessaires. Un travail de recherche sur les matériaux et leur mise en

œuvre, spécifique à chaque type de construction ancienne, est à réaliser afin d'améliorer les qualités énergétiques et thermiques de ces bâtiments.

En effet, la rénovation ne doit pas être effectuée au détriment de la préservation du bâti ancien ; des protections s'appliquent à ce bâti. Ainsi, l'isolation extérieure est possible uniquement si elle n'est pas contraire aux mesures de protection prévues.

L'Ademe a donc choisi de soutenir la recherche sur ces sujets, en l'accompagnant de la création de labels nouveaux, comme le label Effinergie patrimoine, expérimenté pendant trois ans entre 2020 et 2022. Il a permis de déterminer s'il était possible d'atteindre le niveau des BBC dans le bâti ancien. Cela est possible, mais suppose un travail conciliant l'amélioration thermique des bâtiments anciens et leur préservation.

Ces deux dimensions ne sont pas dissociables et il est nécessaire de trouver les personnes capables de le faire. Un travail de formation et de diffusion de ces bonnes pratiques est indispensable. Une standardisation ne sera pas possible ; il faudra travailler selon le type de bâtiment ancien concerné.

Notre approche est donc de mettre l'accent sur la conciliation de ces deux dimensions : rénovation et préservation du bâti ancien.

Jean-François Hébert, directeur général des patrimoines et de l'architecture au ministère de la culture. – Comme acteur de terrain, je reprendrai quelques éléments et développerai des axes du rapport de Sabine Drexler, moins abordés.

Ce sujet n'est pas récent ; nous travaillons depuis quelques années avec les associations évoquées par François de Mazières. Néanmoins, ce sujet est devenu une priorité du Gouvernement, mais aussi du ministère de la culture. Une feuille de route est en train d'être mise au point, dont la ministre parlera prochainement.

Comme cela a été justement rappelé, la préservation du patrimoine est écologique par essence. En effet, on conserve des sols, des ressources, des matériaux, des immeubles et des mobiliers, qui sont transmis aux générations suivantes.

Le ministère travaille sur plusieurs axes, mais je concentrerai mon propos sur la formation – un peu – et sur l'interministérialité. Nous travaillons sur la formation des professionnels. Je corrige les propos de François de Mazières sur les écoles d'architecture, qui sont toutes engagées dans cette transition écologique.

La ministre a créé, voilà deux jours, un prix portant sur ce sujet et quelque 60 % à 70 % des projets architecturaux concernent la rénovation ou la réutilisation de ces bâtiments. La majorité des projets ne relève plus de la construction neuve. C'est un mouvement de fond très encourageant.

Sur la formation continue, un travail très important a été mené en association avec les architectes du patrimoine et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Nous avons pu mobiliser des professionnels et les faire travailler sur des sujets très concrets : les matériaux isolants, les filières biosourcées, la problématique des fenêtres, etc.

Nous allons lancer une formation en ligne, toujours avec le Cerema, qui abordera différents thèmes sur quatre semaines : les enjeux de la réhabilitation énergétique responsable

du bâti ancien, la méthode à adopter pour concevoir un projet de réhabilitation énergétique responsable, les spécificités techniques ; les solutions d'amélioration énergétique respectueuses du patrimoine et techniquement adaptées.

À ces formations très nombreuses, s'ajoutent d'autres formations organisées par des associations, comme Maisons paysannes de France, dont l'engagement sur le sujet est ancien.

Le ministère a aussi la responsabilité de diffuser les données, ce qu'il fait *via* des fiches techniques.

Je voudrais maintenant me concentrer sur la dimension politique. Nous sommes tous conscients qu'il faut réussir à concilier des exigences en apparence contradictoires : développer les énergies renouvelables et protéger le patrimoine sont deux objectifs différents, mais nous avons la conviction qu'ils ne sont pas irréconciliables.

C'est pourquoi, sous le ministère de Roselyne Bachelot et, maintenant, de Rima Abdul-Malak, nous avons décidé de travailler avec nos collègues du ministère de la transition écologique, comme le montre le travail réalisé sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Dessiner en collaboration avec eux des orientations pour le terrain nous a semblé une bonne manière d'éviter d'en venir à des mesures presque « démagogiques », dont, par exemple, la suppression pure et simple de l'avis conforme des architectes des bâtiments de France. L'effort que le ministère a fait sur lui-même a donc été de ne pas se braquer sur une interdiction de tout panneau photovoltaïque dans les zones protégées par les ABF, mais d'organiser l'installation et l'insertion de ces panneaux, de manière intelligente, dans les centres anciens.

Je tiens d'ailleurs à vous remercier, monsieur le président Lafon, vous et les membres de la commission, car vous avez soutenu les deux ministères dans cette affaire. Nous ne sommes pas passés loin d'une catastrophe qui aurait été la réédition de l'entorse, décidée dans le cadre de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, autorisant les maires à se passer de l'avis conforme en cas de logement insalubre.

Notre intention est de continuer dans cette voie de l'interministérialité : nous allons travailler sur le diagnostic de performance énergétique (DPE) ; nous voulons faire évoluer les critères d'attribution de certains dispositifs de soutien, comme MaPrimeRénov' ; nous allons capitaliser sur toutes les données accumulées par les instances scientifiques, comme le Centre de ressources pour la réhabilitation responsable du bâti ancien (Creba) ou l'Association nationale des architectes des bâtiments de France (Anabf), et les traduire en nouvelles recommandations ; à partir du mois de mars, nous engagerons un travail sur la norme européenne NF EN 16 883 – performance énergétique des bâtiments d'intérêt patrimonial ; enfin, nous serons très occupés par un chantier tout à fait structurant, celui des menuiseries des fenêtres des monuments historiques, dont la conservation est remise en cause par les modalités d'attribution des subventions de la rénovation thermique. Nous devons d'ailleurs, sur ce dossier également, travailler avec nos collègues du ministère de la transition écologique, dans le but de donner des directives claires à nos ABF, mais aussi nous rapprocher des groupements d'entreprises spécialisées, qui ont tout intérêt à nous proposer des matériaux innovants, et harmoniser les pratiques d'autorisation de travaux.

J'insiste donc sur l'importance du travail interministériel engagé : c'est la voie d'avenir !

Mme Sabine Drexler. – Merci à tous pour vos présentations très riches et éclairantes, confirmant malheureusement les craintes que nous avons déjà pu exprimer au sein de notre commission.

Alors que la loi Climat et résilience entre dans sa phase concrète, nous constatons avec effarement qu'elle n'a pas tenu compte comme il aurait fallu du patrimoine bâti de notre pays, en particulier du petit patrimoine non protégé, souvent rural. Nul ne conteste la nécessité de mener à bien le chantier de la rénovation énergétique, mais nous déplorons tous la mise en place de procédures aussi préjudiciables.

Je pense en particulier aux critères du DPE, en partie inadaptés au bâti présentant un intérêt historique.

Le bâti ancien, représentant un tiers du parc habitable concerné par la loi, nécessite des travaux réalisés dans le respect de son implantation, de ses propriétés hygrothermiques et d'inertie, faute de quoi on le condamne. En outre, les propriétaires-bailleurs souhaitant continuer à louer leurs biens se trouvent contraints soit de suivre des préconisations inadaptées, soit de délaisser ces biens – une aubaine pour les constructeurs, qui rachètent les maisons au prix du terrain, les démolissent et les remplacent par des constructions neuves dans le cadre du programme zéro artificialisation nette (ZAN). Alors que celui-ci pourrait être une opportunité pour la réhabilitation et la réaffectation du patrimoine bâti, on obtient l'effet inverse !

J'ai la chance de participer à la commission d'enquête sénatoriale visant à évaluer l'efficacité des politiques de l'État en matière de rénovation énergétique qui débutera prochainement ses travaux. Je voudrais en profiter pour identifier les leviers d'action permettant de résoudre en urgence cet impensé réglementaire, avant qu'il ne soit trop tard pour notre patrimoine bâti, qui humanise nos territoires, confère à notre pays son identité, permet de mettre en œuvre et transmettre des savoir-faire exceptionnels et contribue à l'attractivité touristique et au dynamisme économique de nos régions.

Plusieurs solutions pourraient être envisagées et nous voudrions avoir votre avis sur certaines d'entre elles. Faudrait-il revoir les DPE pour les adapter aux spécificités des différents types de bâti ? Que pensez-vous des conditions dans lesquelles sont réalisés ces DPE ? Les diagnostiqueurs sont-ils assez formés ? Pensez-vous que l'identification du petit patrimoine non protégé par d'autres dispositifs et son inscription dans les documents d'urbanisme, avec des préconisations adaptées, devraient être rendues obligatoires et bénéficier, à ce titre, de moyens humains et financiers mis à disposition par l'État pour aider les collectivités à la mettre en œuvre ?

Mme Grégoire Dutertre. – Une commune engageant un plan local d'urbanisme (PLU) ou un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) peut faire appel à une aide financière versée par les directions départementales des territoires (DDT) – cette aide, d'ailleurs, n'est pas toujours demandée. On pourrait la conditionner à l'identification – effectivement, le mot « inventaire » fait peur – du bâti échappant aux dispositifs de protection déjà en place et, peut-être, des préconisations qui pourraient être faites à l'échelle départementale ou régionale.

M. François de Mazières. – Il est indispensable de revoir les DPE. Le ministère avance des propositions tout à fait intéressantes, mais il faut commencer par cela et, certainement, avoir des diagnostiqueurs spécialisés sur le patrimoine, étant précisé que la préservation du bâti ancien est en soi vertueuse car elle évite d’avoir à réaliser une construction neuve.

S’agissant de la transformation des PLU, il faut différencier les échelles. Pour ma part, j’ai toujours plaidé pour un PLU communal, car l’échelle de l’intercommunalité a tendance à rendre la question de la préservation du patrimoine moins aiguë. En effet, même si un maire n’est pas sensible au sujet, sa population le sera, alors que cette pression est moins forte au niveau de l’intercommunalité.

Mme la sénatrice Sabine Drexler vient néanmoins d’avancer une proposition très intéressante : il faudrait effectivement pouvoir, dans les documents d’urbanisme, intégrer des protections permettant d’éviter des destructions trop rapides. Cette évolution devrait se faire en association étroite avec le bon référent – les conseils d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement (CAUE) sont conceptuellement un outil formidable, mais ils ne sont pas tous aussi dotés et aussi performants – et avec l’appui des associations.

M. Boris Ravignon. – Comme vous le rappeliez, madame Drexler, plusieurs diagnostics réalisés sur un même bien peuvent aboutir à une très grande variété de résultats, ce qui est évidemment choquant. C’est la preuve que certains éléments constitutifs du DPE pourraient être perfectionnés, mais aussi, et surtout, qu’il nous faut améliorer la qualité et le contrôle de sa mise en œuvre. Nous avons conscience de cette difficulté et estimons que, sur ce sujet, un travail interministériel est effectivement nécessaire.

Le DPE a été vu, à juste titre, comme un progrès en matière de calcul de la performance, d’autant que ce diagnostic engage financièrement les acquéreurs d’un bien, notamment ceux qui envisagent de réaliser des travaux. On a longtemps eu le sentiment que le fait de revenir sur le DPE porterait atteinte à son principe et à sa généralisation. Or je ne crois pas que ce soit le cas.

Aujourd’hui, un certain nombre d’adaptations sont nécessaires. Je ne sais pas s’il faudra pour autant créer une catégorie de diagnostics spécifiques au bâti ancien, mais il faudra assurément mettre en place une méthodologie spécifique, qui tienne compte de la diversité de ce patrimoine.

S’agissant de la seconde solution que vous proposez, je vais un peu sortir de mon rôle de président de l’Agence nationale de la transition écologique : une extension adaptée des périmètres de protection serait certainement une bonne réponse à la problématique que vous exposez. La lourdeur de ce type de démarche peut malgré tout en dissuader certains. Ainsi, à Charleville-Mézières, la ville dont je suis le maire, il nous a fallu vingt ans pour mettre en œuvre un PSMV (plan de sauvegarde et de mise en valeur).

Cela étant, peut-être existe-t-il un moyen de trouver une protection intermédiaire adaptée qui permette de mieux concilier les objectifs de préservation du patrimoine et de rénovation du bâti ancien dans une ère où il nous faut consommer moins d’énergie.

Mme Sonia de La Provôté. – La question de la transition écologique du bâti ancien nous a beaucoup occupés lors des dernières discussions budgétaires. En effet, dans la

mesure où le nouveau DPE est d'ores et déjà entré en vigueur, il nous revient de formuler de manière urgente des contre-propositions applicables au patrimoine.

J'ai certes entendu que le ministère de la culture travaille depuis très longtemps sur ce dossier – ce travail au long cours existe d'ailleurs également dans les territoires, y compris au sein des directions régionales des affaires culturelles (Drac) –, mais il me semble que l'on devrait pouvoir aboutir rapidement à une évolution du DPE, ou du moins à la production de fiches pratiques à destination des professionnels. Les nombreux sites patrimoniaux remarquables (SPR) institués aujourd'hui, dont les caractéristiques varient énormément d'une commune à l'autre, pourraient être de formidables outils pour favoriser l'évolution des critères du DPE, pour peu que l'on en fasse la synthèse au niveau national.

Pour être conduite efficacement, la transition écologique du patrimoine doit bénéficier d'un financement et d'un accompagnement spécifiques, notamment parce que la rénovation du bâti ancien coûte plus cher que celle des bâtiments modernes. Ne pourrait-on pas étendre au patrimoine le dispositif fiscal Denormandie pour la réhabilitation de logements anciens, dit « Denormandie ancien », qui est applicable actuellement dans les communes où ont eu lieu des opérations de revitalisation de territoire (ORT), les villes labellisées « Petites Villes de demain » (PVD) et « Action cœur de ville » ? En simplifiant l'accès, on accélérerait certainement cette réhabilitation du patrimoine. N'oublions pas que pour être efficace, il faut viser une massification de la transition écologique.

Je souhaiterais par ailleurs savoir si un travail particulier est mené sur la question du patrimoine de la reconstruction : il arrive que soit considéré comme patrimonial, non pas chaque bâtiment pris en particulier, mais un ensemble urbain, qui est géré par des copropriétés, parfois de taille importante – dans les grandes villes –, parfois insuffisamment structurées – dans les petites villes. La réhabilitation de ce patrimoine conduirait en effet à une substantielle économie en termes de consommation énergétique.

Enfin, je m'interroge sur la possible évolution du centre de ressources pour la réhabilitation responsable du bâti ancien (Creba). Est-il prévu que cette institution, qui a déjà beaucoup travaillé sur le DPE, s'institutionnalise, se structure et s'outille davantage ? Il s'agit de mon point de vue d'un organisme apte à fournir les outils dont nous avons besoin sur le terrain.

Mme Sylvie Robert. – La transition écologique du patrimoine est une politique publique complexe, d'une part parce qu'il est urgent de la mener à bien, et d'autre part parce qu'elle nécessite de concilier les contraires. Il nous faut trouver le bon équilibre, en sachant que l'urgence ne doit pas nous faire céder à la facilité, voire renoncer à certains principes – je pense en particulier à l'avis conforme des architectes des bâtiments de France (ABF), dont le maintien n'est pas garanti à en juger par l'examen récent d'un certain nombre de textes.

Nous abordons ce sujet dans un contexte très particulier. Il touche aux modes d'habitat, mais aussi aux représentations, à un moment où notre pays connaît de fortes tensions en matière de logement. Sans compter que la facture énergétique de nos concitoyens augmente considérablement.

Le contexte est éminemment politique : la question de la transition écologique a récemment fait l'objet de nombreuses dispositions législatives et réglementaires – je pense aux lois Climat et résilience et d'accélération des énergies renouvelables (EnR) pour ne citer que ces exemples. Elle soulève aussi des enjeux importants en termes d'ingénierie et

d'expertise. Il nous faudra évidemment proposer des solutions techniques adaptées et réfléchir à une évolution du mode de calcul de la performance énergétique.

J'en termine par deux questions : comment garantir un niveau de compétences suffisant chez les opérateurs chargés d'accompagner les ménages dans leur projet de réhabilitation d'un bâtiment ancien ? Que pourriez-vous nous dire à propos du projet de la Commission européenne de refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments, qui vise l'instauration d'un référentiel commun minimal et qui pourrait voir le jour dès le printemps prochain ?

M. Thomas Dossus. – L'actuel ministre de la transition écologique a récemment déclaré qu'il nous fallait envisager un scénario dans lequel la France connaîtrait une élévation moyenne de ses températures de 4 degrés d'ici à 2100. Cette évolution aurait des effets considérables à la fois sur nos matériaux, nos sols et notre bâti.

Je rappelle que la France ressemble à ce qu'elle est parce que son climat a peu varié. La feuille de route en cours d'élaboration au ministère de la culture et le travail interministériel dont je viens d'entendre parler tiendront-ils compte de différents scénarios climatiques et de l'impact que la hausse des températures pourrait avoir sur le bâti ancien ?

M. Pierre Ouzoulias. – Hier soir, dans le cadre du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, l'Assemblée nationale a substantiellement modifié l'article L. 632-2 du code du patrimoine, qui confie à l'ABF le soin de s'assurer du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine. Nos collègues députés ont en effet souhaité ajouté que l'ABF devait tenir compte « des objectifs nationaux de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de rénovation énergétique des bâtiments ». Cet ajout pose tout d'abord un problème de droit, dans la mesure où l'on subordonne la législation du patrimoine à celle de l'énergie, ce qui est un précédent fâcheux. Ensuite, je ne vois pas comment, en pratique, l'ABF pourra instruire un dossier en rendant compatible son analyse architecturale et une déclinaison des objectifs climatiques nationaux dans le département. Cette modification du rôle des ABF me paraît très préjudiciable.

Je regrette que, dans ce projet de loi EnR, le patrimoine ne soit étudié que sous l'angle de la production, et jamais sous celui de la consommation d'énergie. L'ABF joue pourtant un rôle très important en matière de préservation de la consommation, d'abord parce qu'il est plus intéressant de rénover que de détruire puis de reconstruire, ensuite parce que le bâti ancien a très souvent des capacités de résilience exceptionnelles face aux évolutions climatiques.

De mon point de vue, il serait intéressant de donner plus de latitude et de moyens aux ABF pour contrôler les permis de démolir. J'ajoute que l'Agence nationale de la transition écologique a un rôle à jouer à cet égard : expliquer aux ministères que certaines pratiques anciennes, qui reposent sur l'idée qu'il est toujours plus simple de détruire et de reconstruire que de réhabiliter, ne sont plus envisageables et qu'il convient d'abord de travailler avec les services du ministère de la culture à une rénovation des bâtiments.

Ma collègue Anne Ventalon, dans son excellent rapport sur la préservation des monuments religieux, a montré que les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) sont fondamentaux, car ils assurent un service de proximité dans la gestion du bâti. Les CAUE ont du reste l'immense mérite de bénéficier d'une fiscalité propre, puisqu'ils sont financés en partie par la part départementale de la taxe d'aménagement. Je

pense que les départements devraient davantage s'emparer de cet instrument, pour en faire, en complément des services de la Drac, un outil de proximité au service de la rénovation.

Mme Else Joseph. – Merci à tous les intervenants, qui ont déjà apporté beaucoup de réponses. Nous partageons le diagnostic et les inquiétudes sur le DPE, en particulier en secteur sauvegardé ou dans le bâti ancien, car les matériaux et les techniques ont évolué.

Une question a été posée qui concerne ma ville d'origine. Dans les communes qui disposent d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ou d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP), les élus locaux ont de vraies craintes, car de nombreuses règles se superposent, ce qui peut dissuader les bailleurs publics ou privés alors que nous faisons beaucoup pour redynamiser les centres-villes historiques. La rénovation des logements en secteur sauvegardé concerne 46 % des communes, et cette proportion va encore croître avec l'obligation d'engager des travaux de rénovation énergétique pour pouvoir louer un bien. Aménager et adapter ces secteurs n'est pas toujours aisé, notamment pour y installer des bornes de recharge des panneaux photovoltaïques.

Je partage également les préconisations de mes collègues sur les CAUE. Je suis élue d'un des sept départements où il n'y en a pas, et nous travaillons activement à nous doter de cet outil important.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Ma question s'adresse à François de Mazières, dont je salue la vision concrète de maire, toujours très appréciable. Comme notre commission s'intéresse aussi à la transition énergétique dans le sport, je souhaite lui demander comment il compte sortir du sujet de l'éclairage du stade Montbaouron. Le club de Versailles a quelques chances de monter en ligue 2... Et ce stade fait partie du patrimoine sportif de notre département !

Mme Annick Billon. – Merci pour toutes ces interventions et les réponses qu'elles ont déjà apportées.

Vous évoquez trois types de freins et difficultés dans la rénovation et la préservation du bâti ancien.

Il y a les normes : la loi, les documents d'urbanisme, le DPE... Les années ont multiplié les contraintes, sans que celles-ci suffisent à préserver le petit patrimoine. Que proposez-vous ? Faut-il étendre et multiplier les sites patrimoniaux remarquables (SPR) ? Ce dispositif est-il efficace ?

Le deuxième frein est le déficit de formation des architectes. *Quid* de la formation des artisans, et de leur volonté de se former à l'usage de nouveaux matériaux, de nouvelles techniques ? *Quid* des innovations ? Dans mon département, je constate que la puissance des grosses industries opérant dans l'isolation empêche des innovations performantes, comme l'ouate de cellulose, de se développer sur le territoire. Comment faire pour que de nouveaux matériaux puissent arriver sur le marché sans que les normes ne les en empêchent ?

Le troisième frein que vous avez évoqué est constitué par le prix de la rénovation. Dans le département de la Vendée, un centre historique comportait un bâti ancien extrêmement riche. L'impossibilité pour les propriétaires de l'entretenir a conduit à une situation où il est occupé par des marchands de sommeil... Le centre-bourg est totalement déserté et les habitants ayant les moyens d'acheter des maisons répondant aux normes

modernes se sont reportés sur l'extérieur de la ville. Avec quels outils fiscaux pouvons-nous contrer ce mouvement ?

J'ai été en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire pour la commune des Sables-d'Olonne. On a souvent des difficultés pour changer l'utilisation d'un local, par exemple lorsqu'un commerce n'a plus lieu d'être. Comment assouplir les normes régissant les changements de destination ? Elles constituent souvent un frein, alors que cela permet parfois de transformer des places de parking en logements...

Le Sénat s'était engagé en faveur de la revitalisation des centres-villes. Je salue toute l'expertise que vous avez pu apporter au cours de cette table ronde, mais j'ai aussi le sentiment que, parfois, chaque expert travaille en silo. Au fond, nous n'organisons pas suffisamment de tables rondes au Sénat pour vous rassembler tous !

Mme Toine Bourrat. – Merci aux intervenants pour la richesse de leurs interventions. En tant que sénatrice des Yvelines, je souhaiterais saluer plus particulièrement François de Mazières, qui est le maire d'une des plus belles villes patrimoniales de mon département !

De nombreux sujets ont été déjà évoqués par mes collègues et je m'associe à leurs interrogations. Le bâti ancien est évidemment un patrimoine de proximité, qui constitue l'âme de nos centres-villes et de nos centres bourgs.

L'avis des ABF est fondamental et il n'est pas question ici de remettre en cause leur expertise, mais on peut constater que la relation entre les élus et les ABF est parfois complexe, du fait de l'hétérogénéité, voire des contradictions, dans les recommandations et prescriptions émises selon l'architecte qui traite les dossiers. À l'heure de la transition écologique, les élus craignent que cette difficulté n'ait un impact négatif sur la préservation de l'identité de leur bâti et de leurs projets. Quelles solutions peuvent être proposées pour dissiper ces craintes ?

Mme Monique de Marco. – J'espère qu'à l'issue de cette table ronde, nous aurons une feuille route plus détaillée, avec un calendrier précis.

Vous avez parlé de faire évoluer les DPE. Selon quelle méthodologie ? Dans les écoles d'architecture, ce sont les étudiants qui demandent une nouvelle approche par rapport au climat. Nous avons un vrai temps de retard en France sur ce sujet, et je souhaiterais que vous en preniez conscience, afin de faire en sorte que cette formation soit diffusée dans les écoles d'architecture.

La formation professionnelle est clairement insuffisante. Résultat : on continue comme avant. Il y a urgence. Quand donc allez-vous communiquer une feuille de route interministérielle ? Quel est votre calendrier ? Nous devons nous adapter à l'impact attendu du changement climatique.

M. Jean-François Hébert. Il faudrait, pour répondre à cette question, un représentant du ministère du logement... Beaucoup d'entre vous ont souligné l'urgence, que nous ressentons aussi. La discussion interministérielle doit avoir lieu dans l'année, et il faut déboucher rapidement pour les panneaux photovoltaïques. Le ministère de la culture fera des propositions dans l'année pour le DPE, car l'isolation thermique des bâtiments anciens est un sujet important.

Oui, les étudiants actuels sont très engagés, et ces sujets figurent en bonne part dans les programmes des écoles. La formation des enseignants accuse un petit retard, qui sera rattrapé rapidement.

Beaucoup d'intervenants ont insisté sur l'utilité des instruments de protection du patrimoine, et je m'en réjouis, car ceux-ci sont très structurants. Si des bâtiments sont protégés, on peut faire intervenir l'ABF, qui peut faire évoluer les projets. Le Sénat l'avait d'ailleurs souligné : quand on prend les sujets en amont, un professionnel peut intervenir et déminer les difficultés, pour aboutir à un projet acceptable pour la collectivité.

L'ensemble du ministère est impliqué dans la feuille de route portée par la ministre. Seront concernés les musées, les archives, le spectacle vivant, les médias... Il s'agit d'une ambition très forte, qui consiste à inscrire l'ensemble du ministère dans une démarche de transition écologique. La feuille de route ministérielle sera communiquée au printemps, et ne sera pas uniquement concentrée sur le patrimoine bâti.

J'ai fait des démarches auprès de notre collègue de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'Anru, pour que les choses évoluent. Nous devons arrêter de donner de l'argent uniquement pour détruire, il faut en donner aussi pour maintenir ! Ce changement est en cours.

Sylvie Robert a évoqué la Commission européenne. Nous sommes impliqués dans les travaux, sans que je puisse vous en dire davantage aujourd'hui. Je ne sais pas qui anime le Creba, mais je confirme qu'il joue un rôle majeur dans la diffusion des normes. Il existe beaucoup de fiches pratiques, encore faut-il qu'elles arrivent jusqu'aux maîtres d'ouvrage, aux propriétaires et aux professionnels.

M. Boris Ravignon. – Sur le DPE, un certain nombre de dysfonctionnements sont constatés. Nous devons donc travailler à une harmonisation de sa mise en œuvre. Cela relève du domaine réglementaire, et plus particulièrement de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) : c'est à elle qu'il faut demander quel est le calendrier. Nous ne faisons que lui fournir notre expertise sur ce sujet, et nous apportons notre soutien à des formations, également.

Lundi matin, à la conférence sur le troisième programme national d'adaptation au changement climatique, Christophe Béchu a souligné qu'il faudrait une trajectoire réaliste. Retenir deux degrés de réchauffement climatique serait conforme à nos engagements, et même un peu plus ambitieux. L'adaptation n'est pas un sujet à prendre de manière séparée, mais à intégrer à toutes nos réflexions. Les outils existants, les évolutions et les investissements encouragés par des moyens publics doivent intégrer ce paramètre : nous allons devoir vivre dans un contexte où les sécheresses seront beaucoup plus importantes, tout comme les phénomènes climatiques extrêmes. Pour le confort d'été, cela aura de l'importance.

Je n'ai pas observé que la création de SPR et l'adoption du document de gestion qui l'accompagne – PSMV ou PVAP – fait fuir les investisseurs. Bien au contraire, on a plutôt le sentiment que ce type de dispositif a un véritable attrait. En particulier, le dispositif Malraux a permis l'arrivée d'investisseurs réalisant des opérations de rénovation de très belle qualité, car ils connaissent leur métier.

Je ne peux que souscrire au projet d'extension des CAUE, qui semblent utiles. Il n'est pas si fréquent que l'État prévoie un financement préalable à une mission ! Ce sera un progrès pour la qualité de la construction.

Pour soutenir les rénovations, un certain nombre de dispositifs et d'outils existent déjà et connaissent un succès relativement important. MaPrimeRénov', par exemple, fonctionne bien. Reste à travailler sur les normes et les pratiques à appliquer dans le cadre de ces dispositifs, qui sont en eux-mêmes plutôt vertueux. Le but est de passer de 41 000 à 700 000 rénovations par an : la marche est haute ! Il faut donc promouvoir des pratiques, surtout pour le bâti ancien, qui soient vraiment adaptées.

M. François de Mazières. – La question des DPE est revenue souvent lors de cette table ronde. Il est important que les diagnostiqueurs aient une formation particulière sur le patrimoine, car celui-ci ne peut être traité exactement comme le bâti récent.

Les ABF jouent un rôle de garant important, mais se pose la question de leur nombre : lorsque l'on rend 4 000 avis, il est difficile de prendre le temps pour trouver la meilleure manière d'adapter les dispositifs pour concilier au mieux les objectifs en matière de transition énergétique et de préservation du patrimoine. Cette année, seuls trois postes d'ABF ont été créés. On manque aussi de candidats. S'agissant de la formation, le ministère a fait des efforts. Le palmarès Reseda, premier palmarès national en faveur du développement durable destiné aux étudiants des écoles nationales d'architecture, constitue une initiative intéressante. Il n'en demeure pas moins qu'un rattrapage est nécessaire en ce qui concerne les formateurs. On manque aussi d'artisans spécialisés.

Le recours à des techniques particulières dans l'ancien coûte plus cher. La question est d'améliorer le financement. Le label de la Fondation du patrimoine constitue un levier de financement efficace. Pourquoi ne pas l'élargir à la rénovation du petit patrimoine, qui est très peu protégé ? On pourrait aussi envisager une fiscalité particulière pour l'emploi de matériaux biosourcés. Rien de tel qu'une incitation financière pour décider les promoteurs à recourir au chanvre, autrefois utilisé comme isolant, ou à la terre, comme dans l'expérience « Cycle Terre ». Pourquoi également ne pas délivrer des certificats d'énergie pour des opérations de rénovation dans l'ancien ? Cela soutiendrait des opérations plus localisées et permettrait de mobiliser des entreprises pour rénover le patrimoine de proximité. Le dispositif Malraux est aussi efficace, en dépit des critiques.

Enfin, il faut s'interroger sur les priorités. En tant que maire, je suis très attaché à la notion de ville verte. Nous avons commencé à rénover nos quartiers sociaux depuis une quinzaine d'années. L'isolation est plus facile et efficace. Il existe de nombreux soutiens financiers de l'État, qui permettent de transformer des quartiers. Nous avons ainsi rénové à Versailles 1 300 logements d'un quartier social, avec une isolation par l'extérieur et en employant des briquettes élégantes, ce qui contraste avec les barres blanches que l'on voyait avant. On a modifié ainsi l'aspect du quartier tout en faisant des économies d'énergie. Il importe donc de définir nos priorités. Essayons d'être efficaces plutôt que de se poser des problèmes quant à la préservation d'un bâtiment historique, dès lors que l'on n'est pas très sûr de ce que l'on doit faire. Les murs épais d'un immeuble ancien du XIX^e siècle constituent la meilleure des climatisations. Il faut le rappeler. Attention à ne pas détruire ce qui fait la beauté de notre patrimoine et de nos cœurs de ville.

Mme Grégoire Dutertre. – Il convient de s'appuyer sur les architectes et de les aider. Il existe beaucoup de volontaires compétents. Il faut développer leur formation

continue. Il faut aussi se poser la question de la rentabilité de certaines opérations : comme il est déjà difficile de trouver des financements pour des travaux dans un petit bâtiment situé dans un centre-bourg, le pétitionnaire hésitera à recourir à une maîtrise d'œuvre, qui augmentera encore le coût de 10 %, et préférera utiliser du polystyrène pour isoler, à moins qu'un ABF ne s'y oppose, ce qui suppose que l'immeuble soit situé en espace protégé.

Pour garantir la qualité des opérations dans les secteurs protégés, encore faut-il pouvoir s'appuyer sur des professionnels dans les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (Udap). Celles-ci ne peuvent plus fonctionner comme elles le font !

Il convient aussi de rendre obligatoire, en dehors des secteurs protégés, la validation des programmes de travaux sur un bâtiment, public ou privé, d'avant 1948, par un architecte, quel qu'il soit.

Pour aider les particuliers, le programme d'information « Sare » (Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique) a été lancé. Ces « Sare » fonctionnent au niveau des départements. Dans certains cas, des conventions ont été signées avec les CAUE, des associations de protection du patrimoine, ou les services du patrimoine du département, qui ont parfois des architectes du patrimoine en interne.

Si l'on veut encourager le recours à des matériaux biosourcés, les marchés publics de rénovation doivent servir d'exemple. En Seine-et-Marne, par exemple, la culture du chanvre a été relancée par les agriculteurs eux-mêmes : cette plante permet en effet de « restructurer » les sols, n'a pas besoin d'irrigation, etc. Les agriculteurs ont mis en place une industrie de transformation : pendant dix ans, ils ont vendu la chènevotte comme litière pour chevaux, mais, depuis quelques années, l'usage du chanvre se répand dans les constructions, à force de pédagogie et grâce aux chantiers publics, mais aussi privés, qui servent d'exemple.

M. Fabien Sénéchal. – Je reviendrai sur la chaîne de construction des projets de rénovation : la place des architectes doit être développée. Toutefois, aucun architecte n'intervient sur un projet de rénovation d'une maison, car ces missions ne rapportent pas assez et les architectes ne sont pas assez nombreux. Ce sont plutôt les artisans qui sont en première ligne. Cela doit pousser à nous interroger, d'autant plus que 80 % du budget est consacré dans ce cas à obtenir 20 % du résultat. Cela pose la question du projet global, essentiel dans une opération de rénovation énergétique, car il permet de s'intéresser la qualité du bâti tout en procédant à la rénovation énergétique. Cela suppose d'avoir une vision globale du projet, et donc de recourir à des spécialistes, qui pourront identifier les vrais sujets, donner les bons conseils et donc faire économiser de l'argent. C'est ce que font les ABF, au même titre que les CAUE. Nous rendons 4 000 avis chacun par an dans le Finistère. Nous prenons néanmoins le temps d'étudier les projets et d'expliquer aux personnes comment procéder.

Outre les architectes, il faut se demander qui est formé pour intervenir dans un projet global. La place des ingénieurs thermiciens est cruciale, mais, tout comme les diagnostiqueurs, ils ne sont pas forcément formés à intervenir sur les vieux bâtiments. Il faut donc mettre l'accent sur la formation de toute la filière. Nos artisans ont parfois perdu les compétences pour intervenir dans le bâti ancien. Toutefois, les jeunes artisans sont motivés et ont envie d'apprendre.

La question du coût a été soulevée à plusieurs reprises. En effet, le coût des rénovations du patrimoine est plus élevé. Tant qu'il sera plus intéressant de construire *ex nihilo* dans un champ, on aura du mal à intéresser des investisseurs ! Mais la mise en œuvre

de l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) modifie la donne. Il est vrai toutefois que le coût est souvent plus élevé dans l'ancien – même si le recours à un architecte peut être source d'économie ! –, car les travaux sont plus compliqués, les matériaux sont différents, etc. Mais il faut aussi se demander à qui profite le coût. En fait c'est du temps humain pour des activités non délocalisables : un menuisier du patrimoine va chercher son bois localement, il le travaille, etc. Au lieu de profiter à des acteurs internationaux, l'argent profite au tissu économique local. Finalement, il est difficile de parvenir à modéliser le coût réel d'une rénovation dans son ensemble. J'ajoute que le coût énergétique de production des matériaux industriels, comme le PVC ou le polystyrène, est beaucoup plus important, tandis que leur durée de vie est plus faible que celle des matériaux traditionnels. Une isolation par l'extérieur durera 15 ans ; il faudra donc recommencer les travaux périodiquement. Le coût énergétique des solutions industrielles de construction et de rénovation doit donc être réévalué.

Les ABF sont très sollicités. Il leur est donc de plus en plus difficile d'être disponibles en amont pour faire du conseil, discuter avec les porteurs de projet, mais nous essayons toutefois de le faire, car c'est indispensable. Les SPR constituent un dispositif judicieux, qui permet de réunir tous les acteurs pour définir ensemble les démarches à suivre. Les directives des ministères de la culture et de la transition écologique sont aussi importantes pour mieux faire comprendre le cadre dans lequel nous travaillons.

M. Laurent Lafon, président. – Et que pensez-vous de l'avis conforme des ABF sur les projets d'implantation d'énergies renouvelables dans les zones patrimoniales ?

M. Fabien Sénéchal. – Cette question a fait l'objet de nombreux débats ! Il y a un contrôle du juge. En 2010, lors du Grenelle de l'environnement, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ont été supprimées et remplacées par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (Avap) : il avait été prévu à cette occasion que l'ABF devait prendre en compte les problématiques du développement durable. Depuis, tous ces dispositifs ont été fusionnés par la création des SPR. Il n'en demeure pas moins que nous sommes donc déjà familiers de ces sujets. Je ne sais pas toutefois, si nous pourrions, alors que nous rendons déjà 4 000 avis par an, fournir des avis argumentés, en prenant en compte une politique qui est définie sur le plan national et déclinée sur le plan régional. Concrètement, je ne sais pas comment faire ! Mais avec cette disposition, le législateur envoie un message !

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie.

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

La réunion est close à 11 h 50.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 11 janvier 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Programme de contrôle de la commission pour 2023 - Communication

M. Claude Raynal, président. – Il me revient de vous présenter le projet de programme de contrôle de notre commission pour l'année qui s'ouvre.

Ce projet de programme, arrêté par le bureau de notre commission mi-décembre, sur la base des informations transmises par l'ensemble des collègues, contient trois catégories de travaux.

La première catégorie correspond aux travaux de contrôle des rapporteurs spéciaux dans leur domaine de compétence.

Ces contrôles sont au nombre d'une trentaine, ce qui est un nombre représentatif de l'étiage habituel. Six contrôles correspondent à la poursuite de travaux déjà engagés cette année. Tous les autres contrôles engagés l'an passé ont fait l'objet de communications ou de rapports d'information. Les nouveaux sujets choisis par les rapporteurs spéciaux correspondent à des thématiques relevant de chaque mission budgétaire, même si l'on peut noter des points d'intérêt communs autour du thème de l'immobilier, par exemple, ou des transports et de la transition énergétique.

La deuxième catégorie porte sur les enquêtes demandées à la Cour des comptes en application de l'article 58, alinéa 2 de la loi organique relative aux lois de finances.

Pour mémoire, nous attendons déjà au cours de ce premier trimestre la remise ou la présentation de trois enquêtes relatives à la scolarisation des élèves allophones, à l'installation des agriculteurs, et à l'adaptation du parc de réacteurs nucléaires au changement climatique.

Entre septembre et décembre prochains, quatre nouvelles enquêtes devraient nous être rendues sur des sujets intéressant les rapporteurs spéciaux : l'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auprès des collectivités territoriales ; les financements extrabudgétaires de la politique culturelle de l'État ; la délivrance des titres d'identité ; et, enfin, la mise en place et la viabilité de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

Désormais les enquêtes sont plutôt remises en fin d'année pour permettre de procéder aux auditions publiques dans le courant du 1^{er} semestre, donc hors période budgétaire.

Enfin, la dernière catégorie porte sur les missions d'information transversales.

Conformément aux souhaits du Président du Sénat, qui souhaite que les commissions permanentes gardent une marge de souplesse pour des travaux qui émergeraient

en cours d'année, à l'image de la mission d'information « flash » conduite sur les dons aux associations cette année, à la suite d'une pétition ayant reçu plus de 100 000 signatures, leur nombre sera limité.

Il n'a pas été décidé de reconduire de groupe de suivi.

La mission conjointe de contrôle sur le zéro artificialisation nette (ZAN) est maintenue puisqu'elle devrait achever ses travaux, qui impliquent plusieurs commissions, avec l'examen d'une proposition de loi déposée il y a quelques semaines.

Par ailleurs, la commission pourrait mener deux nouvelles missions d'information. La première mission d'information, limitée à dix membres – le président, le rapporteur général et un représentant par groupe –, aurait pour objectif d'établir une comparaison européenne des dispositifs fiscaux et des aides aux entreprises. La seconde mission d'information serait constituée de 19 membres et porterait sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), sujet qui a particulièrement animé les débats du projet de loi de finances.

Comme vous le savez, le renouvellement sénatorial nous contraindra dans nos travaux, évidemment davantage celles et ceux d'entre nous qui seront renouvelables, mais aussi ceux qui pourraient vouloir changer de rapport spécial à l'occasion du renouvellement, voire de commission. Il sera donc préférable de viser des restitutions en juin ou juillet au plus tard. En tout état de cause, il sera sans doute difficile de programmer des restitutions au mois de septembre.

L'année 2023 débute aussi par les suites concrètes de plusieurs travaux de contrôle de notre commission. Dès cet après-midi aura lieu, en séance publique et à notre demande, un débat sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, qui permettra d'interroger le ministre sur les suites qu'il entend donner aux recommandations de la mission. Comme vous le savez, plusieurs dispositions, introduites par voie d'amendement au PLF 2023 ont été considérées comme des cavaliers budgétaires par le Conseil Constitutionnel et un nouveau véhicule législatif devra être trouvé. Surtout, certaines recommandations ne relèvent pas de la loi (conventions fiscales, négociations internationales, etc.) et exigent donc une implication forte du Gouvernement.

Par ailleurs, la proposition de loi tendant à renforcer la protection des épargnants, présentée et rapportée par Jean-François Husson et Albéric de Montgolfier, que nous examinerons prochainement en commission et en séance, traduit directement les recommandations du rapport élaboré au nom de la commission et publié en octobre 2021.

Enfin, nous aurons deux séquences complémentaires d'auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur les scénarios de financement des collectivités territoriales, avec les associations d'élus du bloc communal, des départements et des régions, afin de poursuivre la réflexion sur ce sujet.

Il me semble particulièrement utile que l'ensemble de nos travaux fasse ainsi l'objet d'un suivi attentif.

Il en est ainsi décidé.

Mercredi 25 janvier 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Scénarios de financement des collectivités territoriales - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de M. Christian Charpy, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes, Mme Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des comptes et M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué finances de la commission administration générale de Régions de France (RF)

M. Claude Raynal, président, rapporteur. – Mes chers collègues, nous poursuivons cet après-midi nos travaux sur l'enquête réalisée par la Cour des comptes, à notre demande, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (Lof), sur les scénarios de financement des collectivités territoriales.

Après la présentation du rapport par son Premier président au début du mois d'octobre dernier, et l'audition, la semaine dernière, de représentants d'élus du bloc communal, nous auditionnons aujourd'hui Régions de France (RF), puis l'Assemblée des départements de France. Il ne s'agit pas de présenter à nouveau dans le détail les travaux de la Cour, dont vous avez déjà pu prendre connaissance. Il convient cependant de souligner que l'une des idées majeures qui se dégagent du rapport de celle-ci est de concentrer la fiscalité locale, ou du moins ce qu'il en reste, sur le seul bloc communal.

De nouvelles sources de financement sont envisagées pour les autres strates de collectivités, comme un partage de l'impôt sur le revenu avec les départements ou de l'impôt sur les sociétés (IS) avec les régions.

Ces auditions sont l'occasion de connaître les observations des représentants des régions et des départements sur ce sujet ainsi que sur les autres propositions et pistes esquissées par la Cour, par exemple en matière de gouvernance des finances locales ou de simplification de la fiscalité transférée.

Notre première audition de l'après-midi est consacrée aux régions. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué Finances de la commission Administration générale de Régions de France. Je remercie également le président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes, M. Christian Charpy, et la rapporteure générale de la formation commune qui a préparé cette enquête, Mme Mathilde Lignot-Leloup, de s'être rendus à nouveau disponibles pour participer à nos échanges.

Je tiens par ailleurs à excuser notre rapporteur général.

Monsieur Perrin, nous avons évidemment souhaité prendre une initiative sur le sujet du financement des collectivités territoriales, c'est en effet une litote que de dire que les élus locaux ont du mal à trouver des convergences en la matière. On peut le comprendre : chacun a d'abord en vue de préserver son domaine. Les seuls points sur lesquels nous

convergeons tous, c'est, premièrement, la nécessité de tout changer et, deuxièmement, le fait que nous ne savons pas comment nous y prendre.

Le Parlement a jugé utile de poser un acte, un acte courageux, consistant à prendre un « tiers de confiance » pour exposer un certain nombre de points de vue, puis, éventuellement, à mettre sur la table une proposition avec des éléments qui nous paraissent suffisamment intéressants pour que nous poursuivions la réflexion le plus loin possible.

Avec cette audition, nous avons l'objectif de bien comprendre le point de vue de Régions de France sur ce qui s'est déjà passé pour les régions, dont le mode de financement a été très largement chamboulé dans les années passées – nous nous souvenons tous des cris d'orfraie que la peur du changement avait suscités. On a l'impression, peut-être fausse, que la question du financement des régions ne se pose plus dans les mêmes termes désormais, compte tenu du fait que l'on a limité vraiment très fortement leurs capacités d'autonomie fiscale.

Comment les régions relisent-elles cette période aujourd'hui ? Quelles réflexions vous inspirent les propositions de la Cour ?

M. Charles Guené, rapporteur. – Je veux adresser mes remerciements à la Cour, pour la qualité du travail qu'elle nous a fourni, et à vous, monsieur Perrin, pour être venu devant nous aujourd'hui évoquer ces sujets.

Je travaille particulièrement sur la gouvernance des finances locales. Comme l'a souligné la Cour, la question de la nécessité d'une sorte de nouvelle gouvernance systémique se pose, à plus forte raison dans un contexte où le partage d'impôts nationaux a pris une part importante dans le financement des collectivités territoriales.

Le rapport envisage soit la création d'une autorité indépendante, soit une transformation du Comité des finances locales (CFL). Lors de la réunion que nous avons eue avec vos collègues du bloc communal, ces derniers étaient plutôt favorables à une évolution du CFL. Quelle est votre préférence sur ce point ?

Il est vrai que toutes vos ressources n'étaient pas nécessairement en adéquation avec vos compétences. Se profile notamment l'idée d'un transfert de l'impôt sur les sociétés. Comment envisageriez-vous la répartition de cet impôt : territorialisé au niveau des régions ou réparti au plan national en fonction de critères de développement économique du territoire régional ?

M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne, président délégué Finances de la commission Administration générale de Régions de France. – Vous avez utilisé, monsieur le président, l'expression « tiers de confiance ». Nous dialoguons fréquemment avec la Cour – j'étais encore auditionné par elle ce lundi. Le rôle de la Cour, dans ces exercices où il faut commencer par objectiver une situation de départ, nous paraît essentiel. La mobilisation de la disposition de la Lolf que vous avez évoquée me semble donc tout à fait opportune, et j'espère, à titre personnel, qu'elle fera école et que le rôle de la Cour en tant que tiers de confiance sera bien identifié.

Dans ces périodes où il faut tout changer, il faut au moins se mettre d'accord sur les termes du débat. Dans la période récente, sur la situation financière des régions, par exemple, nous avons parfois eu des difficultés à nous mettre d'accord sur les constats de

départ, et c'est la Cour qui, finalement, a été le juge de paix. C'est essentiel pour débiter les discussions en projet de loi de finances (PLF) ou de loi de finances rectificative.

Je veux donc saluer le rôle de la Cour ainsi que votre initiative, d'autant plus bienvenue que le modèle de financement des régions est appelé à mourir à court terme. La crise et l'inflation que nous connaissons ont été un puissant accélérateur de cette marche vers la mort du système de recettes des régions. En effet, pour une bonne part, nos recettes sont assises sur de la fiscalité liée à l'automobile : part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et taxe sur la carte grise, qui est notre dernier levier fiscal, à hauteur de 10 % des recettes des régions – c'est donc un tout petit levier fiscal.

Pourquoi ce système est-il mort ? Il était, déjà, absurde. En effet, les mobilités collectives – ferroviaire, trains express régionaux (TER), transport interurbain – sont l'une des compétences majeures des régions. Or, par hypothèse, plus nous allons développer le transport collectif, moins nous allons susciter de besoins en véhicules automobiles et en carburants. Par conséquent, plus nous mènerons des politiques vertueuses, moins nous aurons de recettes.

Nous allons connaître des diminutions très fortes du produit de la taxe sur la carte grise, liées au fait que le marché de l'automobile s'effondre – nos décisions modificatives de fin d'exercice 2022 et la construction des budgets pour l'année 2023 le reflètent. À cela, plusieurs facteurs : augmentation du coût des véhicules, arrêt des aides pour l'achat d'un véhicule... De fait, ce secteur était fortement mobilisateur de crédits publics. Tout cela, que ce soit sur le véhicule neuf ou, par effet de bord, sur le véhicule d'occasion, explique qu'il y ait beaucoup moins de transactions, donc beaucoup de pertes de recettes. S'y ajoute l'ambition européenne de fin du véhicule thermique à l'horizon 2035. L'assiette va donc fondre, puis disparaître complètement. Quelques régions, dont la mienne, vont relever le taux de la taxe sur la carte grise cette année pour compenser les effets de l'inflation, mais c'est une fuite en avant : plus l'assiette va fondre, plus nous allons devoir augmenter le taux. Nous savons très bien que cela ne nous mènera nulle part.

Le modèle de recettes est donc appelé à mourir. Il va falloir en changer à très court terme pour les régions, sans quoi nous serons dans l'incapacité de financer les politiques publiques, que ce soit en fonctionnement ou en investissement.

Vous m'avez appelé, monsieur le président, à faire un retour sur le passé. Il se trouve que j'ai vécu la bascule de la dotation globale de fonctionnement (DGF) vers la TVA pour les régions. Cette bascule nous a offert un bol d'air frais, sa dynamique étant sans commune mesure avec les perspectives d'évolution de la DGF, qui avait beaucoup diminué. Ainsi, si nous parvenons à assumer, pour 2022, les puissants surcoûts liés à l'inflation – factures d'énergie de nos lycées, factures d'électricité sur les mobilités, factures de carburant des mobilités par car –, c'est parce que nous avons eu, cette année-là, une bonne dynamique de TVA. Je le dis de manière très claire : cette bascule a été la bienvenue, quand bien même elle ne nous a pas redonné de l'autonomie fiscale. Cependant, il faut bien dire que la dynamique de la TVA est annulée par l'évolution de la fiscalité sur l'automobile, qui est appelée à diminuer.

Pour l'année 2023, nous anticipons une dégradation de l'épargne des régions, car la dynamique de TVA ne sera pas au niveau de 2022, et encore moins des années précédentes. Dans le même temps, nous aurons toujours cette attrition des recettes sur la fiscalité automobile. Nous anticipons plutôt une dégradation du solde.

M. Claude Raynal, président, rapporteur. – Malgré une bonne dynamique d'évolution de la TVA cette année ?

M. Stéphane Perrin. – Je m'en suis ouvert auprès de la Cour pas plus tard que lundi. Pour 2023, nous anticipons, en année pleine, un surcoût lié à l'inflation, en additionnant les lycées, les TER, le transport interurbain et l'effet point d'indice sur la masse salariale, de 977 millions d'euros pour l'ensemble des régions, et un surplus de recettes à hauteur de 786 millions d'euros, que nous calculons pour l'instant uniquement sur le surplus de TVA – nous partons d'une hypothèse de stabilité sur la carte grise et les certificats d'immatriculation, alors que l'on aura vraisemblablement une baisse. Le solde serait donc négatif d'environ 200 millions d'euros. En 2022, la situation était inverse, avec plus de 1,1 milliard d'euros de recettes supplémentaires du fait d'une très bonne dynamique de TVA, contre 957 millions d'euros de surcoût en dépenses, donc un solde globalement positif, même si, comme la Cour l'avait établi – c'est en cela que j'évoquais un rôle de tiers de confiance –, la région était le seul niveau de collectivité à ne pas avoir retrouvé son niveau d'épargne d'avant-covid. De fait, c'est le niveau de collectivité qui a été le moins accompagné au cours de cette crise, hormis les 600 millions d'euros de soutien à l'investissement, qui doivent cependant être mis en regard des 2,4 milliards d'euros de hausse de l'investissement des régions sur la même période, liés à leurs politiques volontaristes.

Comme le modèle de recettes paraît dépérir au fil du temps, nous risquons d'avoir une difficulté à terme, qui se traduira, non par un surendettement des régions, mais par une diminution de l'investissement, alors que nous n'avons pas encore ouvert le volet « mobilité » des contrats de plan État-région (CPER), par exemple, et que les besoins en la matière sont extraordinairement importants.

La période passée nous inspire donc à la fois la satisfaction d'avoir cette recette de TVA et le constat que le modèle de recettes, au global, ne nous permet pas d'assumer les politiques publiques en tendance longue, l'inflation et à la crise économique ayant accéléré les choses.

Il est vrai que nous n'avons quasiment plus d'autonomie fiscale. Nous avons inauguré le modèle, aujourd'hui largement répandu, de l'affectation d'une part d'impôt national. Celui-ci ouvre des questions qui dépassent largement ma condition d' élu régional, pour s'adresser aux représentants de la nation que vous êtes. D'une part, la TVA est un impôt qui présente des inconvénients compte tenu de son caractère régressif. Surtout, le fait que l'État soit aujourd'hui attributaire d'une part minoritaire du produit de la TVA et la généralisation d'un système où les collectivités sont affectataires d'une part d'impôt national interrogent sur la capacité qu'aura l'État à financer ses propres politiques publiques.

On voit bien que les choix de politique fiscale cherchent un peu à faire disparaître l'impôt. On a beaucoup recours aux impôts indirects. On réduit les assiettes. On supprime la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour ne plus avoir d'impôt sur la production. Quoi que l'on pense de ces choix, le système qui consiste à affecter aux collectivités une part d'impôt national sera-t-il tenable dans le temps ? L'État aussi a besoin de financer ses politiques publiques ! Ce sont des choix qui appartiennent au Parlement, puisque c'est lui qui est décisionnaire en dernier ressort sur les lois de finances.

M. Claude Raynal, président, rapporteur spécial. – Quand le « 49.3 » n'est pas déclenché...

M. Stéphane Perrin. – Quoi qu’il en soit, c’est une vraie question. Il faut aussi avoir ces choses à l’esprit quand on choisit un scénario de financement. Pour ma part, je m’interroge sur l’opportunité de réduire les assiettes que l’on souhaite imposer ou de distribuer les produits d’impôts entre plus de bénéficiaires au moment même où la demande d’investissement et les besoins découlant des compétences régaliennes de l’État sont très forts, mais je répète que ces choix appartiennent avant tout aux représentants de la nation, même si nous en supporterons les effets en dernier ressort.

Partant de là, la question se pose du modèle vers lequel nous devons aller. La proposition que fait la Cour a globalement reçu l’assentiment de Régions de France, comme la présidente Carole Delga a eu l’occasion de le dire. En effet, l’impôt sur les sociétés est plus en lien avec nos compétences que les recettes que nous pouvions avoir jusqu’à présent. La Cour a souligné la complexité et la faible lisibilité du système. Il existe des bizarreries, comme la compensation par des parts de TICPE de dépenses relatives à l’apprentissage. Tout cela devient très tortueux. La sédimentation née de la succession de réformes rend le panier de recettes complètement illisible pour les citoyens et parfois même pour les élus. Il est donc probablement temps de passer à autre chose aussi pour des raisons démocratiques.

L’affectation d’une part d’impôt sur les sociétés appelle deux précisions.

Premièrement, avec la TVA et l’impôt sur les sociétés, nos recettes seraient intégralement liées à la conjoncture économique. Autrement dit, dans les périodes de retournement économique, l’ensemble de nos recettes connaîtrait une dépression, puisque nous n’aurions pas de « fiscalité de stock », alors même que les régions ont aujourd’hui des compétences en matière de service à la population – sur les mobilités, sur la formation professionnelle, sur les lycées –, qui, elles, ne sont pas dépendantes du cycle économique.

Comment assure-t-on le financement des politiques en période de vaches maigres ? Une des demandes formulées par Carole Delga, qui n’a pour l’instant pas été suivie en loi de finances, mais qui paraîtrait d’autant plus nécessaire dans un nouveau modèle tel que celui que propose la Cour, est d’avoir *a minima* la capacité de mettre en réserve la dynamique, comme cela a été fait pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements. Si j’ai bien compris, ces derniers ont activement mobilisé ce système. Nos collègues élus des départements savent bien qu’ils sont dépendants du marché de l’immobilier alors même qu’ils ont des politiques pérennes à financer, comme l’allocation personnalisée d’autonomie (APA) ou le revenu de solidarité active (RSA). Un mécanisme prudentiel paraît donc absolument indispensable, au moins pour préserver les capacités d’intervention en période de crise.

Deuxièmement, vous avez posé la question, monsieur le rapporteur Charles Guéné, de la gouvernance, de la codécision, de la territorialisation. Il est clair que, dans le modèle proposé, les régions, qui avaient exprimé une demande de codécision dans leur livre blanc, n’auraient pas d’autonomie fiscale. L’organisation territoriale et l’organisation fiscale d’un État sont deux choses distinctes. J’ai l’habitude de citer l’exemple de notre voisin allemand, où les Länder n’ont pas forcément d’autonomie, mais sont dans un dialogue avec l’État fédéral sur l’attribution des parts d’impôt national. Il faudrait, *a minima*, créer les conditions de ce dialogue, qui, il faut bien le dire, n’existe pas aujourd’hui.

J’ai siégé au CFL le jour de la présentation du projet de loi de finances : les ministres y viennent l’après-midi consacrer une heure à sa présentation, après la réunion du conseil des ministres du matin. Autant dire que l’on a peu de temps pour poser des questions ! Le PLF vit ensuite sa vie parlementaire.

Il faut que nous puissions avoir un espace de discussion, d'échange et de codécision qui n'existe pas aujourd'hui, dans un format à définir. Dans le processus de révision constitutionnelle qui avait été engagé, l'idée a circulé d'une loi de financement des collectivités territoriales, mais votre collègue Françoise Gatel m'avait expliqué que cette solution pouvait être piègeuse, y compris pour les collectivités. Le lieu de discussion que nous appelons de nos vœux peut être un CFL rénové, mais il faudra alors en regarder la composition avec précision : si les collectivités y sont minoritaires, l'exercice s'avérera assez rapidement vain et décevant. Cela ne créerait pas la confiance que nous recherchons, ce qui constituerait une difficulté.

La solution peut passer par la contractualisation, mais évidemment pas sur le modèle des contrats de Cahors – qui n'étaient d'ailleurs pas des contrats – ou du dispositif proposé il y a peu, qui reposait sur une norme de dépenses de fonctionnement à respecter.

En revanche, l'intérêt d'une contractualisation globale, intégrant un volet financier mais pas uniquement, est indéniable. Elle serait envisageable dans le cadre d'expérimentations et selon des mécanismes de différenciation à définir, même si j'ai des doutes sur le fait que l'État y soit prêt.

Je comprends parfaitement que le Gouvernement s'efforce prioritairement de crédibiliser la trajectoire budgétaire de nos finances publiques – après tout, régions et État sont dans le même bateau –, mais je suis convaincu de la nécessité d'une contractualisation plus dense que par le passé. C'est d'autant plus vrai que, si l'on porte un regard rétrospectif sur les contrats de Cahors – cet exercice inutilement vexatoire –, on observe que les régions, qu'elles les aient signés ou non, ont toutes, sans exception, respecté leur trajectoire budgétaire.

Cela étant, une contractualisation plus poussée impliquerait que l'État mette en place les outils nécessaires, y compris à l'échelon local, pour piloter les politiques conduites dans le cadre de ces contrats. Or l'actuel ministre des comptes publics a qualifié de « micro-management » le fonctionnement des contrats de Cahors. Un dialogue entre les présidents de régions et les préfets, ça ne s'appelle pas du « micro-management », ça s'appelle la République. Ces propos m'ont choqué, car une contractualisation efficace suppose un État déconcentré bien « outillé » et ouvert au dialogue.

Réfléchir à la territorialisation du financement des régions nécessite de s'interroger en parallèle sur les mécanismes de péréquation à mettre en œuvre, même si le panier actuel des recettes des régions rend moins utile un tel travail, même si nous l'avons fait.

La territorialisation est, par ailleurs, très complexe à mettre en place, comme l'a prouvé le transfert d'une part de la CVAE aux régions. Elle peut notamment créer des effets de siège, auxquels on ne pourra échapper qu'en mettant en place une grille de lecture efficace et des critères qui permettent d'éviter des distorsions supplémentaires.

Pour Régions de France, je le redis, le travail engagé par votre commission est d'autant plus opportun que le dossier du financement des régions doit absolument trouver une issue dès l'examen du prochain projet de loi de finances, surtout en raison des graves problèmes de financement de la compétence « mobilité ».

Le fonctionnement de ce volet, qui découle de la coordination et de l'articulation entre les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), pose un vrai sujet : nos concitoyens ne comprendraient pas que l'on maintienne l'actuel fractionnement des opérateurs, alors que les déplacements, notamment professionnels, ont très souvent lieu d'un territoire à un autre et que les besoins en termes de mobilité s'accroissent. Ce point mérite qu'une réflexion plus poussée soit menée en urgence.

M. Claude Raynal, président, rapporteur. – Je vous remercie pour ce propos clair et structuré.

M. Stéphane Sautarel. – Ma question est simple : si l'on créait un nouveau panier d'impôts dédié aux régions, qui repose sur une fraction des impôts nationaux que sont l'impôt sur les sociétés et la TVA, quel devrait être selon vous le taux de cette part régionalisée ? Une telle hypothèse a-t-elle un sens pour vous ?

Je partage votre avis sur la nécessité d'une contractualisation plus large entre l'État et les régions, ainsi que vos inquiétudes concernant le financement des AOM, d'autant que la contribution des régions aux CPER dépend directement de la capacité d'autofinancement de celles-ci. Notre commission a d'ailleurs décidé de créer une mission d'information sur le sujet.

M. Michel Canévet. – Avez-vous identifié des ressources fiscales qui permettraient d'accroître l'autonomie fiscale ou financière des collectivités, objectif auquel nous sommes tous attachés ici et corollaire indispensable d'une responsabilisation des élus ?

M. Marc Laménie. – Le sujet abordé est essentiel tant les collectivités territoriales investissent dans de nombreux domaines.

Concernant une question qui m'intéresse plus particulièrement, celle de l'intervention des régions dans le secteur ferroviaire, je tiens à rappeler les importants efforts réalisés par les collectivités pour renouveler les matériels, maintenir et gérer les infrastructures de réseaux. Les investissements existent : *quid* des recettes ? Quelles ressources devraient, selon vous, être perçues par les régions, hormis la TVA et éventuellement l'IS ? Enfin, pensez-vous que la fusion des régions a eu des effets positifs en matière de mobilité ?

M. Christian Charpy, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes. – Tout d'abord, je tiens à dire que nous sommes tout à fait conscients des difficultés financières que pourraient rencontrer à terme les régions du fait d'une fiscalité essentiellement assise sur les hydrocarbures – la TICPE et la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules. C'est du reste l'une des raisons pour lesquelles nous considérons qu'il est préférable que l'État prenne en charge lui-même ces deux taxes, et plus généralement les impôts et taxes dont la part a vocation à diminuer ou qui fluctuent beaucoup, plutôt qu'il les verse directement aux collectivités locales. Nous estimons, en effet, que l'État a des capacités de réaction et d'emprunt plus importantes que ne le sont celles des collectivités.

Ensuite, j'ai eu plaisir à entendre M. Perrin dire que l'impôt national partagé n'était pas nécessairement une abomination. La TVA, pour prendre cet exemple, est un impôt relativement dynamique et très résilient aux crises, puisqu'il repose essentiellement sur la consommation des ménages. Je reconnais que l'on peut émettre davantage de réserves concernant l'IS, dont les fluctuations sont plus significatives.

Il conviendrait peut-être de réfléchir à des mécanismes de « mise en réserve », qui sont certes quelque peu contraires aux principes généraux des finances publiques, mais qui permettraient d'avancer sur un sujet sur lequel il est urgent de trouver des solutions.

S'agissant de la territorialisation de l'IS, je suis moi aussi très attentif aux effets de siège que M. Perrin a mentionnés. En territorialisant complètement cet impôt national, on favoriserait de fait les régions Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, quand d'autres régions seraient très pénalisées. Une telle réforme conduirait à la mise en place de mécanismes de péréquation très lourds.

Cela étant, je suis conscient qu'il est difficile d'inciter une région à favoriser le développement économique sur son territoire, tout en ne lui permettant pas d'en tirer profit au niveau de ses ressources. C'est pourquoi nous avons imaginé deux hypothèses : la première consiste à chercher des modes de répartition qui poussent à la création d'entreprises – pourquoi ne pas imaginer qu'une part de l'IS soit répartie en fonction du nombre d'entreprises créées ? La seconde repose sur la mise en place d'un taux complémentaire d'IS. La difficulté, dans ce dernier scénario, est que les acteurs économiques sont très mobiles et qu'ils risquent de se déplacer en fonction de l'application ou non d'un tel taux dans les territoires.

Par ailleurs, je souhaite insister sur la question de l'instance de concertation et de dialogue qui, dans notre esprit, doit notamment veiller à ce que l'État respecte les règles du jeu. En effet, le partage du bénéfice des impôts nationaux présente des risques. Je pense à la décision que l'État a prise concernant la CVAE et au fait qu'il pourrait prendre une décision similaire s'agissant de l'IS dans un futur proche. De manière générale, les décisions qui affecteront l'IS au niveau national – par exemple, la baisse progressive du taux de cet impôt jusqu'à 25 % – affecteront aussi les ressources des régions.

L'instance de concertation devra donc veiller à ce que les efforts ou les compensations soient correctement partagés pour éviter tout jeu de dupes. C'est indispensable, pour assurer tant une juste compensation des baisses d'impôts qu'un certain équilibre dans l'élaboration des éventuels outils de péréquation ou l'égalité de répartition des impôts et des dotations entre collectivités en fonction de leurs besoins objectifs.

Le Comité des finances locales peut-il être cette instance ? S'il en est capable, pourquoi pas ? Cela étant, j'ai bien entendu que, selon M. Perrin, ce comité n'est pas pleinement représentatif des différents niveaux de collectivités. Il est, en outre, un peu pénalisé par le rôle de chambre d'enregistrement et de récriminations qu'il a endossé depuis quelques années.

Il est peut-être préférable de réfléchir à la mise en place d'une haute autorité, bien que le Sénat soit par principe assez réticent à la création de ce type de structures. J'observe malgré tout que le Haut Conseil des finances publiques trouve un certain écho lorsqu'il livre ses prévisions. Nous aurons en tout cas besoin d'une autorité ayant suffisamment de poids pour se faire entendre dans le cas où la loi de finances ne respecterait pas le principe de prévisibilité des ressources.

Pour terminer, permettez-moi d'évoquer la question de la contractualisation. J'ai bien noté que M. Perrin estimait que les contrats de Cahors n'étaient pas la panacée. Ce que je constate, de mon côté, c'est que beaucoup d'instruments de contractualisation se superposent aujourd'hui et que l'on a tendance à s'y perdre. Je partage, en outre, l'avis de M. Perrin au

sujet des services déconcentrés de l'État : ils doivent absolument disposer des moyens de gérer ces contrats au niveau des territoires, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Stéphane Perrin. – Pour être totalement transparent, il n'existe pas de consensus entre présidents de région sur le sujet de l'autonomie fiscale. Personnellement, j'y suis favorable, car, comme M. Canévet, je considère que l'autonomie fiscale des collectivités et la responsabilité des élus vont de pair. Pour autant, il faut être conscient des effets pervers que cela peut entraîner, à savoir une concurrence fiscale accrue ou des effets anti-péréquateurs, qu'il faut ensuite corriger. Bref, le système parfait n'existe pas. En l'absence de consensus, il faudra *a minima* une codécision, dans un cadre qui reste à définir.

S'agissant de la compétence « mobilité », les difficultés actuelles résultent du fait que les CPER ont été dévitalisés – les derniers contrats en date ont d'ailleurs été conclus sans volet « transports ». Aujourd'hui, les régions sont dans l'inconnu, puisqu'elles doivent intégrer dans leur plan pluriannuel d'investissement des dépenses qu'elles ne sont pas en mesure d'évaluer.

Avant de parler des recettes, je pense qu'il faut aborder le modèle économique. Le modèle de financement du secteur ferroviaire est extrêmement opaque et défavorable aux collectivités. Prenons le cas des infrastructures de transport : il arrive que SNCF Réseau ne participe à leur financement qu'à hauteur de 8 %, ce qui implique que les collectivités locales investissent des sommes très élevées pour des infrastructures qui, majoritairement, ne leur appartiennent pas. C'est assez injuste d'un point de vue financier, d'autant qu'elles doivent ensuite payer une redevance ferroviaire pour faire rouler leurs TER.

À cela s'ajoute un problème conjoncturel, à savoir que la SNCF répercute, pour une large part, la hausse des tarifs de l'énergie sur les régions, alors même que nous ne savons pas si cette augmentation, que M. Farandou a évaluée à 1,6 milliard d'euros, repose sur des critères objectifs. Avant d'envisager de nouvelles ressources, il faudra donc corriger ce modèle de financement du ferroviaire, au niveau tant des investissements que du fonctionnement.

Aujourd'hui, nous sommes arrivés au bout d'un système. Les régions ne bénéficient pas du versement mobilité, alors qu'elles contribuent aux déplacements de salariés vers des métropoles où ils ne résident pas. Pourquoi ne pas explorer certaines pistes ? Je pense par exemple à la création d'un versement additionnel ou à des mécanismes de mobilité gérés à l'échelon d'aires de vie infrarégionales. Un travail de fond est nécessaire sur ce dossier.

Enfin, je répondrai à M. Laménie que la taille d'une région a une incidence sur le mode d'organisation des transports de la collectivité concernée, et bien évidemment sur la mise en œuvre des politiques publiques. C'est d'ailleurs pourquoi les mécanismes de contractualisation devront être différenciés à l'avenir. En revanche, j'observe, sur un plan budgétaire plus général, que les économies d'échelle qui devaient découler de la création de grandes régions ne sont pas au rendez-vous.

M. Claude Raynal, président, rapporteur. – Il faudra nous montrer attentif au décret relatif à la nouvelle répartition de la fraction du produit de la TVA attribuée au bloc communal, consécutive à la suppression de la CVAE, dont une part est fixe, mais dont l'autre part doit découler du niveau de développement économique local. On aurait gagné à ce que la clé de répartition précise soit fixée dans l'article de la loi de finances pour 2023 qui, je le rappelle, n'a fait l'objet d'aucun vote à l'Assemblée nationale et n'a pas été adopté par le

Sénat, ce qui est assez inédit pour être souligné s'agissant d'une réforme fiscale de cette ampleur. Les modalités de répartition retenues pourraient être en effet de nature à influencer le choix que nous pourrions faire concernant une éventuelle répartition du produit de l'impôt national qu'est l'IS.

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](#).

Scénarios de financement des collectivités territoriales- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de M. Christian Charpy, président de la 1ère chambre de la Cour des comptes, Mmes Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des comptes et Valérie Simonet, présidente du conseil départemental de la Creuse et secrétaire adjointe de l'Assemblée des départements de France (ADF)

M. Claude Raynal, président, rapporteur. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Valérie Simonet, présidente du conseil départemental de la Creuse et secrétaire générale adjointe de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Comme cela a été rappelé, l'une des idées majeures qui se dégage du rapport de la Cour des comptes est de concentrer la fiscalité locale sur le seul bloc communal. Une telle évolution aurait notamment pour conséquence de soustraire aux départements le bénéfice des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui constituent leur dernière grande ressource de fiscalité directe. Je ne doute pas que ce sujet complexe donnera lieu à des échanges cordiaux, mais animés.

Cette audition constitue également l'occasion de connaître les observations des départements sur les autres propositions et pistes esquissées par la Cour, par exemple en matière de gouvernance des finances locales ou de simplification de la fiscalité transférée.

M. Charles Guené, rapporteur. – S'agissant de la gouvernance des finances locales, le rapport de la Cour des comptes préconise soit la mise en place d'une autorité indépendante, soit la consolidation du Comité des finances locales (CFL) actuel, afin de garantir la qualité d'arbitrages de plus en plus difficiles à rendre, compte tenu notamment de la part croissante d'impôts nationaux versés aux collectivités. Quelle solution aurait votre préférence, en sachant que l'ensemble des représentants des collectivités que nous avons entendus privilégient la piste d'une évolution du CFL ?

J'aimerais avoir votre sentiment sur une autre préconisation de la Cour, celle de mettre fin à l'affectation des DMTO aux départements, ce qui pose par ailleurs un certain nombre de questions compte tenu du fait que le fonctionnement du système de péréquation des départements repose sur cet impôt, ainsi que sur la piste d'un transfert d'une fraction de l'impôt sur le revenu (IR), qui serait réparti en fonction de critères de ressources et de charges. Il me semble en effet qu'un tel mode de répartition apparenterait davantage cette ressource à une dotation plutôt qu'à une recette fiscale territorialisée. Cependant, comme on l'a rappelé plus tôt, la territorialisation entraîne un besoin de péréquation accru, raison pour laquelle je ne considère pas à titre personnel que le financement par dotations soit nécessairement un mal.

M. Claude Raynal, président, rapporteur. – Il serait intéressant que vous livriez une analyse rétrospective de l'évolution des ressources des départements dans le temps, ainsi que de l'impact de ces réformes – je pense notamment à celle de la taxe d'habitation – sur leur manière de fonctionner, avant de réagir aux recommandations de la Cour des comptes.

Après avoir attendu un certain nombre d'années que les élus locaux se mettent d'accord sur la question du financement de leurs collectivités, nous, parlementaires, considérons qu'il est temps d'agir. C'est ce que nous avons fait en commandant à la Cour des comptes, que je qualifierai à nouveau de « tiers de confiance », un rapport comportant un certain nombre de propositions. Confrontés au constat d'échec que je viens d'évoquer, nous avons demandé à la Cour de faire part de sa préférence pour un modèle de financement plutôt qu'un autre, bousculant un peu ses habitudes.

Mme Valérie Simonet, présidente du conseil départemental de la Creuse, secrétaire générale adjointe de l'Assemblée des départements de France. – Conseillère départementale depuis 2004, j'ai connu un certain nombre de réformes importantes.

Mon département, la Creuse, est très rural : il ne compte que 116 000 habitants. J'estime que la réponse au vieillissement de la population est le grand défi auquel la nation devra répondre. Chez moi, les gens vieillissent très bien.

Je vous remercie pour l'accueil que vous réservez à l'ADF. Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de François Sauvadet et de Jean-Léonce Dupont. Je salue également la qualité du travail de la Cour des comptes.

Le Comité des finances locales est un lieu d'échanges, au sein duquel les différentes strates de collectivités territoriales expriment leur point de vue. Jean-Léonce Dupont y a récemment formulé des observations claires : l'ADF considère que le panier de recettes des collectivités doit être repensé. Nous regretterions cependant une la perte des droits de mutation à titre onéreux – après celle de tant d'autres impôts locaux.

Les ressources des départements seraient uniquement issues d'une redistribution de la fiscalité nationale partagée et de dotations. Or le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités devrait supposer que celles-ci disposent de ressources de fiscalité directe. Nous en sommes loin, comme en témoignent la suppression de la taxe d'habitation et celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) départementale. Alors que les bases avaient été revalorisées, l'année 2021 fut une année blanche. Tous les conseils départementaux ont pourtant pris leur part lors de la crise sanitaire.

Depuis la suppression de la TFPB départementale, une fraction de la TVA est versée aux départements en guise de compensation. En 2022, nous avons construit nos budgets en nous fondant sur une hausse de 5,5 % de cette taxe perçue par l'État. Mais les taux ont évolué plusieurs fois au cours de l'année, entraînant autant de décisions modificatives dans nos collectivités : nous sommes ensuite passés d'une hausse des versements mensuels de 2,9 % en début d'année à une hausse de 9,6 %. Cet accroissement compense peu ou prou les nouvelles charges qui nous ont été imposées, notamment la hausse du point d'indice des fonctionnaires, celle du revenu de solidarité active (RSA) ou encore la revalorisation des aides à domicile. Or nous apprenons aujourd'hui que la hausse de TVA s'élèvera finalement à 8,56 % : on nous annonce qu'il nous faudra rendre une partie de l'argent, alors que nos budgets pour 2023 sont votés ou sont en passe de l'être. Il est difficile de bâtir des budgets dans de telles conditions.

Les comptes administratifs pour 2022 ne sont pas encore votés, mais il est clair que la capacité d'autofinancement des conseils départementaux est en baisse. Nous sommes inquiets : serons-nous en mesure de répondre aux grands défis de la transition écologique, de la rénovation du bâti ou de l'attention devant être portée au grand cycle de l'eau ? Les conseils départementaux sont en mesure d'offrir une ingénierie adaptée à nos territoires. Or une suppression des DMTO nous priverait d'un lien avec eux.

Entre 2014 et 2017, la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a représenté une perte de 6 millions d'euros pour ma collectivité. Si nous n'avions pas créé le fonds national de péréquation des DMTO sur la base du volontariat, nous serions très en retard sur nos investissements, notamment sur le développement d'un réseau de très haut débit grâce à la fibre optique. Les intercommunalités sont incapables d'assumer une telle charge.

Chaque année, nous débattons de nos engagements en faveur du fonds au sein du CFL. Lorsque la somme collectée dépasse 1,6 milliard d'euros, nous plaçons l'argent supplémentaire en réserve. Nous décidons d'affecter l'enveloppe en fonction des besoins, surtout pour répondre aux difficultés. Nous assumons nos compétences sociales, mais nous aidons aussi les autres strates de collectivités. La perte d'une nouvelle ressource serait pour nous difficile à admettre : le contrat local est en passe d'être rompu. L'État doit nous faire confiance. La crise sanitaire a montré que nous étions capables de faire face collectivement. Les temps sont difficiles : si l'État ne favorise pas le contrat entre les collectivités, je pense que le Gouvernement rencontrera des difficultés – il en ira de même pour ceux qui lui succéderont. Veillons à pérenniser notre modèle de démocratie locale et favorisons la participation de nos concitoyens à la vie de notre pays.

M. Claude Raynal, président, rapporteur. – Vos propos témoignent d'une inquiétude sous-jacente sur l'avenir des conseils départementaux : les débats sur leur remise en cause, sur le millefeuille territorial ou encore sur le conseiller territorial y ont contribué. Aujourd'hui cependant, à l'heure des grandes régions, le conseil départemental est réhabilité et l'État territorial recrée même des sous-préfectures.

Nous n'avons pas la même analyse du rapport de la Cour des comptes. Nous ne croyons pas que ses propositions impliquent une forme de contestation de l'existence des conseils départementaux. L'enjeu est plutôt de mieux organiser les choses afin d'assurer à l'ensemble des strates de collectivités territoriales une visibilité financière suffisante pour exercer leurs compétences et engager les investissements nécessaires.

Bénéficiaire durant un temps de DMTO élevés n'offre aucune garantie de leur maintien à ce niveau sur le long terme, d'où le mécanisme de mise en réserve institué à la demande de l'ADF pour pouvoir faire face aux situations difficiles dans le futur. Dans son rapport, la Cour des comptes considère que le côté incertain de la recette justifierait sa prise en charge par l'État : j'estime que cette réflexion est plutôt de bon aloi.

Madame Simonet, je me réjouis que ce soit vous qui représentiez aujourd'hui l'ADF, car vous représentez un département pauvre.

Mme Valérie Simonet –. Disons qu'il est peu riche !

M. Claude Raynal, président, rapporteur. – Le mien, la Haute-Garonne, est riche. L'autonomie fiscale est surtout utile pour les collectivités dont les moyens sont importants. Les départements peu riches, mais aussi les petites communes, gagneraient à une

répartition nationale plus claire et moins tributaire d'un accord au sein du CFL : il conviendrait d'introduire ces dispositions dans la loi.

À cet égard, il est proposé que les sujets à risque, tels que les DMTO, soient mutualisés. La position négative de l'ADF sur ce point s'explique peut-être par l'accumulation de décisions ayant réduit l'autonomie fiscale des conseils départementaux. En tout état de cause, les DMTO n'y contribuent pas, car leur taux est plafonné par la loi et la très grande majorité des départements applique déjà le taux plafond ...

Je n'ai pas remarqué une grande inquiétude des conseils départementaux sur la hausse de la fraction de TVA. Certes, un coup de rabot a été décidé après que le Gouvernement eut considéré que certains d'entre eux avaient bénéficié d'un effet d'aubaine. Certains départementaux abritant des métropoles très dynamiques ont peut-être reçu un peu moins, mais faut-il s'en émouvoir ?

M. Stéphane Sautarel. – Je rejoins en partie les propos du président Raynal. Je vous félicite, car les conseils départementaux ont été capables de s'entendre afin de créer une péréquation horizontale au titre des DMTO, sans doute aussi pour éviter de subir une péréquation verticale dont le contrôle aurait échappé aux départements.

Plus que pour les autres collectivités, le financement des conseils départementaux est lié à leurs compétences. Les dépenses sociales sont en grande partie subies. La question sera encore plus prégnante si une grande loi relative à l'autonomie est votée demain.

Madame Simonet, vous évoquiez un contrat de confiance : la question de l'exercice des compétences et des charges afférentes est en lien avec les ressources du niveau départemental. À l'inverse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) allouée aux intercommunalités, les DMTO ne sont pas directement liés aux politiques publiques menées par les conseils départementaux.

M. Christian Charpy, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes. – Nous avons organisé de nombreuses auditions en vue de préparer notre rapport. Sans conteste, la plus animée a été celle durant laquelle le président du conseil départemental du Calvados a qualifié l'État de « voleur » et de « menteur ». Ce sujet est très sensible.

Nous n'avons pas de position idéologique sur les DMTO. Nous nous sommes demandé si des critères justifiaient leur maintien au niveau départemental. Nous n'en avons pas trouvé, si ce n'est que ces droits leur sont attribués depuis 1983. De plus, cette ressource est très inégalitaire d'un département à l'autre, avec un rapport variant de 1 à 7 après péréquation. Elle n'a pas de lien avec la compétence sociale, qui figure au cœur de l'action des conseils départementaux. Ces constats nous ont conduits à proposer un transfert au niveau national, assorti d'une répartition en fonction des besoins.

Je suis toutefois conscient que les DMTO constituent le dernier impôt territorialisé des départements. Je reconnais également que les conseils départementaux ont fait des efforts importants, comme en témoigne leur mécanisme de mise en réserve et de péréquation. D'un point de vue technique, il nous a semblé que c'était la solution la plus simple. Concentrons les vrais impôts locaux sur le bloc communal et faisons supporter par l'État les risques portant sur deux impôts aujourd'hui répartis, les DMTO ou la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Mais il ne faut pas que ce soit un marché de dupes. Or je reconnais que c'est parfois le cas. D'où les contreparties que nous proposons, comme les mécanismes garantissant la prévisibilité, la juste compensation et l'équité entre les bénéficiaires. Une instance renouvelée pourrait le garantir : cela pourrait être un CFL renouvelé, par exemple. En tout état de cause, la Cour des comptes n'a pas de position idéologique contre les départements.

M. Charles Guené, rapporteur. – Les DMTO sont certes très volatils. Les conseils départementaux s'occupent de la misère du monde ; il est très difficile de trouver une compensation fiscale qui soit contracyclique en contrepartie. L'impôt sur le revenu, dont les recettes sont plutôt stables, pourrait être une solution.

L'histoire des conseils départementaux est marquée par une grande défiance à l'égard de l'État. Maintenir la libre administration des collectivités territoriales suppose que celles-ci et l'État s'entendent. Certains pays voisins y parviennent bien. Dès lors, quelles seraient pour vous les conditions d'une meilleure gouvernance des finances locales ?

Mme Valérie Simonet –. Nous parlons tous de confiance ou de défiance dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Vous avez le poids des dépenses d'allocations individuelles de solidarité dans nos budgets, qu'il faut tout de même relativiser : elles représentent un tiers du budget au maximum. Dans mon département, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est la dépense la mieux compensée par l'État, à hauteur de 49 % ; celle liée au RSA l'est beaucoup moins. Quelque 50 % des dépenses que nous engageons ne sont pas compensées.

Entre 2014 et 2017, l'effort de réduction de la DGF était le même pour la Creuse que pour les Yvelines, sans prise en compte des écarts de richesse entre les départements. L'État a tendance à aller trop vite : il oublie que nous ne sommes pas tous au même niveau et que nous n'avons pas tous les mêmes besoins. De plus, nous n'avons pas obtenu l'indexation de la DGF sur l'inflation : est-ce là le signe d'une relation de confiance avec l'État ? En outre, certaines dotations compensatoires telles que la dotation compensatoire péréquée (DCP) et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) chuteront énormément en 2023 : nous constatons déjà que la compensation de l'État ne sera pas au rendez-vous.

Certes, les DMTO sont volatils, mais, en trois ans, leur produit a tout de même doublé dans mon département. Nous récoltons les fruits des efforts que nous menons en faveur de l'attractivité de nos départements, notamment grâce au déploiement de la fibre comme je le disais, mais aussi à l'accompagnement au développement des bourgs dans le cadre de programmes comme « petites villes de demain ». Nous sommes persuadés que nos territoires seront une réponse aux difficultés des zones urbaines. Ces ressources nous incitent à agir ; ce ne serait pas le cas si, demain, l'État nous versait des dotations à la place.

Monsieur Guené, le CFL est une organisation partenariale dans laquelle nous pouvons débattre et élaborer des stratégies. Il faudrait peut-être travailler sur le poids relatif des différentes strates de collectivités dans sa gouvernance.

M. Claude Raynal, président, rapporteur. – Il y aurait beaucoup de choses à dire. Madame Simonet, je suis sûr que vous n'avez pas besoin de récompense sous forme de retour fiscal par les départements pour que les départements s'engagent pleinement dans l'exercice de leurs compétences. Les fonctions politiques supposent par nature un tel engagement.

J'ajoute que le produit des DMTO est important lorsque les ventes sont nombreuses : les métropoles, qui sont des pelotes de mouvements, en profitent à plein, du fait de la vente à de nombreuses reprises des mêmes biens plus que par la construction de nouvelles habitations.

Mme Valérie Simonet. – C'est une difficulté inhérente à toute réforme : nous savons ce que nous perdons, mais nous ne savons pas ce que nous allons récupérer. La réforme des indicateurs financiers utilisés pour la répartition de la DGF qui avait été engagée entraînait notamment une perte pour l'un des départements les moins riches de France : cela n'est pas de nature à me rassurer.

Je n'ignore pas que la répartition territoriale des DMTO est très inégale mais, pour les raisons que j'ai évoquées, cela ne suffit pas à me rendre favorable à leur nationalisation.

M. Claude Raynal, président, rapporteur. – L'heure est en effet à la défiance, car les départements avaient vu leur existence remise en cause au cours de la dernière décennie. Pourtant, aujourd'hui, les grandes régions ont conforté les conseils départementaux. Ces derniers devront tôt ou tard quitter le terrain de la crainte pour rejoindre celui de la confiance.

La réunion est close à 18 h 40.

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 31 janvier 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Proposition de loi tendant à renforcer la protection des épargnants - Examen des amendements au texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi tendant à renforcer la protection des épargnants.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 1^{er}

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 48 vise à supprimer cet article. Il prend acte du fait que l'Autorité des marchés financiers (AMF) a entendu notre souhait de protéger les épargnants et a prévu, dans son règlement général, d'interdire la perception des commissions de mouvement. Notre objectif ayant été atteint, l'article 1^{er} n'est plus nécessaire.

L'amendement n° 48 est adopté.

Article 4

L'amendement rédactionnel n° 49 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – *L'amendement n° 50 tend à permettre l'application des dispositions de l'article à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna.*

L'amendement n° 50 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 51 est adopté.

Après l'article 5 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 52 s'appuie sur les travaux de l'AMF sur la fin de vie des fonds de capital-investissement. Il est notamment proposé de pouvoir porter le délai de blocage des parts de fonds de capital-investissement de 10 ans à 15 ans dans certains secteurs, par exemple dans le secteur des *biotechs*.

L'amendement n° 52 est adopté.

Article 8

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 53 vise à supprimer l'article 8. Nos collègues de gauche ont été entendus : dans le contexte actuel, nous ne souhaitons pas préempter le débat sur la réforme des retraites en adoptant un dispositif qui pouvait donner l'impression de vouloir aller vers un système de retraite par capitalisation. Pour éviter toute confusion, nous proposons donc la suppression de cet article.

L'amendement n° 53 est adopté.

Article 11

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 54 tend à allonger le délai laissé au Gouvernement pour remettre au Parlement une évaluation des moyens nécessaires au contrôle systématique et *a priori* des offres publicitaires ainsi que des documents précontractuels relatifs aux investissements défiscalisés dans le logement locatif.

L'amendement n° 54 est adopté.

Article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – *L'amendement n° 55 tend à permettre l'application des dispositions de l'article à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna.*

L'amendement n° 55 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Avant l'article 1^{er}

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 35 n'est pas sans poser problème, notamment quant à la protection de certaines données personnelles des clients, auxquelles les banques pourraient avoir accès. Nous en demandons donc le retrait, bien que nous partagions l'objectif de ses auteurs.

Nous demandons également le retrait de l'amendement n° 34.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 35 et 34 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l'article 6 (supprimé)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Notre avis est favorable sur les amendements identiques n^{os} 40 et 44 ainsi que sur les amendements identiques n^{os} 41 et 43, sous réserve de leur rectification.

M. Vincent Éblé. – Quelle rectification demandez-vous ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Il s'agit essentiellement de les fusionner et d'apporter quelques précisions.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 40 et 44 et aux amendements identiques n^{os} 41 et 43, sous réserve de rectification.

M. Claude Raynal, président. – Messieurs les rapporteurs, vous avez émis un avis défavorable sur quelques amendements du Gouvernement. Ceux-ci concernent-ils des sujets importants ? Quel est l'état d'esprit du Gouvernement sur ce texte ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous portons un regard différent de celui du Gouvernement sur l'article 7, en particulier sur le volet relatif à la transférabilité externe des contrats d'assurance vie. La loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite Pacte, a ouvert la voie à la transférabilité interne. Nous proposons, et le Gouvernement nous soutient sur cet aspect, de renforcer ce droit pour les assurés. En revanche, cet article autorise également, après huit ans, la transférabilité externe des contrats d'assurance vie. Le Gouvernement, avec France Assureurs, y est opposé.

Pour autant, on sent que le Gouvernement a la volonté de progresser sur la protection des épargnants et sur la transparence. Nous avons le sentiment d'une écoute sérieuse sur ces sujets.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'un de nos amendements a trait au délai accordé au Gouvernement pour remettre le rapport prévu à l'article 11. Certaines sociétés vendent du rêve fiscal autour de l'investissement locatif par des campagnes de publicité qui occultent souvent les frais d'intermédiaires très élevés et les risques encourus par les épargnants. Ces offres ne font pas l'objet de contrôle, sinon *a posteriori*, par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Nous souhaitons qu'un contrôle *a priori* soit mis en place pour sanctionner les publicités mensongères. Le Gouvernement réclame du temps pour cela, nous lui avons demandé un rapport sur ce point.

La commission a également donné les avis suivants sur les autres amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

TABLEAU DES AVIS

Article additionnel avant Article 1er		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	35	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	34	Demande de retrait
Article 1er		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	19	Défavorable
Le Gouvernement	30	Demande de retrait
Article additionnel après Article 1er		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MAUREY	1 rect.	Favorable
Mme PAOLI-GAGIN	5 rect. ter	Favorable
M. SAVOLDELLI	37	article 45
M. SAVOLDELLI	39	article 45
M. SAVOLDELLI	36	article 45
Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	31	Favorable
Le Gouvernement	45	Favorable
Le Gouvernement	32	Sagesse
Article additionnel après Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	38	article 45
Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	24	Défavorable
Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission

M. MAUREY	33	Favorable si rectifié
Article additionnel après Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANÉVET	11 rect.	Favorable si rectifié
Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	20	Défavorable
Article additionnel après Article 6 (Supprimé)		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BASCHER	40 rect.	Favorable si rectifié
M. ÉBLÉ	44	Favorable si rectifié
M. BASCHER	41 rect.	Favorable si rectifié
M. ÉBLÉ	43	Favorable si rectifié
Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	21	Défavorable
Mme LAVARDE	4	Demande de retrait
M. CANÉVET	12	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	6 rect. bis	Défavorable
Mme LAVARDE	3	Demande de retrait
Le Gouvernement	29	Défavorable
Mme PROCACCIA	16	Défavorable
Mme LAVARDE	46	Demande de retrait
Mme PROCACCIA	18	Défavorable
Mme PROCACCIA	17	Défavorable
Mme LAVARDE	47	Demande de retrait
Article 7 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	27	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	7 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 7 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	42	Défavorable
Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FÉRAUD	2	Favorable
M. SAVOLDELLI	22	Favorable
Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	23	Défavorable
Le Gouvernement	26	Défavorable
Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PAOLI-GAGIN	8 rect.	Défavorable
Article additionnel après Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANÉVET	15 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	13	Demande de retrait
M. CANÉVET	14	Demande de retrait
Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PAOLI-GAGIN	9 rect. bis	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 17		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	25	Favorable

La réunion est close à 14 h 15.

Mercredi 1er février 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Proposition de loi visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement - Examen des amendements de séance

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je vous prie tout d'abord d'excuser notre rapporteur Jean-Baptiste Blanc qui est absent ce matin. Je vous présente les avis qu'il vous propose d'émettre sur les amendements de séance déposés sur ce texte.

L'amendement n° 1 vise à donner aux élus la possibilité de décorrélérer les taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Le dispositif adopté en loi de finances pour 2023 va dans le même sens que le présent amendement. Laissons-nous le temps d'en mesurer l'impact avant de mettre en œuvre une fiscalité locale additionnelle comme le prévoit la proposition de loi, quelle que soit sa forme, visant les mêmes fins. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

Mme Isabelle Briquet. – Cet amendement reprend un amendement de Philippe Bas que nous avons tous voté lors du projet de loi de finances pour 2023. En le déposant, nous pensions parvenir à un consensus autour de cette proposition de loi.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Si cet amendement a été adopté par le Sénat lors du dernier projet de loi de finances, il faut souligner que le contexte était différent. En effet, cet amendement vise à octroyer des moyens plus importants aux collectivités du bloc communal, alors que la proposition de loi vise à accroître les moyens des régions afin qu'elles développent leurs attributions en matière de logement. Cela manque de cohérence. D'où la demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l'article 1^{er}

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Dans les zones denses, dont le périmètre a été étendu par la loi de finances pour 2023, les logements vacants sont frappés par la taxe sur les logements vides (TLV) et les communes peuvent décider de majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). L'amendement n° 2 vise à étendre à l'ensemble du territoire la possibilité de majoration de la THRS. En outre, il est proposé que

la majoration puisse aller jusqu'à 100 %, c'est-à-dire que la part communale de taxe d'habitation pourrait être doublée.

Demande de retrait, sinon avis défavorable. La position de la commission exprimée la semaine dernière est de voir d'abord comment s'applique l'extension du zonage proposée par la loi de finances pour 2023, sans procéder à des augmentations de fiscalité dont l'effet est difficilement mesurable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° 3 vise à étendre à l'ensemble du territoire, et non dans les seules zones denses, la possibilité de surtaxe sur les résidences secondaires au profit des établissements publics fonciers locaux. En cohérence avec la position de la commission, défavorable à l'ensemble de la proposition de loi et en particulier à cet article, le rapporteur ne peut qu'émettre un avis défavorable.

M. Daniel Breuiller. – Mme Briquet a compris la logique de notre proposition de loi. Chacun partage le constat selon lequel il est de plus en plus difficile de se loger en raison de la multiplication des résidences secondaires, des locations Airbnb, ou de l'envolée des prix du foncier. Cette proposition de loi vise à créer deux taxes additionnelles à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires : la première au profit de la région, si le conseil régional décide de l'instituer, car cette disposition ne fait pas consensus ; la seconde bénéficierait aux établissements publics fonciers locaux. L'amendement n° 1 est consensuel : l'idée de décorrélérer les taux de la THRS et de la TPFB a été soutenue par le Sénat à la quasi-unanimité. Avec cette proposition de loi, nous voulons donner plus de pouvoir aux élus locaux. Le Sénat, chambre des territoires, s'enorgueillira à voter ce texte fédérateur, qui constitue un premier pas face à la crise du logement.

M. Marc Laménié. – Quelles sont les conséquences financières du dispositif que nous avons voté en projet de loi de finances et de ce texte ?

M. Claude Raynal, président. – Je vous propose de réserver à la séance publique un débat plus approfondi sur ces sujets.

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

La réunion est close à 10 heures.

TABLEAU DES AVIS

Article 1er		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BRIQUET	1	Demande de retrait
Article additionnel après Article 1er		
Auteur	N°	Avis de la commission

Mme BRIQUET	2	Demande de retrait
Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BRIQUET	3	Défavorable

La réunion est ouverte à 10 heures.

Proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Nicolas Dufourcq aux fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Thierry Meignen rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Nicolas Dufourcq aux fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance.

Contrôle budgétaire sur la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) – Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous allons entendre maintenant la communication de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurités », sur la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Dans le contexte du projet de réforme de l'organisation de la police nationale, la police judiciaire a récemment été mise sous le feu des projecteurs. Mais la mission que la commission m'a confiée sur la direction centrale de la police judiciaire a, en réalité, été lancée bien en amont. C'est donc naturellement que mon objectif, dans le cadre du contrôle, a d'abord été d'examiner globalement les missions, les moyens et l'efficacité de la DCPJ et de ses différents services, en l'état de l'organisation de la police nationale.

C'est sur la base de cet examen global, détaché de l'actualité brûlante, que j'ai pu ensuite procéder à une analyse de la réforme envisagée pour ce qui concerne son volet relatif à la police judiciaire. Il me semble que cette méthode garantit une certaine solidité de l'analyse.

Je me permets de commencer par définir la notion de « police judiciaire ».

Alors que la police administrative vise à maintenir l'ordre et à prévenir la commission d'infractions, la police judiciaire renvoie à l'inverse à la partie répressive de la fonction policière. Elle consiste à rechercher ou à constater les infractions, à en rassembler les preuves, à en déterminer les auteurs et à livrer ces derniers aux tribunaux, qu'il s'agisse d'un vol de vélo ou d'un trafic international de stupéfiants.

La mission de police judiciaire incombe aux personnels habilités à exercer ces fonctions, en particulier les officiers de police judiciaire (OPJ). Plusieurs services sont compétents en France en la matière. Outre la police nationale, la gendarmerie nationale est

compétente dans sa zone, tout comme des services relevant d'autres ministères s'agissant de certains types d'infractions, notamment fiscales, douanières ou environnementales.

Dans tous les cas, les personnels concernés dépendent administrativement du pouvoir exécutif, mais sont placés fonctionnellement sous la direction directe de l'autorité judiciaire – le procureur ou le juge d'instruction – dans l'accomplissement de leurs missions. C'est d'ailleurs le magistrat du parquet qui décide du choix du service d'investigation, même si des critères de répartition des dossiers entre services s'appliquent.

Ces éléments étant précisés, je vous propose de vous livrer en cinq points mon analyse sur la direction centrale de la police judiciaire et sur la réforme envisagée.

Mon premier point vise à présenter et à mettre en perspective le travail opérationnel de la DCPJ.

Contrairement à ce que son intitulé pourrait laisser penser, la direction centrale de la police judiciaire ne constitue qu'un service parmi d'autres en charge des missions de police judiciaire, même au sein de la seule police nationale. Dans le périmètre de cette dernière, ce sont en réalité les services généralistes de la direction centrale de la sécurité publique, la DCSP, qui traitent l'essentiel de la masse des affaires judiciaires, en particulier la délinquance du quotidien et la criminalité d'intensité moyenne. Il faut aussi mentionner, au sein de l'organisation autonome de la préfecture de police de Paris, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, la DSPAP.

Les services de la DCPJ traitent finalement, à l'échelle nationale, moins de 1 % des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie nationales. À titre de comparaison, la direction centrale de la sécurité publique en traite 45 %.

Ces équilibres se reflètent dans le nombre de dossiers traités par officier de police judiciaire en fonction des services. Le nombre moyen de dossiers par OPJ est de huit dans les services de la DCPJ. Pour ce qui concerne les services de la DCSP, ce nombre est beaucoup plus élevé : dans le périmètre du parquet de Rennes, en 2022, ce taux atteignait 105 dossiers par OPJ, et même 235 pour le commissariat de Fougères. Pour mémoire, alors que les missions de police judiciaire occupent 46 161 emplois au sein de la police nationale, toutes directions confondues, les effectifs de la DCPJ s'élèvent à 5 673 personnes.

Mais si la DCPJ traite d'une part marginale de la criminalité d'un point de vue statistique, elle a la charge de la criminalité la plus grave, la plus complexe et la plus sophistiquée pour l'ensemble des types d'infractions. C'est ce qui fait souvent dire qu'il s'agit d'une police d'élite. Certains parlent même de « seigneurs » de la police, voire de « nantis ». Une sorte de clivage prévaut ainsi au sein de la police judiciaire entre la DCPJ et la DCSP.

Mon deuxième point concerne les moyens et l'efficacité des services de la DCPJ. Ses moyens semblent globalement satisfaisants. Partout où je me suis rendu, mes interlocuteurs m'ont indiqué qu'ils avaient les moyens de remplir leur mission.

Je relève néanmoins des besoins dans certains domaines, notamment s'agissant du rajeunissement du parc automobile, âgé de 5,7 ans en moyenne. La DCPJ doit aussi se doter de méthodes et d'équipements de pointe pour faire face à la course technologique permanente avec les criminels. Je rappelle d'ailleurs que dans les procédures judiciaires, les policiers sont obligés de décrire les modalités concrètes selon lesquelles a été menée l'enquête, ce qui est

susceptible de permettre aux criminels de s'adapter et de trouver de nouveaux moyens pour échapper à la police.

Les effectifs de la DCPJ sont corrects. Ils sont répartis entre les services centraux, à hauteur de 30 %, et les services déconcentrés, à hauteur de 70 %. J'ai néanmoins constaté l'apparition récente de difficultés de recrutement pour certains corps et certains postes de la DCPJ. Il est également indispensable de recruter davantage de personnels extérieurs hautement qualifiés dans les domaines techniques. Aujourd'hui, la DCPJ ne dispose par exemple que de trois contractuels spécialistes des crypto-monnaies: c'est trop peu, d'autant que certains, comme c'est le cas dans d'autres services spécialisés, peuvent être tentés de rejoindre le secteur privé, qui leur offre des ponts d'or pour valoriser leurs compétences.

S'agissant ensuite de l'efficacité des services de la DCPJ, les résultats sont globalement très bons. Les taux d'élucidation sont élevés, alors qu'ils baissent dans l'ensemble de la police nationale, et cela justifie en partie la réforme. Je vais y revenir.

Mon troisième point porte, au-delà du rôle opérationnel de la DCPJ, sur ses fonctions stratégiques. En premier lieu, la direction est l'acteur central de la police nationale pour la coopération policière internationale opérationnelle. Elle gère quotidiennement les canaux opérationnels de coopération d'Interpol, d'Europol et de Schengen pour le compte de l'ensemble des forces de sécurité, y compris la gendarmerie et la DGSI. En 2021, elle a ainsi échangé 430 000 messages avec près de 194 pays, soit près de 1 200 messages par jour, dans des langues différentes. Ce partage d'informations porte ses fruits : à titre d'exemple des résultats obtenus, 775 individus recherchés par la police française ont ainsi pu être arrêtés à l'étranger, tandis que 805 individus recherchés par d'autres polices ont été arrêtés en France.

La DCPJ est aussi un acteur majeur du fonctionnement des offices centraux de police judiciaire. Ces structures interministérielles spécialisées visent à répondre à l'éclatement des services d'investigation entre différentes administrations. Ils ont, dans leur domaine de compétence, deux missions principales. Tout d'abord, réaliser en propre les enquêtes. Ensuite, jouer un rôle de partage de l'information, de coordination et de gouvernance pour l'ensemble des services d'investigation. Parmi les 14 offices centraux existants, 10 sont rattachés à la police nationale, dont 9 à la seule DCPJ. Cette répartition témoigne d'ailleurs du rôle stratégique central de la DCPJ. Le plus connu de ces offices est l'Ofast, l'office central antistupéfiants, mais il en existe d'autres, pour les violences aux personnes, la traite des êtres humains, la cybercriminalité, la grande criminalité financière – peut-être l'un des moins bien pourvus –, *etc.*

Le système des offices centraux connaît en réalité un succès variable, malgré un succès partagé pour ce qui concerne les dossiers opérationnels à fort enjeu qu'ils traitent directement. Certains offices assurent efficacement leur mission de coordination de la filière, avec l'appui des autres services de l'État. En revanche, d'autres peinent, notamment parce qu'ils manquent parfois de moyens, à exercer ce rôle, auquel cas on peut s'interroger sur l'opportunité de leur existence. S'agissant des moyens, les deux offices rattachés à la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière manquent de spécialistes et leurs effectifs ont été réduits ; par ailleurs, il n'existe pas dans ce domaine de réelle gouvernance commune avec les services des douanes et des finances publiques.

J'en viens, et c'est mon quatrième point, à la réforme de l'organisation de la police nationale. Celle-ci est nécessaire. La police nationale manque aujourd'hui de cohésion

et d'unité. On ne peut d'ailleurs que constater la différence d'organisation entre la police, très morcelée, et la gendarmerie.

La réforme envisagée comprend deux axes principaux. Le premier axe consiste à regrouper les services de la police nationale en quatre filières structurées autour de quatre « métiers » : la sécurité et la paix publiques, le renseignement territorial, la police judiciaire, et les frontières et l'immigration irrégulière.

Le second axe de la réforme consiste à modifier la répartition des rôles au sein des niveaux central et déconcentré de la police nationale. La déconcentration doit permettre de rapprocher les services des territoires et d'augmenter, grâce à la proximité avec le terrain, leur efficacité. À l'échelon central, les quatre filières seraient chapeautées par des directions nationales qui ne disposeraient plus d'une autorité hiérarchique sur leurs personnels. À l'échelon déconcentré serait installé un directeur départemental de la police nationale, le nouveau DDPN, disposant d'une autorité hiérarchique sur les directeurs locaux de chacune des filières. Le DDPN serait lui-même placé sous l'autorité directe du préfet.

La DCPJ est ainsi concernée par les deux grands axes de la réforme. C'est ce qui a suscité les remous que l'on connaît. Ce sera mon cinquième point.

S'agissant du volet « police judiciaire » de la réforme, ses instigateurs constatent que la DCPJ ne traite que 1 % des affaires, les plus graves. L'idée est de faire partager l'expertise de la DCPJ avec les autres services, pour soulager la DCSP. La presse relaie d'ailleurs aujourd'hui à l'envi les mauvais chiffres de la délinquance, qui augmente, essentiellement dans le champ couvert par la DCSP. La réforme vise ainsi à intégrer la DCPJ à une nouvelle « filière investigation » plus large, qui regrouperait les effectifs de la DCPJ et ceux de la DCSP en charge de missions de police judiciaire.

La création des directions départementales de la police nationale fait aussi l'objet de critiques pour ce qui concerne la police judiciaire.

Le premier défaut de la réforme est le manque de concertation à l'occasion de la conception du projet de réforme. Il s'agit même d'une crise de confiance. La concertation, même en prenant en compte le Livre blanc de la sécurité intérieure de 2020 et le Beauvau de la sécurité en 2021, a été timide. Les officiers de police judiciaire des services actuels de la DCPJ ont l'impression que l'on va leur demander, dans le futur schéma prévu par la réforme, d'effectuer des missions qui ne sont pas les leurs, comme cela avait été le cas lors de la crise des gilets jaunes : assurer la sécurité sur la voie publique par exemple n'est pas dans les missions de la police judiciaire. L'organisation n'est en outre pas la même : concrètement, à la DCSP, les emplois du temps sont établis à l'avance, avec des gardes, tandis qu'à la DCPJ, il faut s'adapter à la criminalité, à toute heure de la journée ou de la nuit.

La deuxième critique porte sur l'échelon retenu, le département. L'échelon du département est privilégié par la réforme car il constitue le niveau central de l'organisation de l'État au niveau déconcentré. Les services actuels de la DCPJ dépendraient ainsi d'un directeur local de la filière investigation, lui-même sous l'autorité hiérarchique du DDPN, et non plus de la DCPJ. Mais certains craignent que cet échelon conduise à casser quelque chose qui fonctionne, la DCPJ, alors que la criminalité qu'elle traite dépasse le cadre du département. Rappelons-nous que la création des brigades du Tigre par Georges Clemenceau, dont la DCPJ est l'héritière, visait justement à répondre à la nécessité de lutter contre certains types de criminalité dans un cadre géographique étendu. Les enquêteurs de la DCPJ craignent

en outre d'être mobilisés sur des affaires de délinquance du quotidien, et de ne plus pouvoir intervenir en appui des enquêtes dans les départements voisins. Je rappelle en effet que les services de police judiciaire, le niveau le plus déconcentré des services de la DCPJ, ont une compétence interdépartementale. Les procureurs sont aussi inquiets ; il pourra être tentant, en effet, pour un DDPN de favoriser la résolution des cas les plus simples de la délinquance du quotidien – le vol de mobylette par exemple – plutôt que celle des délits et crimes plus graves, qui réclament plus d'heures d'enquête et davantage de moyens. La départementalisation soulève donc d'importants problèmes.

En outre, la réforme ne s'applique pas à la préfecture de police de Paris. Or, on peut se demander si ses services de police judiciaire ne devraient pas, comme ailleurs, être rattachés au directeur général de la police nationale. Le déplacement des services de la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police du 36, quai des Orfèvres, vers le nouveau palais de justice, à l'image de la création en Angleterre du *New Scotland Yard*, pourrait être l'occasion de regrouper les services de police et d'unifier l'organisation de la police nationale.

Le bilan des expérimentations de la création de directions départementales de la police nationale n'est en outre pas connu à ce jour. Ces expérimentations concernent d'ailleurs très peu de départements très denses en population.

En outre, la réforme a été précédée de la création de zones de police judiciaire, notamment pour s'adapter à la carte judiciaire. S'agissant de la cartographie, je note qu'elle semble déséquilibrée : la zone sud regroupe un tiers des effectifs et s'étend de la Corse aux Pyrénées, comptant quatre des sept plus grosses villes de France – Montpellier, Toulouse, Nice et Marseille. Son patron, M. Éric Arella, personne emblématique et efficace, a été démis de ses fonctions, juste avant les fêtes, dans le contexte de la fronde contre la réforme de la police judiciaire, et cela crée des remous.

Des incertitudes demeurent aussi sur les conséquences budgétaires de la réforme. Le PLF pour 2023 n'a apporté aucune précision sur ce sujet, alors même qu'il portait sur l'année de mise en œuvre de la réforme. Les conditions matérielles de mise en œuvre de cette dernière, notamment d'un point de vue immobilier, ne sont pas non plus précisées. Sera-t-il possible dans tous les départements de regrouper dans un même lieu, sous l'autorité du DDPN, tous les services de police, qui sont actuellement dispersés ?

Cette réforme confortera l'autorité du préfet. Un tiers de l'activité du préfet est lié à la sécurité et au maintien de l'ordre. Il n'a qu'un seul interlocuteur lorsqu'il s'adresse à la gendarmerie, mais plusieurs lorsqu'il s'adresse à la police : s'il peut s'adresser évidemment actuellement au directeur départemental de la sécurité publique, les services de la police judiciaire, de la police aux frontières et du renseignement territorial ont plus d'autonomie. Demain, il n'en aura plus qu'un du côté de la police nationale, le DDPN. C'est pourquoi certains qualifient cette réforme de « préfectorale ».

Pour conclure, j'ai finalement constaté que la DCPJ fonctionnait bien, avec de bons résultats et des moyens adaptés. Mais celle-ci est impactée par la réforme de la police nationale.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie pour cette communication très intéressante, qui a vocation à préparer un rapport budgétaire, qui comportera, le cas échéant, une analyse des dimensions financières de cette réforme de la police.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous avez évoqué les différences d'organisation entre la gendarmerie et la police. Quelle organisation vous semble la plus efficace ?

M. Marc Laménie. – Nombre de gendarmes sont aussi officiers de police judiciaire. Je voudrais savoir comment la réforme de la police judiciaire affectera les zones couvertes par la gendarmerie ? De même, quelle sera l'articulation avec les autres acteurs, comme le ministère de la justice ou encore le ministère de l'économie, dont dépendent les douanes ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous évoquez dans votre rapport l'organisation « protéiforme » de la police judiciaire, expression qui porte en creux une critique de l'organisation actuelle. Il me semble que la formule pourrait être appliquée aussi à la police nationale. Vous avez d'ailleurs décrit la multiplicité des services intervenant dans les départements. Une réforme semble nécessaire, mais la réforme proposée est, selon vous, insuffisante. Quelle réforme proposez-vous ?

En outre, vous avez souligné l'organisation spécifique de la police en petite couronne, dans le périmètre de la préfecture de police de Paris, dont les compétences seront d'ailleurs accrues provisoirement avec les jeux Olympiques. Quels seront les effets de la réforme à cet égard ? Doit-on s'attendre à centralisation accrue autour du préfet de police ? La réforme entraînera-t-elle un accroissement des difficultés ou bien s'accompagnera-t-elle de moyens accrus ?

M. Rémi Féraud. – Élu de Paris, je voulais poser la même question ! Quelle sera la place de la préfecture de police de Paris ? Quelles seront les implications budgétaires de la réforme à Paris et en petite couronne ? La réforme ne s'inspire-t-elle pas, d'ailleurs, du modèle parisien ?

M. Antoine Lefèvre. – Les organisations syndicales s'inquiètent des nouvelles méthodes de recrutement et de formation des officiers de police judiciaire depuis la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi). La crise des vocations dans la police judiciaire ne risque-t-elle pas de s'accroître avec la départementalisation ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – La carte des zones de police et des zones de gendarmerie n'a pas changé depuis des années : or la criminalité périurbaine se développe dans les zones de gendarmerie, mais 75 % des délits les plus graves ont lieu dans les zones de police. La différence pour le citoyen est que le gendarme est plutôt bien identifié, même s'il existe des brigades d'investigation en civil. Les méthodologies de la police et de la gendarmerie sont différentes. L'essentiel du traitement de la délinquance, de la criminalité, du trafic de drogue, des atteintes aux personnes ou aux biens culturels relève de la police nationale. C'est pourquoi la DCPJ est très attachée aux bassins de criminalité. L'organisation de la gendarmerie a peut-être inspiré la réforme à travers la définition de quatre métiers ou filières pour la police. Les gendarmes, en effet, font de l'investigation, du renseignement territorial, de la sécurité publique et même de la police aux frontières. C'est sans doute ce qui a inspiré la volonté de regrouper les services de police judiciaire.

Monsieur Laménie, il existe un protocole entre les ministères de l'intérieur et de la justice pour définir la répartition des affaires entre les services de police judiciaire de la police nationale : la DCPJ sera chargée des crimes graves, tandis que les affaires de petite délinquance relèveront de la DCSP. Toutefois, il n'y a pas de protocole entre la gendarmerie

et la police nationale, et il y a parfois des conflits de compétence. Le directeur général de la police nationale déplore d'ailleurs un désengagement de la gendarmerie dans certains offices centraux interministériels de police judiciaire, tel l'Ofast, par exemple, ce qui est préoccupant.

La direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris traite une part du spectre de la criminalité plus large que la DCPJ. La préfecture de police est organisée en districts : trois districts parisiens et les districts départementaux. En réalité, la police judiciaire à Paris traite une partie importante de la criminalité pour permettre à la sécurité publique de traiter le grand nombre d'affaires sur la voie publique : ce modèle a peut-être inspiré en partie la réforme. Le préfet de police dépend directement du ministère de l'intérieur, et non du directeur de la DCPJ. Comme le taux d'élucidation est meilleur à Paris, on espère obtenir de meilleurs résultats dans tous les départements en s'inspirant de cette organisation. En ce qui concerne les jeux Olympiques, le ministre de l'intérieur a pris l'engagement, alors que je lui indiquais que cette réforme était géographiquement incomplète, de faire une réforme d'ensemble de la police incluant la préfecture de police de Paris, après les jeux Olympiques. Toutefois, on en revient au problème de la départementalisation pour la police judiciaire.

Monsieur Lefèvre, le problème de la réforme est en effet le carcan des départements : on a créé en 2021 les zones de police judiciaire, attendons de voir si cette organisation est meilleure. Et j'ai effectivement constaté une crise des vocations au sein de la police judiciaire de la police nationale, surtout au sein de la DCSP.

Monsieur le président, cette communication contribuera à préparer mon rapport spécial. Sur le plan financier, il est difficile à ce stade d'y voir clair sur les conséquences de la réforme envisagée, d'autant que la DGPN n'a pas été en mesure de fournir des éléments sur point. On verra si la réforme est appliquée. Je n'ai pas voulu faire de recommandations pour le moment. La commission des lois a par ailleurs créé une mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire, qui rendra prochainement ses conclusions.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie.

La commission autorise la publication de la communication du rapporteur spécial sous la forme d'un rapport d'information.

Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de l'Autorité nationale des jeux

M. Claude Raynal, président. – Nous retrouvons ce matin Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de l'Autorité nationale des jeux, que nous avons entendue en juin 2020, à l'occasion de sa nomination, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution.

La régulation des jeux de hasard et d'argent a fait l'objet d'une actualité nourrie. La création d'un « loto de la biodiversité », sur le modèle du « loto du patrimoine », a été discutée en séance publique lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023. Le Sénat avait d'ailleurs adopté à une large majorité sa suppression, avant qu'il ne soit rétabli dans le texte final.

Par ailleurs, la coupe du monde de football a remis en avant la question de la régulation des paris sportifs et de l'addiction aux jeux. Ainsi, à l'automne 2022, Santé publique France a pour la première fois lancé une campagne de prévention visant spécifiquement les paris sportifs. Enfin, il y a deux semaines, le Parlement européen a adopté une proposition visant à mettre en place une étude dans l'optique de mieux encadrer les « *lootboxes* » dans les jeux vidéo.

Face à tous ces enjeux, cette audition a vocation à faire un point d'actualité sur l'ensemble des problématiques qui entourent les jeux de hasard et d'argent. Elle doit aussi permettre de débattre des principes et des critères de la régulation des jeux, ainsi que de la fiscalité qui leur est applicable.

La privatisation de la Française des jeux (FDJ), au travers de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), a marqué une étape importante sur ces questions. Pouvez-vous expliquer quelles ont été les conséquences de cette privatisation sur les pratiques du régulateur ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de l'Autorité nationale des jeux. – L'ANJ a presque 3 ans, elle a été installée en juin 2020. Elle régule un secteur complexe, qui croît très vite et qui est profondément hétérogène. En effet, le produit brut des jeux (PBJ) s'élève à 11 milliards d'euros et ses acteurs sont nombreux : on compte 17 opérateurs en concurrence, 2 opérateurs en monopole – le PMU et la Française des jeux, qui représente à elle seule la moitié du secteur –, quelque 200 casinos, environ 200 hippodromes et des clubs de jeux. L'offre elle-même se compose des paris sportifs, des paris hippiques, de la loterie, du poker en ligne, etc. L'Autorité agrège donc un secteur en forte croissance et très hétérogène.

Cette croissance repose sur deux moteurs : le jeu en ligne – 20 % du chiffre d'affaires – et les paris sportifs, qui ont crû à un taux rapide, les paris sportifs en ligne ayant augmenté de 44 % en 2021, même si la croissance de 2022 a probablement été inférieure.

La loi Pacte a institué un régulateur unique, dont l'office est d'appliquer la politique de l'État en la matière, qui a quatre objectifs : limiter et encadrer l'offre et la consommation de jeu, prévenir le jeu excessif, assurer l'intégrité de l'offre, lutter contre le blanchiment et la fraude, et veiller à l'équilibre des filières.

La régulation s'insère dans un cadre particulier : le principe est l'interdiction du jeu d'argent sauf dérogation, laquelle doit être strictement contrôlée par le régulateur. Or, avec un marché en forte croissance et un acteur principal, la FDJ, en forte croissance également, le régulateur fait face, sinon à ses limites, du moins à une grande complexité.

J'en viens à l'actualité du secteur.

Il y a d'abord eu la Coupe du monde de football. Au total, quelque 900 millions d'euros, dont 600 millions en ligne, auront été pariés pendant le tournoi ; c'est un record absolu. Cette performance est beaucoup plus importante que lors de la dernière Coupe du monde et de l'Euro de 2021. En outre, la France est allée en finale, qui a fait l'objet de 80 millions d'euros de paris ; ce montant n'avait jamais été atteint sur un seul match.

Notre objectif était d'éviter de revivre ce que nous avons vu au cours de l'Euro précédent, à savoir une surpression publicitaire très forte pour les jeux d'argent, qui avait conduit des associations et des parlementaires à plaider pour une plus forte restriction des

publicités pour les jeux d'argent. Il n'y avait pas eu de traduction législative ou réglementaire de cette demande, mais l'opinion publique était mobilisée contre cette pression. Ainsi, après l'Euro, l'ANJ a mis en place tout un dispositif destiné à cantonner la pression publicitaire : des recommandations sur le type d'outils publicitaires autorisés et le niveau acceptable de gratifications. Le plan d'action de l'Autorité s'est traduit par la signature de quatre chartes par tous les opérateurs de jeux d'argent et les supports de publicité – radio, télévision, numérique –, qui ont « policé » leurs pratiques afin de réduire la publicité en faveur des jeux d'argent et de hasard. La signature de ces quatre chartes est exceptionnelle en matière de corégulation ; aucun autre secteur n'a réussi à réunir les acteurs et les supports de publicité pour limiter leurs propres annonces. Cela montre que les supports publicitaires et le secteur ont conscience qu'il ne s'agit pas d'une activité comme les autres.

Est-ce que cela a suffi ? Globalement, la tonalité des messages a respecté le décret de novembre 2020, les messages les plus incitatifs au pari ont presque disparu. En revanche, il est difficile d'estimer le montant global de la publicité pour le jeu. Nous avons lancé une opération de contrôle sur les quatre principaux opérateurs ; nous saurons dans quelques semaines si le cantonnement publicitaire que nous avons imposé a été respecté. Il semble que ce soit le cas.

Restent deux questions ouvertes. La première est le sponsoring : l'encadrement plus énergique de la publicité a incité les opérateurs du jeu d'argent à faire un pas de côté, vers le sponsoring. C'est ainsi que l'on peut voir, au cours d'un match, 12 spots publicitaires en faveur des jeux d'argent alors que nous avons limité ce nombre à 3 par tunnel publicitaire. Seconde question : les influenceurs, qui sont très mobilisés par les opérateurs des jeux d'argent. C'est une tendance de fond. Le Gouvernement a lancé une concertation pour encadrer l'action des influenceurs, qui a pu donner lieu à des fraudes. Nous travaillons de notre côté avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur cette question pour faire des recommandations au Gouvernement. Cette nouvelle technique publicitaire, très utilisée par le secteur, devrait être mieux encadrée.

In fine, la pression publicitaire, sujet majeur pour le régulateur, demeure élevée. Les mesures prises ont permis, dans une certaine mesure, de la cantonner, mais nous réfléchissons à la nécessité d'endiguer davantage cette pratique, car on observe une augmentation inquiétante du taux de prévalence, le pourcentage de joueurs problématiques.

Deuxième thème d'actualité : l'évolution du secteur lui-même. Ce secteur est, je l'ai indiqué précédemment, en forte croissance et il subit une évolution importante liée aux nouvelles technologies, investies massivement par les opérateurs de jeux d'argent. D'abord, tous les opérateurs recourent fortement au marketing numérique pour toucher les individus, personnaliser la publicité, offrir des publicités interactives fines et efficaces. Cela concerne tous les opérateurs. Par ailleurs, nous voyons arriver les crypto-actifs, les jetons non fongibles (*non fungible tokens*, ou NFT), qui sont des objets numériques enregistrés sur la *blockchain*. Ce ne sont pas des jeux de hasard et d'argent en soi, mais ils font l'objet d'attributions dans le cadre de compétitions assimilables à des jeux d'argent et de hasard.

Par exemple, la société Sorare, licorne française, propose des NFT sous la forme de cartes à l'effigie de joueurs de football réels. On les collectionne, comme on faisait les cartes Panini, puis on constitue des équipes et, trois fois par semaine, des compétitions virtuelles opposent des équipes de cinq cartes. La valeur des cartes est indexée sur les performances des joueurs dans la vie réelle. Ces compétitions font gagner des objets, souvent

de nouvelles cartes. Il y a ainsi un marché de cartes indexé sur les performances réelles des joueurs et sur le cours de l'ether, la cryptomonnaie utilisée par le jeu.

On observe le même type d'innovation dans le domaine hippique. Le projet Stables du PMU est similaire. Il n'y a pas de compétition pour l'instant, mais une communauté se crée autour des cartes, qui permettent de gagner des points et d'accroître la valeur de son écurie.

À ce jour, on compte 2 000 jeux Web3 disponibles en France. C'est un marché émergent, qui comprend des sociétés françaises. Tous les jeux ne sont pas reliés au pari sportif ou hippique et certains sont totalement décorrélés de la vie réelle. Par exemple, on peut acheter un crypto-actif représentant un chien : on l'élève, on le croise avec d'autres chiens et la portée peut prendre de la valeur puis être vendue.

Une économie de divertissement se met donc en place avec ces crypto-actifs, qui sont très addictifs. Les premières études, provenant d'Australie ou du Royaume-Uni, font état d'un taux de prévalence de ces activités de l'ordre de 25 %, alors que le taux de prévalence des jeux d'argent se situe autour de 6 %. On doit donc être très vigilant quant à l'évolution de ces offres. Nous souhaitons accompagner l'innovation, car ces évolutions technologiques sont peut-être l'avenir du pari sportif et hippique et les acteurs traditionnels s'y intéressent. La régulation doit accompagner de façon réaliste ces nouvelles offres, afin d'empêcher le contournement de toutes les mesures de protection des joueurs mises en place depuis 2010. Cette actualité ne concerne pas que la France, ce phénomène existe dans tous les pays européens. Nous coordonnons notre action avec la Suisse, la Belgique et le Royaume-Uni.

Troisième et dernier élément d'actualité : le contrôle. On nous a fait remarquer que nos actions de contrôle n'avaient pas commencé dès la mise en place de l'Autorité, en 2020. Certes, une partie du dispositif législatif existait déjà, mais tout un pan de ce dispositif était nouveau ; l'ensemble est très complet et comporte des obligations récurrentes de présentation de documents au régulateur. Il fallait donc expérimenter d'abord ce dispositif avant de diligenter des contrôles, c'est pourquoi nous avons privilégié l'approche pédagogique dans un premier temps.

Les contrôles ont été lancés en 2022, une fois la commission des sanctions reconstituée. Nous avons transmis à celle-ci des dossiers relatifs au dépassement du taux de retour au joueur, qui ne doit pas dépasser 85 % sur un an, et à l'obligation, nouvelle, d'identifier et d'accompagner les joueurs à risque, sur laquelle nous avons constaté des manquements. L'année 2023 sera importante pour notre action de contrôle, car nous considérons que le nouveau dispositif est maintenant connu, d'autant qu'il est assorti d'une boîte à outils complète et de guides de bonnes pratiques ; il n'y a plus d'excuse...

La FDJ participe à la croissance de ce marché, d'autant que, avec la moitié du chiffre d'affaires, c'est l'acteur majeur du secteur ; elle souhaite atteindre une croissance de 3 % ou 4 % par an. Elle mobilise pour cela tous les outils numériques à sa disposition. La numérisation de son activité est pour elle un objectif central, mais toutes ses activités, y compris traditionnelles, comme la loterie, sont en forte croissance. La loterie, par exemple, a connu un taux de croissance de 15 % à 20 % au dernier semestre 2022. La FDJ croît donc dans les secteurs traditionnels et technologiques. En outre, elle étend son périmètre d'activité, puisqu'elle a demandé un agrément pour proposer des jeux de poker et qu'elle a racheté ZEturf pour avoir une offre de paris hippiques. L'objectif est de couvrir l'ensemble de l'offre et d'avoir une stratégie promotionnelle active tout au long de l'année.

Quel est le positionnement de l'ANJ par rapport à un acteur dominant, en monopole et ayant une stratégie de croissance aussi explicite ? Nous faisons en sorte de maintenir le monopole dans une « croissance modérée », pour reprendre les termes de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur les monopoles, reprise par le Conseil d'État. En effet, les monopoles sont une exception par rapport à la concurrence, justifiée par certaines circonstances et assujettie à une condition : avoir une croissance modérée, ne reposant pas sur la stimulation active des clients. Le régulateur a donc pour objectif de contenir la croissance de cet acteur, afin qu'elle reste modérée. Cela se traduit par deux types d'actions.

D'une part, nous veillons à ce que la publicité ne conduise pas l'entreprise à connaître une croissance sortant des mesures de la modération. La stratégie publicitaire de la FDJ consiste à rendre la marque présente tout au long de l'année dans les médias et à mobiliser des enjeux d'intérêt général consensuels : je pense par exemple au loto du patrimoine ou à la promotion, par cette société, du sport, de l'intégration, des jeunes, etc. Il s'agit d'accréditer l'idée selon laquelle l'intérêt général, le monopole et les jeux d'argent peuvent aller ensemble. Un tel positionnement conduit à banaliser les jeux d'argent, ce qui pose problème pour le régulateur. Nous avons identifié le problème dès 2022 et nous avons alors conseillé énergiquement à la FDJ de restreindre son activité promotionnelle et d'éviter de mobiliser des thèmes d'intérêt général, dans l'objectif de maintenir l'entreprise dans les clous de la jurisprudence, qui fait d'ailleurs écho à l'obligation globale de limitation de l'offre et de la consommation. Je le rappelle, la législation sur le jeu d'argent est toujours une législation d'exception. Nous avons incité l'année dernière la FDJ à policer son activité promotionnelle, cela n'a pas été totalement suivi d'effets ; cette année, nous agissons *via* l'approbation de la stratégie promotionnelle.

D'autre part, nous pouvons encadrer l'offre de la FDJ. Chaque jeu et chaque programme annuel de jeux de la FDJ doivent être autorisés par l'ANJ. Nous avons demandé à plusieurs reprises à cette société de redimensionner ses jeux addictifs, en faisant moins de tirages, en faisant en sorte que les jackpots soient moins importants, afin d'éviter que la société ne développe une offre trop attractive.

Quant au « loto de la biodiversité », que vous avez évoqué, nous n'y étions pas favorables et nous avons refusé sa création. Un tel jeu n'est pas conforme à la jurisprudence de la CJUE et crée une situation curieuse, puisqu'elle consiste à mettre en place, autour d'une thématique attractive pour les jeunes, une offre qui sera très addictive. Au-delà de la question juridique, il y a un problème de positionnement éthique. D'où notre refus.

Je termine en évoquant l'addiction. À cet égard, la situation actuelle n'est plus du tout la même que celle qui prévalait voilà trois ou quatre ans, quand on enregistrait surtout des phénomènes individuels. Il y a maintenant un écosystème industriel très efficace, qui utilise toutes les technologies de captation de l'attention pour vendre des jeux d'argent au public. Une étude de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) montre qu'il y a environ 1,4 million de personnes susceptibles d'être des joueurs problématiques, soit 6 % de l'ensemble des joueurs, mais on considère que ce problème concerne 18 % des joueurs de pari sportif. Une dernière étude vient de montrer que les taux de prévalence parmi les personnes participant à tous types de jeux en ligne, y compris illégaux, sont importants, de l'ordre de 20 %. Nous avons en outre plusieurs indicateurs suggérant une augmentation des taux de prévalence. Par exemple, nous avons maintenant 80 demandes d'auto-interdiction par jour, contre 20 naguère. Le phénomène a donc changé de dimension.

M. Claude Raynal, président. – Merci de cet exposé complet, mettant en avant les pratiques nouvelles et des technologies complexes, comme les crypto-actifs.

N'adresse-t-on pas à l'ANJ des injonctions contradictoires ? Il faut laisser l'économie des jeux se développer tout en limitant la consommation. Cela semble irréalisable. Avez-vous tous les moyens pour agir ? N'est-ce pas une mission impossible ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'ai l'impression que nous sommes en train de vivre un moment de pure folie. On veut tout et son contraire. On observe une forte progression des paris sportifs en ligne, alors que Santé publique France lance une campagne contre les risques du jeu. Je ne comprends pas que l'État favorise la pratique du jeu tout en le contrôlant, avec un train de retard. C'est inquiétant et moralement contestable. J'ai du mal à comprendre ce « en même temps »...

Quels sont les enjeux économiques des paris sportifs en ligne ? Que fait l'État pour limiter l'addiction ? J'ai l'impression que nous sommes dans une situation ambiguë. Il faut éviter la banalisation du jeu, mais cette augmentation est vertigineuse.

Par ailleurs, vous disiez en 2020 que la fiscalité des jeux était plus forte en France qu'ailleurs et que l'harmonisation européenne était en marche. Où en sommes-nous ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Le cadre légal des jeux d'argent crée en soi des tensions. Le rôle du régulateur est de rester sur une ligne de crête, puisque ce qui est interdit par principe peut être autorisé par dérogation. Néanmoins, le pacte social établi, et de longue date, est le suivant : le jeu d'argent n'est toléré qu'à la condition de rester récréatif. Or, on le voit, cet équilibre est fragilisé par les pratiques actuelles, parce que l'écosystème existant industrialise le jeu d'argent.

Est-il pour autant impossible de garder l'équilibre ? Je ne le crois pas. La France n'est d'ailleurs pas le pays le plus en difficulté de ce point de vue : le Royaume-Uni, qui a beaucoup plus libéralisé les jeux d'argent, se trouve confronté à des difficultés plus importantes. Le régulateur doit donc mobiliser tous les outils pour agir et nous le faisons. Par ailleurs, nous devons nous livrer à un bilan critique de la régulation – nous le ferons en mai prochain – afin d'évaluer nos outils d'intervention et de savoir s'il faut donner au régulateur d'autres moyens d'action, comme la possibilité de plafonner les budgets marketing, de limiter les horaires de diffusion de la publicité, etc. Nous pourrions nous inspirer de nos voisins.

Les paris sportifs se sont beaucoup développés en 2021, c'est vrai, mais les chiffres de 2022 seront différents. Nous avons le sentiment d'un ralentissement de la croissance, d'un effet de plateau, même si nous ignorons s'il s'agit d'une tendance de long terme. Effectivement, c'est la première fois que Santé publique France, l'ANJ et le département de Seine-Saint-Denis mènent une campagne commune sur les jeux. Notre campagne « T'as vu, t'as perdu » a eu beaucoup de succès sur YouTube.

Sur la fiscalité, la situation n'a pas changé depuis 2020, parce que ce n'est pas un secteur d'harmonisation et chaque pays tient à garder sa fiscalité. La fiscalité française sur les jeux est de l'ordre de 50 % contre 20 % à 25 % dans les autres pays. Malte notamment offre une fiscalité très attractive pour les jeux et beaucoup d'opérateurs y sont implantés. C'est le cas de 5 de nos 17 opérateurs de jeux en concurrence.

M. Emmanuel Capus. – Nous sommes attachés à notre réseau de PMU, source de vie sociale et de financement de la filière équine. Quel est l'état de ce réseau ? Comment la société s'adapte-t-elle à l'ouverture des jeux en ligne ? Quel est l'avenir des points de vente ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Veut-on privilégier la santé publique ou les intérêts de prédateurs privés ? Disposez-vous des outils, du cadre juridique, pour, par exemple, suspendre l'autorisation de nouveaux jeux, montrer au grand public le rendement réel des jeux d'argent, faire en sorte que les mineurs – 40 % des parieurs – soient mieux protégés, puisque l'interdiction de leur vendre des jeux de hasard n'est pas respectée, ou agir sur les offres de bienvenue, qui favorisent l'addiction des jeunes ? Sinon, quelles sont vos propositions ?

M. Jean Pierre Vogel. – Les excédents du PMU sont reversés à la filière et, sans ce dernier, on n'aurait pas le prix d'Amérique ni des hippodromes dans toute la France. Le PMU est beaucoup plus important que la FDJ. La FDJ est un acteur dominant et elle a racheté ZEturf, qui représente 20 % des paris hippiques en ligne. Y a-t-il une distorsion de concurrence entre la FDJ et le PMU ? Y a-t-il un risque pour la survie du PMU ?

M. Philippe Dominati. – Ne sommes-nous pas schizophrènes ? L'ANJ n'est-elle pas un alibi ? La FDJ a été vendue par l'État et maintenant elle se développe. Quel sens y a-t-il à vendre une propriété pour empêcher ensuite son développement par des contraintes ?

La société Sorare – 4 milliards d'euros de capitalisation, 3 millions d'utilisateurs – est une licorne française, mais son activité serait la même si elle était étrangère. N'est-il pas préférable que son activité soit sur notre territoire ? Au fond, l'État n'a-t-il pas intérêt à engranger des recettes importantes *via* la fiscalité en laissant faire ces initiatives, l'ANJ n'étant là que pour faire semblant d'agir ?

M. Didier Rambaud. – Ma question porte sur la régulation des casinos en ligne. La France est le dernier pays d'Europe à en interdire la pratique, mais il y a une offre pléthorique et on estime qu'il y a 2 millions de joueurs dans notre pays. Cela représente 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires, on imagine donc les centaines de millions d'euros de recettes fiscales perdues par l'État... Comment réguler ce secteur ?

M. Daniel Breuiller. – Au service d'addictologie de l'hôpital Paul-Brousse, l'assuétude au jeu et aux outils numériques est la principale cause de consultation, avec un public jeune. Existe-t-il une analyse sociologique des joueurs par âge et par catégorie sociale ? Ne faudra-t-il pas bientôt créer un « loto de l'hôpital » pour financer les services d'addictologie ?

M. Bernard Delcros. – Avez-vous des éléments sur les catégories sociales les plus touchées par l'addiction ? La croissance des jeux liée aux innovations technologiques se fait-elle au détriment des filières classiques ou la croissance du secteur est-elle générale ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Le PMU représente 20 % du PBJ. Il a fortement souffert lors de la crise du covid, mais il a retrouvé une bonne santé économique et son résultat net de 2022 est proche de celui de 2019. Le PMU alimente en effet la filière équine et nous avons bien à l'esprit la nécessité de garder ce revenu pour celle-ci. Lors de l'analyse du projet d'achat de ZEturf par la FDJ, nous l'avons clairement souligné auprès l'Autorité de la concurrence et l'analyse de marché repose sur nos chiffres. La répartition du pari hippique entre acteurs ne doit pas nuire au financement de la filière équine. La croissance retrouvée du pari hippique passe d'ailleurs par le pari « en dur », dans les points de vente.

Sur notre capacité à agir, je le répète, nous pouvons cantonner l'offre et nous avons plafonné la gamme des jeux de grattage à 5 euros de la FDJ. Les offres addictives concernent aussi le poker ; il existe de nouvelles formules dites « expresso », qui durent cinq minutes. Cette formule est très addictive parce que la barrière à l'entrée est très basse et que le jeu est très rapide. Nous réfléchissons aux modalités de son encadrement.

Ensuite, nous travaillons à ce que j'appelle la « vérité des prix ». Il s'agit de déconstruire les messages des opérateurs, qui mettent en avant les jackpots, les retours importants, mais ne sont pas transparents sur le jeu. On dit par exemple au joueur qu'il a gagné alors qu'il a simplement remboursé sa mise. Nous souhaitons mettre en place un compteur permettant au joueur de savoir ce qu'il a dépensé et gagné au total depuis le début.

Les mineurs représentent un problème majeur. Ils jouent en ligne et dans les points de vente. Le contrôle de leur âge n'est pas suffisant. Nous avons renforcé notre action auprès des opérateurs du PMU et la FDJ pour qu'ils accentuent leurs contrôles dans les points de vente. Pour les jeux en ligne, nous insistons sur la nécessité de contrecarrer les stratégies de contournement de l'interdiction de jouer pour les mineurs.

Nous avons publié des lignes directrices plafonnant les bonus de bienvenue. Nous avons demandé un plafonnement à 100 euros, car ces bonus pouvaient atteindre 350 ou 400 euros. Cette contrainte a été globalement respectée pendant la Coupe du monde.

L'ANJ est-elle un alibi ? Le mot est fort. L'Autorité exerce ses compétences dans le cadre donné par la loi, donc par le Parlement. Nous avons mobilisé tous nos outils. Je l'ai indiqué, nous ferons un bilan critique de la régulation en mai prochain et nous ferons des propositions pour compléter notre capacité d'action. C'est nécessaire en matière d'effectifs et de capacité d'intervention. Par exemple, je ne peux pas, à ce jour, mettre en demeure un opérateur, prérogative dont jouissent d'autres régulateurs et qui est très efficace, rapide et facilement mobilisable. Nous avons des idées pour compléter nos outils.

Nous avons accepté la proposition de Sorare, qui se trouvait potentiellement en situation de manquement, consistant à mettre en place une loterie à double entrée, dans laquelle le canal payant et le canal gratuit avaient les mêmes chances de gagner. Cette société a jusqu'au 31 mars prochain pour le faire. Si, à cette date, le dispositif n'est pas opérationnel ou n'est convaincant, Sorare sera de nouveau en manquement.

Cette société ouvre des franchises dans d'autres pays. Il n'y a pas d'harmonisation entre pays, mais les autorités de régulation communiquent entre elles, nous travaillons notamment avec la *Gambling Commission* du Royaume-Uni et l'autorité de Suisse, afin de coordonner nos positions. Le Gouvernement a demandé à l'Inspection générale des finances une étude sur l'évolution du cadre juridique. Si ce rapport conduit à recommander d'extraire Sorare du champ des jeux d'argent et de lui imposer des restrictions allégées, nous y serons opposés car cela aurait des effets de bord importants et déconstruirait l'édifice institutionnel mis en place depuis 2010.

C'est vrai, la France et Chypre sont les seuls pays à ne pas autoriser les casinos en ligne. Nous avons sollicité KPMG pour estimer l'ampleur de l'offre illégale de casinos en ligne en France, dont le caractère addictif est documenté. Il faudrait donc des garanties supérieures de protection du joueur. Par ailleurs, si une offre en ligne était autorisée, cela conduirait à une perte de 30 % des casinos physiques qui irriguent le territoire. Bref, il y a beaucoup de paramètres à prendre en compte avant toute décision en la matière.

L'addiction touche en particulier les jeunes, les catégories populaires et les publics vulnérables, qui sont donc doublement affectés. On nous remonte des cas de personnes endettées, y compris auprès du crime organisé et cette situation n'est pas anecdotique. La première couche de prévention, l'information générale de santé publique, n'est pas assez active. Il faut renforcer la sensibilisation aux risques des jeux d'argent. Par exemple, Joueur Info Service, un dispositif de premier niveau, pourrait être amélioré.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie de vos propos, francs et clairs, sur ce qui vous paraît bien fonctionner et ce qui pourrait être amélioré. Votre mission est, en effet, complexe.

La réunion est close à 12 heures.

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

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

Mardi 31 janvier 2023

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

La réunion est ouverte à 14 heures.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite - Examen des amendements de séance

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite. J'indique que nous devons être en séance à quatorze heures trente, pour le scrutin public solennel sur le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

EXAMEN DES MOTIONS

Exception d'irrecevabilité

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 1 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à la proposition de loi.

Question préalable

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 6 tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 5

L'amendement LOIS.1 de correction légistique est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Intitulé de la proposition de loi

M. André Reichardt, rapporteur. – La commission est défavorable à l'amendement n° 35, qui vise à changer l'intitulé de la proposition de loi pour l'appeler « proposition de loi condamnant les plus précaires à la rue » : ce n'est franchement pas l'objet du texte !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35.

La commission a donné les avis suivants sur les amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 5		
M. REICHARDT, rapporteur	93	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion		
M. BENARROCHE	1	Défavorable
Mme ASSASSI	6	Défavorable
Article 1er A		
M. BENARROCHE	36	Défavorable
Mme CUKIERMAN	58	Défavorable
Mme CUKIERMAN	61	Défavorable
M. PATRIAT	15	Défavorable
M. BOUAD	78	Défavorable
Mme CUKIERMAN	59	Défavorable
M. BENARROCHE	34	Favorable
Mme LÉTARD	82 rect. bis	Favorable
Mme CUKIERMAN	60	Défavorable
Mme Valérie BOYER	11 rect.	Défavorable
Mme Valérie BOYER	12 rect.	Défavorable
Mme Valérie BOYER	13 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	66	Défavorable
Article 1er B		
M. BENARROCHE	39	Défavorable
Mme CUKIERMAN	62	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	23 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CAPUS	24 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après Article 1er B		
Mme PROCACCIA	83	Défavorable
Mme CUKIERMAN	75	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 1er		
M. BENARROCHE	37	Défavorable
Article 1er bis A		
M. BENARROCHE	38	Défavorable
Mme CUKIERMAN	63	Défavorable
Article additionnel après Article 1er bis		
M. BENARROCHE	42	Défavorable
Article 2		
M. BENARROCHE	41	Défavorable
Mme CUKIERMAN	64	Défavorable
M. PATRIAT	17	Défavorable
Le Gouvernement	86	Défavorable
M. PATRIAT	16	Défavorable
M. BENARROCHE	40	Défavorable
Le Gouvernement	85	Défavorable
Article additionnel après Article 2		
Mme IMBERT	10 rect.	Défavorable
Article 2 bis		
M. BENARROCHE	43	Défavorable
Mme CUKIERMAN	65	Défavorable
M. PATRIAT	77	Défavorable
Le Gouvernement	87	Défavorable
Article 2 ter		
Mme CUKIERMAN	67	Défavorable
M. WATTEBLED	7 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après Article 2 ter		
Mme CUKIERMAN	68	Défavorable
Chapitre II : Sécuriser les rapports locatifs		
M. BENARROCHE	44	Défavorable
Article 4		
M. BENARROCHE	46	Défavorable
Mme CUKIERMAN	69	Défavorable
M. BOUAD	79	Défavorable
M. BENARROCHE	49	Défavorable
M. SAUTAREL	4 rect.	Demande de retrait
M. LAGOURGUE	8 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	22	Demande de retrait
M. BENARROCHE	47	Défavorable
M. CAPUS	25 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 5		
M. BENARROCHE	51	Défavorable
M. BOUAD	80	Défavorable
Mme CUKIERMAN	70	Défavorable
M. REQUIER	76	Défavorable
M. PATRIAT	18 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme LÉTARD	28 rect.	Défavorable
M. BENARROCHE	53	Défavorable
Le Gouvernement	88 rect.	Défavorable
M. BOUAD	81	Défavorable
M. SAUTAREL	5 rect.	Défavorable
M. LAGOURGUE	9 rect.	Défavorable
Mme MICOULEAU	14 rect.	Défavorable
M. CANÉVET	21 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CAPUS	26 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. BENARROCHE	56	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BENARROCHE	48	Défavorable
M. BENARROCHE	45 rect.	Défavorable
Mme LÉTARD	29 rect.	Favorable
Article additionnel après Article 5		
M. BENARROCHE	50	Défavorable
Mme CUKIERMAN	72	Défavorable
M. BENARROCHE	55	Défavorable
M. BENARROCHE	52	Défavorable
Mme CUKIERMAN	74	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PROCACCIA	84	Défavorable
Article 6		
Le Gouvernement	89	Défavorable
Article 7		
M. PATRIAT	19	Favorable
Le Gouvernement	90	Favorable
Mme LÉTARD	30 rect.	Défavorable
M. CAPO-CANELLAS	57	Demande de retrait
Le Gouvernement	92	Favorable
M. PATRIAT	20	Favorable
Le Gouvernement	91	Favorable
Article additionnel après Article 8		
Mme NOËL	32 rect. <i>quinquies</i>	Défavorable
Mme NOËL	31 rect. <i>quinquies</i>	Défavorable
Intitulé de la proposition de loi		
M. BENARROCHE	35	Défavorable

La réunion est close à 14 h 15.

Mercredi 1er février 2023

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

La réunion est ouverte à 8 h 30.

**Projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration -
Désignation d'un rapporteur**

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, je vous propose de désigner rapporteurs sur le projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonnacarrère, rapporteurs pour avis de la mission budgétaire « Immigration, asile et intégration ».

La commission désigne Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonnacarrère rapporteurs sur le projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration, sous réserve de son dépôt.

**Proposition de loi organique visant à permettre à Saint-Barthélemy de
participer à l'exercice de compétences de l'État - Désignation d'un rapporteur**

La commission désigne Mme Valérie Boyer rapporteure sur la proposition de loi organique n° 51 (2022-2023) visant à permettre à Saint-Barthélemy de participer à l'exercice de compétences de l'État, présentée par Mme Micheline Jacques.

**Proposition de résolution européenne sur l'avenir de l'Agence européenne de
garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) - Examen du rapport et du texte
de la commission sur le texte de la commission des affaires européennes**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous passons à l'examen du rapport de notre collègue Arnaud de Belenet sur le texte de la commission des affaires européennes portant sur la proposition de résolution européenne (PPRE) sur l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, que j'ai l'honneur de présenter avec notre collègue Jean-François Rapin.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Jean-François Rapin et François-Noël Buffet ont présenté leur initiative à la commission des affaires européennes et à la commission des lois le 14 décembre dernier. À l'issue de cette réunion, la commission des affaires européennes a adopté la PPRE qui nous réunit ce matin. Celle-ci aurait pu être adoptée de manière tacite, mais elle a fait l'objet d'une demande d'examen en séance publique par le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et par le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires. Compte tenu de son objet, cette proposition de résolution nous a donc été renvoyée afin que nous adoptions un texte dans la perspective de la séance.

Je rappelle que nous sommes à un moment charnière pour Frontex, puisque cette institution traverse aujourd'hui une crise sans précédent, qui est à la fois une crise de croissance et une crise de confiance.

La crise de croissance de Frontex est liée à l'augmentation de ses moyens, elle-même consécutive à l'élargissement de son mandat. Depuis sa création en 2004, celle-ci est progressivement devenue l'agence la plus puissante de l'Union européenne. Cela est directement lié aux événements de 2015, où l'on a pu constater un certain échec de la gestion de la crise migratoire. En réaction, le législateur européen a alors décidé de réviser le mandat de Frontex, d'étendre encore son champ d'intervention et de la doter d'une capacité opérationnelle propre. Deux règlements adoptés en 2016 et 2019 permettent ainsi à Frontex de se déployer sur le terrain non plus uniquement en réaction à un événement donné, mais également sur le long terme. L'agence peut également intervenir aujourd'hui sur le sol de pays tiers ayant passé un accord avec l'Union européenne. En conséquence, Frontex a vu son budget augmenter considérablement : il atteint environ 850 millions d'euros en 2023.

Surtout, le législateur européen a décidé de doter Frontex d'un contingent permanent de garde-frontières, dont le nombre devrait atteindre 10 000 personnels en 2027. C'est là une grande première, puisque jamais une agence européenne n'a disposé de telles prérogatives de puissance publique, et encore moins d'agents vêtus d'uniforme à ses couleurs.

Mais ce changement de dimension ne s'est pas fait sans difficulté ; de même que l'adaptation de son organisation et la montée en puissance de ses moyens matériels et humains qu'il implique.

Ces problèmes pratiques n'ont fait que renforcer la crise de confiance née de la suspicion de refoulement des migrants dans la mer Égée. Vous vous en rappelez, cette crise a atteint son apogée avec la démission du directeur exécutif de l'agence Fabrice Leggeri en avril 2022. Frontex a par la suite fait l'objet de plusieurs contrôles, qui ont conclu qu'il n'était pas possible d'affirmer qu'elle avait participé directement à des opérations de refoulements. On peut en revanche considérer que sa direction a échoué dans sa gestion managériale et que ses dispositifs de traitement des incidents n'étaient pas adaptés en l'espèce.

De plus, il existe aujourd'hui un débat au sein des institutions européennes sur les priorités de Frontex. Deux visions s'affrontent : l'une centrée sur la protection des droits fondamentaux, l'autre sur l'obtention de résultats plus probants en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

J'en viens au corps de la proposition de résolution européenne présentée par nos deux présidents. Elle vise trois objectifs.

Le premier est politique : adopter une position sur le sens à donner au mandat de Frontex et formuler des pistes de sortie de crise. D'après les auteurs de la PPRE, le débat sur les priorités de l'agence est en grande partie artificiel ; je partage leur avis. Le contrôle des frontières et le respect absolu des droits fondamentaux vont évidemment de pair.

Le deuxième objectif était diplomatique : il s'agissait de peser sur la future nomination du directeur exécutif. Ce dernier ayant été nommé depuis, il convient de conserver l'esprit de la proposition sur ses objectifs prioritaires, mais d'en amender le texte pour tenir compte de cette nomination.

Le troisième objectif est juridique : il s'agit de se positionner sur l'opportunité de réviser le mandat de Frontex. Nos deux présidents ont formellement exclu cette révision afin que l'agence ait le temps d'absorber l'élargissement de son mandat. Là encore, je ne peux qu'être parfaitement aligné avec leur position.

Avant de conclure, je souhaite mettre en exergue trois points saillants.

Premièrement, la proposition marque un soutien fort à l'agence Frontex et au développement de ses prérogatives. Cela est nécessaire du fait de la pression migratoire aux frontières extérieures de l'Union, qui a rarement été aussi forte. En 2022, 330 000 franchissements irréguliers ont été constatés, soit une hausse de 64 % – cette augmentation a même atteint 150 % sur la route des Balkans. Par ailleurs, la France s'appuie sur Frontex pour la mise en œuvre de sa politique migratoire et bénéficie aujourd'hui de ses interventions dans cinq aéroports et à la frontière avec le Royaume-Uni.

Il est également important de rappeler que la mission de Frontex n'est jamais de surveiller un État partenaire : l'intervention de l'agence se fait toujours sous l'autorité de cet État et à sa demande.

Le deuxième point qu'il me semble important de mettre en avant est le renforcement du pilotage politique de Frontex. Il convient de rehausser assez rapidement le rôle de son conseil d'administration et le rang hiérarchique de ses membres. La France est au rendez-vous de cette exigence qualitative – ce n'est pas forcément le cas de tous nos partenaires. Organiser des réunions du Conseil de l'Union européenne spécifiquement dédiées au pilotage de Frontex irait également dans le bon sens.

Le troisième et dernier point a trait au dispositif de protection des droits fondamentaux. Frontex a besoin d'un officier aux droits fondamentaux indépendant. Frontex y a même intérêt ! Mais il convient évidemment d'organiser les choses de façon à ce qu'il n'y ait pas de risque de doublon, à ce que l'on ne crée pas deux chaînes hiérarchiques concurrentes. Aujourd'hui, il semble que les personnes en poste soient attentives à ce que ce risque ne se matérialise pas.

Je vous proposerai enfin d'adopter un amendement de précision s'agissant de l'officier aux droits fondamentaux, pour que son profil corresponde davantage à son rôle de direction, avec une moindre exigence en matière d'expérience opérationnelle de garde-frontière que pour les contrôleurs eux-mêmes.

M. Jean-Yves Leconte. – Si nous souscrivons à l'idée que le mandat actuel de Frontex doit pouvoir être développé dans sa totalité avant d'envisager une éventuelle évolution et à la nécessité de renforcer le contrôle des Parlements nationaux, nous avons demandé que la PPRE soit examinée dans des conditions normales parce que nous la trouvons anachronique et décalée.

En effet, les nominations ont eu lieu, et la crise de Frontex est d'abord liée à l'incapacité actuelle de sa structure à témoigner des manquements aux droits fondamentaux dont elle pourrait être directement témoin.

La crise de Frontex est directement liée à l'existence d'une crise de confiance, née du soupçon sur le fait qu'elle ait participé à un certain nombre de refoulements, en particulier de la part de la Grèce, ou, à tout le moins, qu'elle en ait été témoin – nous pouvons en avoir la certitude. Par conséquent, si l'on veut que Frontex fonctionne, il convient de renforcer sa crédibilité et de prévenir une nouvelle situation de crise qui serait liée à des manquements en termes de respect des droits fondamentaux.

À cet égard, une proposition de résolution qui met l'officier aux droits fondamentaux sous contrôle direct du conseil d'administration de Frontex et qui empêche une expression aussi indépendante que possible ne nous semble pas aller dans la bonne direction.

Frontex a une mission difficile. En réalité, ce n'est pas une agence de garde-frontières : chaque fois que l'agence intervient dans un État, elle le fait sous la responsabilité de celui-ci. Les mandats de Frontex ont été révisés en particulier par rapport à la situation et aux besoins d'accompagnement de la Grèce. Si un jour l'agence dénonce la manière dont les autorités grecques effectuent des refoulements, pourra-t-elle continuer à agir en Grèce ? Frontex n'a pas pu agir à la frontière biélorusse, même si les méthodes utilisées par les autorités polonaises n'étaient pas conformes aux droits fondamentaux, parce que l'on n'a pas fait appel à elle.

Aujourd'hui, Frontex se trouve donc dans une situation où elle n'a pas la responsabilité directe de surveiller les frontières extérieures de l'Union européenne : elle accompagne les États membres, qui sont chacun responsables d'une partie de leurs frontières et les défendent de manière souveraine. L'agence doit pouvoir dénoncer un certain nombre de choses dont elle ne saurait être complice. Or la PPRE ne lui donne pas la possibilité de mieux les dénoncer qu'auparavant.

Par ailleurs, pour réussir à convaincre, dans la durée, les pays susceptibles de faire appel à Frontex de le faire, il est essentiel qu'elle soit inattaquable sur la question des droits fondamentaux : le contrôle par l'agence du respect des droits fondamentaux doit être libre. Nous avons donc un certain nombre de réserves sur la volonté que traduit la résolution de mettre sous tutelle ceux qui sont responsables des droits fondamentaux. Je pense, au contraire, que la protection des droits fondamentaux par Frontex et la manière dont elle peut dénoncer d'éventuels manquements dont elle serait témoin sont au cœur de sa crédibilité ainsi que de son efficacité sur le long terme.

C'est la raison pour laquelle nous déposerons en vue de la séance des amendements sur la partie de la résolution relative à l'officier aux droits fondamentaux, même si je remarque que le rapporteur, après un certain nombre d'auditions, en particulier celle du directeur de l'immigration, l'a fait un peu évoluer.

Mme Nathalie Goulet. – En 2022, il y a eu 275 000 entrées illégales, c'est-à-dire 73 % de plus qu'en 2021.

Frontex a perdu la confiance d'à peu près l'ensemble des pays européens. En outre, elle n'accomplit pas forcément la mission à laquelle elle est censée être destinée. Il y a donc un problème d'adéquation, probablement un problème de définition de ses missions, mais aussi un problème de contrôle.

Compte tenu de la hausse du nombre de migrants et des crises multiples que l'on connaît en Europe, il est extrêmement urgent de régler les difficultés de l'agence, qui doit avoir un rôle pivot en matière de contrôle de l'immigration.

Comment se répartit le budget de Frontex ? Surtout, je souhaite obtenir des précisions sur le contenu du rapport de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et sur les sanctions qui auraient été prises à l'encontre de dirigeants indéliçables.

M. François Bonhomme. – Je rappelle que la mission initiale de l’agence est très clairement de gérer les frontières et de contrôler les migrations.

Je trouve normal que l’on cadre beaucoup mieux les fonctions de l’officier aux droits fondamentaux, ainsi que son profil de recrutement. Il ne faudrait pas que son existence même vienne compliquer encore plus la mission première de Frontex. Cela pose la question du sens que l’on veut donner à la politique migratoire européenne : s’il s’agit de faire de l’officier aux droits fondamentaux l’équivalent du Défenseur des droits à la française, qui fait parfois de sa mission une lecture très militante et doctrinale, j’entrevois les dérives et les complications qui ne manqueront pas d’en découler... Il y a là un chemin qui me semble très dangereux.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Je suis très heureux que nous puissions débattre de Frontex en séance publique.

La PPRE n’est pas anachronique ni décalée. Elle répond à un besoin, à un moment opportun. Il importe que nous soutenions Frontex à ce point essentiel de son développement et dans la mise en œuvre de nouvelles procédures internes exigeantes en matière de respect des droits fondamentaux.

Je veux signaler que 45 contrôleurs des droits fondamentaux ont été recrutés et que, à la suite des polémiques nées des accusations de refoulement dans la mer Égée, des procédures de traitement des incidents ont été mises en place ou renforcées, notamment le mécanisme de traitement des plaintes. Cette exigence de respect des droits fondamentaux et de contrôle est absolument essentielle. L’institution s’en est saisie et s’est organisée pour en tenir compte, puisqu’il y va de sa crédibilité.

Quand elle intervient aux frontières, participe à des reconduites, contribue à des contrôles, noue des partenariats avec des pays tiers, accompagne les États membres sur des territoires douloureux, il faut que cette institution soit absolument incontestable. C’est la garantie qu’offre la présence de l’officier aux droits fondamentaux, qui n’est pas une contrainte juridique de plus : c’est une garantie de crédibilité et de rigueur pour le bon exercice de la mission essentielle confiée à Frontex.

L’action de trois cadres au moins a été mise en cause par le rapport de l’OLAF. Or, Frontex compte aujourd’hui, pour le contingent permanent, près de 1 000 agents statutaires, ainsi que 500 agents de catégorie 2 et plus de 3 500 agents intervenant de manière plus ou moins ponctuelle en soutien des États pour le compte de l’agence. Le rapport ne vise donc que trois agents sur plusieurs milliers de personnes qui contribuent à l’action de Frontex – son directeur, qui a démissionné depuis, et deux autres cadres au moins, qui, je crois, ont également quitté l’institution.

Le budget a considérablement augmenté ces dernières années. Il semble stabilisé, pour ces prochaines années, à près de 1 milliard d’euros : il s’élève à 845 millions en 2023, contre 93 millions d’euros en 2014. Il a donc quasiment été multiplié par dix en moins de dix ans.

M. François-Noël Buffet, président. – La PPRE a tout particulièrement pour objet d’établir une forme d’état des lieux du fonctionnement de Frontex, afin de tenir compte de son évolution très forte depuis la crise migratoire de 2015 et de la progression considérable de son budget. Cette crise a donné un rôle encore plus fondamental à Frontex.

Il y a incontestablement eu des difficultés voilà quelques mois. Le directeur exécutif a démissionné ; un nouveau a été désigné. Sur le principe, nous n'avons rien à dire, mais nous souhaitons, Jean-François Rapin et moi-même, que les Parlements nationaux soient associés à cet état des lieux, Frontex travaillant pour le compte des États et étant leur partenaire dans la protection des frontières européennes.

Y aura-t-il, demain, un changement de philosophie dans le fonctionnement de Frontex ? C'est une question de fond qui se pose et qu'il faut examiner de près. C'est l'enjeu de notre questionnement.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-1 procède à une actualisation de la PPRE pour tenir compte de la nomination du nouveau directeur exécutif de Frontex.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-2 actualise des données statistiques figurant dans la proposition de résolution.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-3 précise le profil de l'officier aux droits fondamentaux.

M. François-Noël Buffet, président. – L'enjeu est de bien distinguer les profils de chacun. Au fond, il s'agit de s'assurer que chacun à son poste contribue à ce que Frontex exerce bien le rôle qui est prévu par son mandat...

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-4 précise les conditions de représentation du Parlement européen au conseil d'administration de Frontex, en se calant sur les formulations figurant dans le mandat de l'agence.

L'amendement COM-4 est adopté.

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

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

M. François-Noël Buffet, président. – La PPRE sera examinée en séance publique le 8 février prochain.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. de BELENET, rapporteur	1	Prise en compte de la nomination du nouveau directeur exécutif de Frontex	Adopté
M. de BELENET, rapporteur	2	Actualisation des données statistiques relatives à l'immigration irrégulière	Adopté
M. de BELENET, rapporteur	3	Critères de recrutement de l'officier et des contrôleurs aux droits fondamentaux	Adopté
M. de BELENET, rapporteur	4	Représentation du Parlement européen au conseil d'administration de Frontex	Adopté

Proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse - Examen des amendements de séance

M. François-Noël Buffet, président. – Nous allons maintenant examiner les amendements de séance déposés sur la proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse.

EXAMEN DE LA MOTION

Question préalable

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à la question préalable n° 2 de M. Ravier, conformément à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 2 tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi constitutionnelle.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article unique

M. Philippe Bas. – J'ai déjà largement présenté mon amendement n° 1 rectifié *bis* au cours de notre précédente réunion de commission.

Faut-il apporter une garantie constitutionnelle à la liberté de la femme de mettre un terme à sa grossesse ? La question se pose. Cette liberté a déjà un caractère constitutionnel, puisqu'elle a été reconnue par la décision du Conseil constitutionnel du 27 juin 2001. Le pas à franchir pour l'inscrire formellement dans la Constitution n'est pas bien grand.

Je crois profondément que l'interruption volontaire de grossesse n'est pas menacée en France ; elle fait consensus. On peut donc dire que cette inscription n'est pas indispensable, mais on ne peut pas dire qu'elle soit inutile ou sans intérêt, puisqu'elle aurait

tout de même pour effet de ne pas permettre de revirement de jurisprudence, donc de consacrer cette liberté constitutionnelle déjà reconnue.

On peut bien sûr s'interroger sur ce que l'on doit mettre ou ne pas mettre dans une Constitution, mais il s'agit tout de même de déterminer l'étendue des pouvoirs du législateur ! Par ailleurs, ce qui détermine le contenu d'une Constitution, c'est l'exercice du pouvoir souverain du constituant, puisqu'il n'y a pas de norme qui s'impose à la Constitution elle-même. Nous sommes donc libres de faire ce que nous voulons faire.

Je vous propose, par conséquent, d'adopter cette garantie, qui ne change pas l'état du droit constitutionnel, mais vient tout simplement le graver dans le marbre de notre Constitution.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié *bis*, qui, aussi subtil qu'il soit, est contraire à l'avis de la commission.

Je suis également défavorable au sous-amendement n° 4, qui vise à inscrire le principe énoncé par la proposition de loi de Mme Panot – « la loi garantit l'effectivité du droit à l'interruption volontaire de grossesse, ainsi que son égal accès » – à l'article 1^{er} de la Constitution. Le lien est assez ténu avec l'objet de l'amendement de M. Bas puisqu'il modifie un autre article de la Constitution que le 34 !

Le sous-amendement n° 3 de M. Iacovelli reprend lui aussi la rédaction de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale. Il est donc lui aussi, contraire à la position de la commission.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Au nom de mon groupe, je veux dire que nous sommes favorables aux sous-amendements de M. Iacovelli, qui reprennent la rédaction du texte initial.

L'amendement de Philippe Bas ne nous paraît pas totalement satisfaisant.

Si la place retenue dans la Constitution est probablement plus opportune que celle que nous proposons, son libellé est en deçà du nôtre, notamment parce qu'il utilise le terme de « liberté » au lieu de celui de « droit ». Je pense que nous aurons, cet après-midi, des débats formidables dans l'hémicycle, qui nous permettront de détailler les particularités, les avantages et les inconvénients des deux termes...

L'avancée serait tout de même significative et, puisque les deux assemblées doivent se mettre d'accord, c'est un chemin vers une rédaction qui pourrait convenir. Notre groupe votera donc l'amendement de M. Bas tout à l'heure.

M. Loïc Hervé. – Je veux simplement rappeler que, même si cet amendement était adopté, le texte dont nous débattons est une proposition de loi ! La seule issue possible est le référendum...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je remercie Loïc Hervé de son explication de droit constitutionnel : ce point ne nous avait pas échappé !

Toutefois, si ce texte était adopté par le Sénat et par l'Assemblée nationale, ce serait un signal fort, qui, je pense, pourrait inciter le pouvoir exécutif à déposer un projet de loi et de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès à Versailles.

La commission émet un avis défavorable aux sous-amendements n^{os} 4 et 3, ainsi qu'à l'amendement n^o 1 rectifié bis.

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N ^o	Avis de la commission
Motion		
M. RAVIER	2	Défavorable
Article unique		
M. BAS	1 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. IACOVELLI	4	Défavorable
M. IACOVELLI	3	Défavorable

Candidatures proposées par le Président du Sénat et le Président de la République aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature - Communication

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – En application des articles 13 et 65 de la Constitution, ainsi que de la loi organique et de la loi du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, nous allons procéder, ce matin, aux auditions de quatre personnalités qualifiées dont la nomination est envisagée pour exercer les fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) : Mme Élisabeth Guigou et M. Patrick Titiun, dont les candidatures ont été proposées par le Président de la République ; Mme Dominique Lottin et M. Patrick Wachsmann, dont les candidatures ont été proposées par le Président du Sénat.

Ces auditions sont publiques : elles sont retransmises sur le site internet du Sénat. Elles seront suivies de votes, qui se dérouleront à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement, à l'issue de chaque audition, dans notre salle de commission. Aucune délégation de vote ne sera admise, conformément à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique, autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

Conformément à l'article 13 de la Constitution, je vous rappelle que, pour Élisabeth Guigou et Patrick Titiun, le Président de la République ne pourrait pas procéder à leur nomination si les votes négatifs au sein de notre commission et de la commission des lois de l'Assemblée nationale représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. Le dépouillement aura lieu simultanément dans les deux commissions, vers 12 h 30.

Pour Dominique Lottin et Patrick Wachsmann, le Président du Sénat ne pourrait procéder à leur nomination si les votes négatifs de notre commission représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

En application de notre Règlement, il me revient, préalablement à ces auditions, de formuler un certain nombre d'observations sur ces candidatures.

Vous le savez, le CSM comporte, à côté de représentants des magistrats, un représentant des avocats, un représentant du Conseil d'État et six personnalités communément qualifiées de « laïques », c'est-à-dire non-magistrats, désignées à parts égales par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale. Ces personnalités seront appelées à participer, de manière collégiale, aux décisions des trois formations du CSM : sa formation plénière et les formations compétentes pour le siège et pour le parquet.

Je rappelle que les candidats doivent évidemment connaître parfaitement le fonctionnement de notre justice, compte tenu du rôle disciplinaire, mais aussi du rôle de nomination du CSM. Il faudra également assurer l'accompagnement de toutes les évolutions législatives des prochains mois.

Je souhaite vous communiquer quelques éléments d'information sur chacune de ces personnalités.

S'agissant, tout d'abord, des personnalités proposées par le Président du Sénat, les deux candidats me semblent présenter deux profils complémentaires.

Dominique Lottin, tout d'abord, possède une expérience de la magistrature, au sein de laquelle elle a notamment exercé des fonctions d'encadrement en tant que chef de juridiction. Elle a ensuite été membre du Conseil constitutionnel, de 2017 à 2022. Elle a également récemment rendu au garde des sceaux un rapport intéressant sur l'équipe du magistrat, sujet de réflexion immédiat et sujet d'avenir pour nos juridictions.

Le second candidat proposé par le Président du Sénat, Patrick Wachsmann, est agrégé en droit public et fut professeur de droit à l'Université de Nancy, puis de Strasbourg, jusqu'en 2019, où il a été responsable du diplôme d'études approfondies de droit public – devenu Master 2 – pendant près de quinze ans. Il a notamment travaillé sur l'application de la Convention européenne des droits de l'homme par les juges français. M. Wachsmann est également déontologue de la ville de Strasbourg depuis 2014.

Son parcours paraît très complémentaire à celui de Mme Lottin. Juriste reconnu et fin connaisseur du droit national et européen, il pourra aussi s'appuyer utilement sur ses compétences et son expérience de déontologue pour traiter ces questions, le CSM accordant désormais une attention toute particulière au suivi déontologique et aux obligations des magistrats.

Pour leur part, les candidats du Président de la République présentent deux profils différents.

Élisabeth Guigou, que vous connaissez tous, a un profil beaucoup plus politique que les deux candidats précédents. Elle a occupé des responsabilités éminentes aux niveaux national et européen. Je rappelle qu'elle a notamment été garde des sceaux de 1997 à 2000. Mais sa connaissance du monde judiciaire ne s'arrête pas à ses fonctions ministérielles : vous vous souviendrez notamment que Mme Guigou a présenté devant notre commission des lois, le 1^{er} décembre 2021, le rapport du groupe de travail qu'elle présidait sur la présomption

d'innocence, dans la continuité de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, qu'elle avait portée.

Son expérience et son parcours présentent évidemment un intérêt pour le CSM.

Enfin, Patrick Titiun, second candidat présenté par le Président de la République, est actuellement chef de cabinet du président de la Cour européenne des droits de l'homme, fonction qu'il occupe depuis 2007, après avoir exercé différentes responsabilités au Quai d'Orsay, puis au Conseil de l'Europe.

M. Titiun est également ancien magistrat judiciaire, mais a démissionné de ces fonctions il y a sept ans.

Là encore, il est incontestable que le parcours juridictionnel et européen de M. Titiun serait un atout pour le CSM, et son profil, plus institutionnel et moins politique, est complémentaire de celui de Mme Guigou.

Les candidats devront présenter les raisons pour lesquelles ils ont accepté d'être proposés et répondre à nos questions.

Leur crédibilité ne pose pas de difficulté.

En l'absence d'opposition de notre part, ces quatre personnalités viendraient siéger auprès de M. Christian Vigouroux, désigné par le Conseil d'État, de M. Jean-Luc Forget, désigné par le Conseil national des barreaux, ainsi que de Mme Diane Roman et M. Loïc Cadiet, tous deux universitaires, désignés par la présidente de l'Assemblée nationale.

Nous allons commencer par l'audition de Mme Dominique Lottin.

La réunion, suspendue à 9 h 25, est reprise à 9 h 30.

Audition de Mme Dominique Lottin, candidate proposée par le Président du Sénat, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – En application des articles 13 et 65 de la Constitution, nous avons le plaisir d'accueillir Mme Dominique Lottin, candidate proposée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

Cette audition est retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

Je rappelle que, à l'issue de l'audition, qui devrait durer quarante-cinq minutes au total, nous procéderons au vote à bulletin secret. Je rappelle que les délégations de vote ne sont pas autorisées et que le dépouillement aura lieu à l'issue de l'audition.

En vertu du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Président du Sénat ne pourrait procéder à cette nomination si les votes négatifs représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Mme Dominique Lottin, candidate proposée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature. – Au préalable, je tiens à

remercier le président Larcher de me témoigner sa confiance en me proposant comme personnalité qualifiée pour exercer les fonctions de membre du CSM.

Pour vous exposer comment j'envisagerai d'exercer ces fonctions si votre commission approuve ma désignation, j'ai pris soin de relire avec attention les articles 64 et 65 de la Constitution, consacrés au CSM et à ses missions. Force est de constater que, si le constituant de 2008 a décidé de mettre fin à la présidence du Conseil par le Président de la République et à sa vice-présidence par le garde des sceaux et a réaffirmé la place et le rôle du CSM pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, il n'a pas pour autant, me semble-t-il, et sous réserve de votre appréciation, instauré un conseil de justice, qui serait chargé, comme cela existe dans d'autres pays européens, de l'administration et de la gestion de la justice.

Ainsi, les deux missions principales confiées au CSM demeurent, en l'état des textes : d'une part, la nomination des magistrats ; et, d'autre part, la déontologie et la discipline des magistrats.

J'ai bien conscience que ces deux missions sont particulièrement lourdes et délicates, puisqu'il s'agit de garantir au justiciable d'être jugé par un tiers indépendant et impartial, mais aussi par un magistrat compétent, diligent, irréprochable et respectueux des droits de celui qui se présente devant lui. L'indépendance des magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet, c'est d'abord et avant tout une protection pour le justiciable, même s'il importe aussi, bien sûr, de garantir aux magistrats de pouvoir exercer librement leur office, sans pression ni intimidation.

Par ailleurs, si le CSM réuni en formation plénière est chargé de répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République, il n'est pas, me semble-t-il, chargé de mener un travail de doctrine sur l'avenir de la justice. Cela ne lui interdit pas de contribuer à la réflexion lorsqu'il est sollicité dans le cadre des travaux, notamment parlementaires, pouvant avoir une incidence sur l'indépendance de l'autorité judiciaire ou le statut des magistrats. Il est d'ailleurs légitimement et fréquemment consulté dans ces domaines.

Le CSM doit aussi rendre compte de son activité, communiquer sur ses travaux, participer aux rencontres et aux échanges avec ses homologues européens. Mais, même si la tentation est forte de prendre part au débat public lorsqu'il porte sur l'institution judiciaire ou lorsqu'il a des incidences sur cette dernière, il ne doit le faire qu'avec parcimonie, car il ne saurait empiéter sur les prérogatives du Gouvernement ou du Parlement.

J'ai toujours été convaincue que l'autorité judiciaire et le CSM, organe constitutionnel chargé de contribuer à garantir son indépendance, avaient une place particulière au sein de l'État. Cette conviction s'est encore renforcée depuis que j'ai quitté la magistrature, il y a plus de cinq ans, pour entrer au Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel est très régulièrement saisi de questions le conduisant à définir la place, le rôle et les contours de l'autorité judiciaire. Dans ces domaines, les procédures furent nombreuses ces dernières années. Je n'en citerai que quelques exemples : la dernière loi de programmation de la justice, les lois relatives à la sécurité intérieure ou encore les régimes de l'état d'urgence sanitaire, pour lesquels s'est posée la question cruciale des modalités de contrôle des mesures de restriction des libertés individuelles. En outre, plusieurs

questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) nous ont conduits à traiter du sujet sensible du statut du parquet.

Au sein du Conseil constitutionnel, j'ai abordé bien d'autres sujets et principes touchant au fonctionnement de l'État, des collectivités territoriales et des institutions en général. J'y ai travaillé avec des personnalités aux parcours particulièrement riches et divers. J'ai ainsi pu acquérir de nouvelles compétences et porter un autre regard, désormais distancié, sur l'institution judiciaire.

Naturellement, je n'oublie pas l'institution judiciaire. J'y ai exercé l'essentiel de ma carrière dans les fonctions juridictionnelles les plus variées, au pénal comme au civil, en première instance comme en appel, et pendant près de dix années dans des fonctions administratives et de direction au ministère de la justice, notamment comme adjointe du secrétaire général, puis comme directrice des services judiciaires. C'est ce qui me permet de bien connaître, de l'intérieur, le monde de la justice et ses modes de fonctionnement. J'ai la faiblesse de penser que cette expérience pourrait être un atout pour siéger au CSM, comme elle m'a aidée dans mes fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

En cette qualité, il m'a fallu aborder les questions touchant à l'institution judiciaire en toute indépendance et avec un regard extérieur. C'est ce que je me suis employée à faire, même si cela n'a pas été simple dans les premiers mois.

À ce titre, une anecdote me revient en mémoire. C'était quelques mois après ma prise de fonctions. Alors que nous déjeunions dans la salle à manger du Conseil, comme tous les jeudis à l'issue de notre séance, le président Fabius m'a fait observer que, depuis quelques semaines, j'avais abandonné l'expression par laquelle je commençais trop souvent mes interventions, à savoir « nous, les magistrats judiciaires », pour utiliser le « nous » et m'inclure ainsi parmi les membres du Conseil. Cette observation m'a fait réfléchir : j'ai pris conscience que j'avais sans doute franchi une étape indispensable à l'exercice de mes fonctions et qu'il me fallait poursuivre mes efforts pour me détacher définitivement de l'institution judiciaire à laquelle j'avais appartenu.

Je crois pouvoir dire que j'y suis parvenue ; j'ai ainsi pu porter sur cette institution un regard critique, au sens premier et positif du terme.

Soyez-en assurés : si vous confirmez ma nomination comme personnalité qualifiée du CSM, c'est avec la même indépendance, le même regard critique, la même impartialité, intégrité et dignité que j'exercerai mes fonctions. Je veillerai en toute circonstance à ce qu'aucun soupçon ne puisse se faire jour quant à l'indépendance du CSM. Pour clore la discussion juridique qui s'est dernièrement ouverte, j'ajoute que j'ai décidé de renoncer définitivement à la possibilité, qui m'était offerte par l'article 77 de l'ordonnance statutaire de 1958, de me prévaloir de l'honorariat.

S'agissant de la nomination des magistrats, la mission essentielle confiée au CSM est de rechercher la personne la plus qualifiée pour occuper le bon poste au bon moment. Le CSM doit ainsi contribuer à définir la politique de gestion des ressources humaines la plus cohérente et la plus efficace possible.

L'équilibre trouvé dans un partage des compétences entre la direction des services judiciaires et le CSM, d'une part, un contrôle réciproque, de l'autre, me paraissent de nature à mieux garantir l'indépendance de la magistrature, en laissant au garde des sceaux

l'administration générale et la définition des orientations nécessaires à la conduite des politiques judiciaires comme à la mise en œuvre des réformes décidées par le Gouvernement et votées par le Parlement.

Pour ce qui concerne les nominations des magistrats, la tâche du CSM est particulièrement lourde. Les membres communs sont appelés à statuer sur plus de 2 300 mouvements par an, dont environ 80 portent sur des nominations prises sur son initiative. Cette mission exige une grande disponibilité et un engagement sans faille.

En soi, le nombre de ces mouvements conduit à s'interroger sur la question délicate de la mobilité des magistrats, parfois trop rapide et parfois inexistante. À cet égard, les préconisations formulées par votre commission sont toujours d'actualité, qu'il s'agisse du rythme des transparences, des durées minimale et maximale d'exercice des fonctions ou du renfort de l'attractivité de certaines juridictions, notamment par des incitations financières et d'ancienneté. C'est à ce prix que la carte territoriale des juridictions sera maintenue.

Il est tout aussi important que les magistrats s'inscrivent dans la vie des territoires, dont ils sont un acteur social de premier ordre. Ce n'est pas la même chose de rendre la justice dans les Hauts-de-France ou en Normandie. Malheureusement, faute de temps, mais aussi par peur de se compromettre, une grande majorité de magistrats se sont repliés sur eux-mêmes, évitant les échanges avec leurs partenaires institutionnels et même avec les barreaux. Ce repli sur soi est dévastateur à plus d'un titre. Il contribue aussi – j'en suis convaincue – à la perte de sens qui frappe les jeunes générations. Il faut leur redonner du temps pour s'ouvrir aux autres et reprendre leur place dans la cité. Pour ce faire, je crois comme vous qu'il faut développer les équipes pluridisciplinaires autour des magistrats. Nourrie de l'expérience du Conseil constitutionnel, où le travail en équipe est une réalité, j'ai engagé une réflexion sur ce sujet.

Le CSM devra accompagner ce changement de culture en valorisant le parcours de ceux qui, à l'issue de ce travail d'assistance, souhaiteront rejoindre la magistrature.

En outre, il me semble important de diversifier encore davantage le recrutement des magistrats pour que ce corps soit à l'image de la population, constitué d'individus plus ou moins jeunes, directement issus de l'université ou ayant une expérience professionnelle antérieure, apportant du sang neuf à la magistrature.

Le développement de l'*open data* des décisions de justice va très certainement révolutionner le fonctionnement des juridictions ; les magistrats devront être prêts à affronter ces bouleversements.

J'en viens à la seconde mission confiée au CSM, qui est tout aussi essentielle : la déontologie et de la discipline des magistrats.

Force est de constater que, dans ce domaine, des améliorations sont nécessaires. En particulier, la saisine du CSM par tout justiciable, ouverte en 2011, n'est toujours pas opérationnelle. Après dix années de fonctionnement, seuls treize dossiers ont donné lieu à une décision de renvoi devant la formation disciplinaire. Certes, la très grande majorité des saisines sont irrecevables, parce qu'elles portent sur le fond de la décision rendue ; il n'en demeure pas moins que le mode de saisine ne répond pas à la volonté du législateur de renforcer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire.

De même, les questions de déontologie et de discipline exigent une vision globale. Elles doivent être traitées dès la formation des magistrats, puis par la mise en place de tutorats et par le retour à la collégialité. S’y ajoutent, bien sûr, les questions touchant à l’évaluation des magistrats et à la nécessité, dans un certain nombre de cas, de prononcer des sanctions disciplinaires.

Il est indispensable de trouver un juste équilibre entre l’impératif d’exemplarité, qui s’impose à tout magistrat pour garantir une justice impartiale et de qualité, et la nécessité de sauvegarder l’indépendance juridictionnelle des magistrats et la sérénité des conditions d’exercice de leur office. J’ai bien conscience que cet équilibre est particulièrement difficile à trouver. Dans ce domaine, comme pour toutes les attributions du CSM, il faut se garder des *a priori* et des idées préconçues.

J’en reste convaincue, quels que soient son parcours et son expérience professionnelle, l’exercice de nouvelles fonctions exige un regard neuf et un investissement personnel pour compléter ses connaissances et acquérir les compétences nécessaires. Il suppose également la capacité d’œuvrer à une mission collective en s’enrichissant des échanges avec les autres membres. C’est tout l’intérêt du travail en collégialité. Soyez assurés que je suis prête à consentir cet investissement et à travailler dans cet état d’esprit, si vous me faites l’honneur de donner un avis favorable à la proposition de nomination du président du Sénat.

M. Jean-Pierre Sueur. – Tout en soulignant vos qualités éminentes et la haute valeur de votre parcours, je relève qu’un certain nombre de magistrats sont attachés à ce que les formations du CSM comprennent une majorité de personnalités qualifiées, n’appartenant pas à la magistrature. Vous avez traité de votre statut avec une grande subtilité en suggérant que vous vous étiez détachée de vos fonctions antérieures ; mais que pensez-vous de ce critère de parité ?

Mme Laurence Harribey. – Vous insistez sur l’enjeu que représente, en matière de ressources humaines, la recherche de la personne la plus qualifiée. Or – le CSM le souligne dans son dernier rapport –, au sein des grandes juridictions, celles des groupes 1 et 2, les femmes sont très peu représentées dans les fonctions de président de tribunal judiciaire ou de premier président de cour d’appel. En revanche, elles sont majoritairement candidates dans les groupes 3 et 4. Quel regard portez-vous sur cet état de fait ? Comment le faire évoluer ?

M. Philippe Bonnecarrère. – Je ne comprends pas en quoi votre parcours professionnel pourrait être un inconvénient. Vous avez d’ailleurs traité cette question d’une manière élégante et, selon moi, tout à fait satisfaisante.

Je comptais vous interroger sur les enseignements que vous avez tirés de votre passage au Conseil constitutionnel, mais vous avez déjà répondu à cette question.

Mme Muriel Jourda. – L’indépendance du magistrat est avant tout un gage de son impartialité ; mais, pour certains magistrats, elle ouvre la voie à l’expression d’opinions personnelles et politiques, au travers de leurs décisions. Je pense par exemple à ce juge de première instance selon qui le vol du portrait du Président de la République dans une mairie par des militants écologistes était justifié par l’inaction climatique du Gouvernement. À mon sens, c’est plus une position politique qu’une position de droit. Comment faire pour que cette indépendance, garante de la crédibilité de la justice pour les justiciables, soit comprise dans le bon sens par les magistrats eux-mêmes ?

M. Alain Richard. – Qu’il s’agisse des fonctions antérieures des candidats que nous auditionnons ou de celles auxquelles ils se destinent, l’obligation de secret des délibérations nous prive de très nombreux sujets de dialogue : dès lors, l’exercice devient assez frustrant.

Pendant mes années au Conseil d’État, j’ai vu arriver de nombreuses personnalités désignées au tour extérieur : leur nomination ne prédisposait pas à l’indépendance, mais j’ai pu constater leur grande aptitude à l’ingratitude. D’ailleurs, comme le souligne Vidocq dans ses *Mémoires*, les meilleurs policiers sont souvent des malfaiteurs repentis...

Pour un magistrat du siège ou du ministère public, le fait d’accomplir une partie de sa carrière en détachement empêche souvent d’exercer de plus hautes responsabilités par la suite. C’est à l’évidence un obstacle à la mobilité extérieure : avez-vous l’intention de vous pencher sur ce sujet ?

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Alors que les personnes entrées par les voies dites « latérales » représentent déjà environ 20 % de la magistrature, le garde des sceaux a annoncé le recrutement de plus de 1 500 magistrats. Comment maintenir un haut niveau de compétence juridique tout en diversifiant le recrutement ?

Mme Dominique Lottin. – Monsieur Sueur, la parité au sein du CSM est évidemment importante, mais elle relève avant tout du parcours des différents candidats. La volonté du constituant de 2008 était d’éviter le corporatisme de la magistrature : le fait d’avoir appartenu à l’institution judiciaire – je parle bien au passé, car je n’y appartiens plus – ne suppose en rien que l’on fera preuve d’un tel corporatisme. D’ailleurs, ceux qui ont engagé ce débat sont les mêmes qui me reprochaient, lorsque j’étais directrice des services judiciaires, de ne pas défendre suffisamment les magistrats.

Ce n’est pas sans un pincement au cœur que j’ai quitté la magistrature, après trente-cinq ans de carrière, lorsque le président Larcher a proposé ma candidature au Conseil constitutionnel en 2017. Je savais alors que je ne reviendrais jamais dans la magistrature. Si j’ai été placée en détachement, c’est pour des raisons relatives à la retraite ; et je ne suis revenue dans la magistrature que pour des raisons administratives, pour un mois et demi, afin de faire valoir mes droits à la retraite. J’ai d’ailleurs saisi cette occasion pour engager un travail sur les équipes autour des magistrats, car je me voyais mal être payée par l’État sans rien faire pendant ce laps de temps.

Madame Harribey, si la magistrature comprend aujourd’hui une majorité de femmes, on a beaucoup de difficultés à ce que les femmes accèdent et souhaitent accéder aux fonctions à responsabilité. Il faut les y aider en traitant des questions d’ordre matériel et surtout en leur donnant confiance, pour qu’elles aient envie d’exercer ces fonctions. Dans mes postes successifs, j’ai toujours tenté d’aider des candidates, ce qui n’est pas chose aisée ; je garderai cette préoccupation au sein du CSM.

Madame Jourda, l’expression de l’opinion des magistrats est un sujet qui m’a toujours préoccupée. Dès lors que l’on porte la robe, notamment celle de magistrat, ce n’est pas la personne, mais la loi qui doit s’exprimer, et ce de la manière la plus impartiale qui soit. Le cas que vous avez mentionné fait l’objet d’une procédure juridictionnelle ; je ne formulerai donc pas d’observations. Il y va évidemment de la crédibilité de la justice ; dans certains cas, l’expression d’une opinion peut être une faute professionnelle méritant, à tout le moins, des rappels déontologiques.

Monsieur Richard, pour les magistrats, l'exercice d'autres fonctions est bel et bien un enrichissement. Certaines jurisprudences du CSM ont rendu les détachements extrêmement délicats, mais il me paraît essentiel de les favoriser.

Enfin, monsieur le président, les recrutements massifs que vous évoquez sont indispensables : on manque cruellement de magistrats et de fonctionnaires de greffe. Pour autant, comme vous le soulignez, on ne saurait abaisser le niveau. Je suis favorable au maintien d'un concours sélectif pour le recrutement des magistrats. En parallèle, il me semble bénéfique d'ouvrir la magistrature à des personnalités ayant suivi d'autres parcours professionnels, qui plus est dans le contexte actuel, pour que l'on rende la justice dans des délais raisonnables.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Nous vous remercions de votre venue.

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

Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avons achevé l'audition de Mme Dominique Lottin, candidate proposée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

Le vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président du Sénat ne pourrait pas procéder à la nomination si les votes négatifs de notre commission représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Le dépouillement du scrutin aura lieu au sein notre commission à l'issue de l'ensemble des votes.

Il est procédé au vote.

Audition de M. Patrick Titiun, candidat proposée par le Président de la République, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – En application des articles 13 et 65 de la Constitution, nous auditionnons M. Patrick Titiun, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

M. Patrick Titium, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature. – C’est avec beaucoup d’humilité que je me présente devant vous.

Le Président de la République a bien voulu vous soumettre ma candidature pour siéger au CSM, l’organe statutaire qui l’assiste dans sa mission de garant de l’indépendance de l’autorité judiciaire.

Outre les avis qu’il rend au Président de la République et au garde des sceaux, le CSM exerce une double fonction. D’une part, c’est un organe de ressources humaines : c’est lui qui procède aux nominations des hauts magistrats du siège de la Cour de cassation, des premiers présidents des cours d’appel et présidents des tribunaux judiciaires ; il donne également son avis sur les nominations des magistrats du ministère public. D’autre part, c’est l’organe disciplinaire de la magistrature de l’ordre judiciaire.

Je vais vous présenter mon parcours en insistant plus particulièrement sur les aspects en lien avec l’activité du CSM.

En 1983, il y a quarante ans presque jour pour jour, je suis entré à l’École nationale de la magistrature (ENM). Au cours de ma scolarité, j’ai accompli un stage au tribunal de grande instance de Guingamp et, à l’issue de ma formation, j’ai été nommé juge au tribunal de grande instance de Metz, chargé du service du tribunal d’instance – selon la terminologie de l’époque. J’y suis resté cinq ans et, en 1990, j’ai quitté définitivement la juridiction.

J’ai alors été nommé au ministère des affaires étrangères en qualité de secrétaire des affaires étrangères. J’avais alors un double rôle.

Premièrement, il s’agissait de défendre la France devant les organes de la Convention européenne des droits de l’homme, à savoir la Commission européenne des droits de l’homme, aujourd’hui disparue, et la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH), qui, à l’époque, n’était pas directement accessible aux justiciables. À ce titre, j’ai travaillé principalement sur des dossiers de dysfonctionnements du service public de la justice – longueurs excessives de détention provisoire ou de procédures civiles, atteintes à la présomption d’innocence, etc. Tout en défendant la position française, mon équipe avait pour rôle d’obtenir des règlements amiables avec les requérants.

Deuxièmement, il s’agissait de mener les négociations du protocole n° 11 à la Convention européenne des droits de l’homme. Ce travail a abouti, le 1^{er} novembre 1998, à la création de la nouvelle CEDH, telle que nous la connaissons tous aujourd’hui : cette cour unique et permanente que les justiciables peuvent saisir directement.

En 1994, j’ai rejoint, par concours, le Conseil de l’Europe, qui était alors en pleine mutation. Cette institution accueillait en effet les pays d’Europe centrale et orientale (Peco), qui faisaient leur transition vers la démocratie. Mon rôle a été de former aux valeurs du Conseil de l’Europe les magistrats et les avocats de ces États. J’ai aussi participé, dans ces pays, à la création d’institutions inconnues derrière l’ancien rideau de fer, comme les écoles de magistrature, les médiateurs, sur le modèle du médiateur de la République français, et les conseils supérieurs de justice et de la magistrature. Je me suis appuyé sur l’expertise de membres du CSM : ce fut mon premier contact avec cette institution.

Cette période de ma vie professionnelle fut d'autant plus marquante que j'ai rencontré de nombreux juges de ces pays, notamment des juges roumains qui avaient exercé sous la dictature de Ceausescu. Ils m'ont expliqué ce que cela signifiait d'être juge sous un régime privé de l'indépendance de la justice ; dans un régime où ils pouvaient, du jour au lendemain, être mutés à l'autre bout du pays pour avoir déplu aux autorités. Je n'en ai que mieux mesuré l'importance de l'inamovibilité des magistrats.

En 1998, j'ai été nommé conseiller juridique du Conseil de l'Europe. En cette qualité, j'ai été chargé d'affaires disciplinaires concernant les agents de cette institution, qu'il s'agisse de problèmes de déontologie ou de responsabilité. J'étais tenu de proposer au secrétaire général du Conseil de l'Europe les mesures disciplinaires qu'il convenait de prendre et de le défendre lorsque les agents formaient recours. Dans la même période, j'ai été secrétaire de la conférence des ministres européens de la justice du Conseil de l'Europe. En 2004, j'ai également assuré l'organisation, à l'échelle européenne, du bicentenaire du code civil, avec Simone Veil comme rapporteur général.

En 2007, Jean-Paul Costa, premier président français de la CEDH depuis René Cassin, m'a appelé à ses côtés pour diriger son cabinet. Au total, six présidents lui ont succédé depuis lors ; ils m'ont fait l'honneur de me conserver auprès d'eux, si bien que j'exerce toujours ces fonctions seize ans plus tard.

Au sein de la CEDH, mon rôle n'est pas de nature judiciaire. J'ai mis en œuvre, à la demande de Jean-Paul Costa, ce qu'il appelait la diplomatie judiciaire. Le but était que la Cour soit en relation permanente avec les différents acteurs de la vie démocratique, à commencer par les cours supérieures travaillant, dans chaque État membre, au service de l'État de droit. La Cour ne suit pas une conception pyramidale : pour reprendre les termes de François Ost, nous sommes passés de la pyramide au réseau. Les cours supérieures et la CEDH forment en quelque sorte les différents éléments d'un mobile de Calder, pour reprendre l'expression de l'ancien président de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, Andreas Voßkuhle. Grâce au Conseil d'État et à la Cour de cassation français, ce travail a d'ailleurs abouti, en 2015, à la création d'un réseau des cours supérieures, qui rassemble aujourd'hui plus de cent juridictions représentant la quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe. À cet égard, ce réseau est unique au monde.

S'y ajoutent des relations avec les avocats, qui sont fondamentales, car ces derniers font vivre la Convention européenne des droits de l'homme, avec les organisations non gouvernementales (ONG), très actives dans ce domaine, et avec les Parlements.

Lorsque j'organise les activités du président de la CEDH, notamment ses missions dans les pays membres du Conseil de l'Europe, le programme comporte toujours des rencontres avec les parlementaires. D'ailleurs – ce n'est pas anodin –, la première visite officielle de la nouvelle présidente de la CEDH a été réservée aux deux chambres du Parlement français.

Ces relations sont essentielles. Vous le savez, ce sont les parlementaires qui élisent les juges de la CEDH et la délégation française comprend des sénateurs particulièrement actifs. En outre, le Parlement joue un rôle majeur pour l'exécution des arrêts de la Cour, lorsqu'il y a lieu d'amender la législation. Il y a une dizaine d'années, les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont d'ailleurs rendues à la Cour pour un échange qui m'avait semblé très fructueux.

Les questions d'éthique sont au cœur de l'activité du CSM. Le Conseil a ainsi élaboré un recueil des obligations déontologiques des magistrats, adopté en 2010 et actualisé en 2019. La CEDH a emprunté la même voie : dès 2008, elle s'est dotée d'une résolution sur l'éthique judiciaire – j'ai participé à ce travail –, document révisé en 2021.

Je suis également chargé de la communication de la CEDH et, de ce fait, je suis sensibilisé aux questions dont il s'agit. Il est important que le justiciable puisse avoir connaissance des arrêts des juridictions, de la manière la plus lisible qui soit.

Les juridictions supérieures françaises, que ce soit le Conseil d'État ou la Cour de cassation, ont beaucoup amélioré leur communication. Aujourd'hui, on trouve sur les comptes Twitter de ces institutions des informations très précises relatives à la jurisprudence, notamment des séries de questions-réponses permettant de bien comprendre les décisions rendues. C'est la démarche que j'ai adoptée à la CEDH.

De surcroît, le CSM est engagé dans le Réseau européen des conseils de la justice (RE CJ) ; mon expérience internationale pourra peut-être se révéler utile à ce réseau.

Le CSM joue également un rôle en matière de ressources humaines et ce domaine ne m'est pas inconnu : depuis une quinzaine d'années, je participe à des jurys de recrutement et j'ai à me prononcer sur la promotion des agents de la CEDH.

Parmi les mesures proposées par les États généraux de la justice figure l'évaluation à 360 degrés pour les magistrats qui ne sont pas évalués, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les plus hauts d'entre eux. Cette méthode, qui me paraît très intéressante, est appliquée depuis assez longtemps au Conseil de l'Europe ; ainsi, j'ai été tour à tour évalué et évaluateur et je pourrais apporter mon expérience au CSM si vous me jugez digne d'en faire partie.

Le rapport des États généraux préconise aussi le développement de l'équipe autour du juge. Cette idée très importante, qui figurait déjà dans le rapport Haenel-Arthuis, permettrait de rompre la solitude des juges, aujourd'hui tant déplorée. Un certain nombre de recrutements, notamment de juristes assistants, sont prévus à cet effet. La CEDH applique déjà ce système et j'en mesure toute la valeur pour les quarante-six juges de cette cour.

Enfin, je me dois de mentionner l'ENM, outil essentiel pour renforcer la déontologie. Les magistrats doivent être formés à la déontologie dès le premier jour de leurs études, puis tout au long de leur carrière, notamment à l'occasion de leur changement de fonctions. Les questions déontologiques peuvent en effet varier selon les postes.

Depuis quelques années, la jurisprudence de la CEDH évolue au sujet de l'indépendance de la justice. En effet – le contentieux en témoigne –, les atteintes à l'indépendance de la justice se font de plus en plus nombreuses dans certains pays, notamment en Hongrie et en Pologne, où une centaine d'affaires sont en cours. Elles se traduisent souvent par la révocation de membres des conseils de justice. Dans un tel contexte, le CSM n'en a que plus d'importance pour la garantie de l'État de droit.

Cette nomination, si vous la confirmez, sera pour moi l'aboutissement d'une carrière entièrement consacrée à la justice, nationale, puis internationale.

M. Philippe Bas. – De votre point de vue, le CSM peut-il prendre des positions publiques sur la politique judiciaire du Gouvernement et sur les textes législatifs soumis au Parlement ?

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – De leur côté, les États généraux de la justice préconisent que le CSM puisse être entendu par les parlementaires sur le budget de la justice : qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est quelque peu préjudiciable que la France soit régulièrement condamnée par la CEDH au motif que le parquet ne bénéficierait pas des qualités nécessaires, selon elle, à fonder son indépendance. Or le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté, en 2016, dans les mêmes termes, un texte relatif au statut du parquet : il est paradoxal que cette question reste en suspens.

On s'acharne à vouloir faire une réforme constitutionnelle globale, ce qui est, sinon impossible, du moins très difficile, et l'on s'interdit de ce fait de telles réformes partielles. Quel est votre sentiment sur cette question ?

M. Jean-Yves Leconte. – Que pensez-vous de l'opportunité de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et des conditions que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pose à cette adhésion ?

M. Alain Richard. – Votre expérience fait sans doute de vous le meilleur comparatiste des statuts de la magistrature en Europe. Pouvez-vous nous citer un point sur lequel le statut de la magistrature française mériterait d'être amélioré ? À l'inverse, voyez-vous un point sur lequel notre statut représenterait un exemple insuffisamment suivi par les autres magistratures ?

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – On envisage de recruter assez rapidement plus de 1 500 magistrats pour remettre la magistrature « à flot ». Aujourd'hui, 20 % des effectifs de la magistrature viennent de l'extérieur. Dans un tel contexte, comment maintenir la qualité de recrutement ?

M. Patrick Titun. – Monsieur Bas, le CSM prend déjà position sur des sujets d'intérêt général concernant la justice, au travers de ses communiqués. Cela étant, il s'exprime de manière extrêmement prudente et n'intervient pas à tout moment.

À mon sens, le CSM doit avant tout s'exprimer dans un forum de dialogue. Il a pour mission de se rendre dans les juridictions, cours et tribunaux ; il connaît les territoires et le fonctionnement de la justice sur le terrain. Des échanges avec lui pourraient avoir un très grand intérêt, notamment au sein des commissions des lois, par exemple lors de la publication de son rapport annuel d'activité. Quant à la pratique actuelle du CSM, à savoir les prises de position ponctuelles lorsque les intérêts de la justice l'exigent, elle me semble satisfaisante et devra être poursuivie.

Monsieur Sueur, le statut du parquet fait depuis longtemps débat. Cela étant, lorsque la CEDH a condamné la France, c'était principalement en raison du rôle du parquet dans les procédures pénales : la CEDH a estimé que, si le parquet était indépendant, il n'était pas impartial, puisqu'il était une partie poursuivante. Or c'est le rôle du parquet de poursuivre les infractions pénales. Si la réforme que vous évoquez intervient un jour, ce rôle de

poursuivant subsistera. En tout état de cause, la personne arrêtée et placée en garde à vue devra être présentée devant un juge indépendant et impartial.

Monsieur Richard, notre statut de la magistrature est protecteur ; la France n'a pas à en rougir. Les améliorations sont toujours possibles : il revient au constituant d'y procéder. La composition du CSM donne aujourd'hui toutes les garanties. Peut-être pourrait-on lui donner le pouvoir d'émettre un avis conforme sur les nominations des magistrats du parquet. Je sais que telle est la pratique – les avis non conformes sont d'ailleurs assez rares. Néanmoins, l'on mettrait ainsi le droit en accord avec elle : ce serait une amélioration.

Monsieur Leconte, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme présente des avantages et des inconvénients. Elle a au moins deux avantages : donner au justiciable une meilleure compréhension des différents systèmes européens et soumettre à la CEDH les décisions prises par les institutions de l'Union européenne lorsqu'elles sont en contradiction avec les droits de l'homme. Toutefois, il faut prendre le temps de vérifier les modalités de mise en œuvre d'une telle adhésion, notamment pour les questions de sécurité. Il s'agit bel et bien d'un sujet délicat – le projet d'adhésion est d'ailleurs discuté depuis près de quarante ans. Les négociations exigeront beaucoup de prudence, d'autant que le champ géographique du Conseil de l'Europe ne correspond pas à celui de l'Union européenne.

Monsieur le président, la magistrature entre effectivement dans une grande phase de recrutement. Pour ma part, je suis résolument favorable aux recrutements latéraux : ils permettront d'ouvrir la magistrature en faisant appel à de nouveaux talents – avocats, maîtres de conférences ou encore professeurs d'université. On déplore fréquemment la pénurie de civilistes : je suis convaincu que les avocats et les maîtres de conférences permettront d'y remédier. La magistrature se voit parfois reprocher son entre-soi : il faut ouvrir ses portes à tous ceux qui veulent apporter leur concours à l'œuvre de justice.

En tout état de cause, la question de la formation est essentielle. En recrutant plus largement, cela ne signifie pas que l'on ne formera pas. L'École nationale de la magistrature sera confrontée à un défi : former les magistrats qui passent par le premier ou le second concours, mais aussi tous ceux qui arriveront par des voies latérales. La formation, notamment à la déontologie, doit rester absolument cruciale pour les recrutements qui interviendront au cours des cinq prochaines années.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Vous avez évoqué la déontologie. À la demande du Président de la République, le Conseil supérieur de la magistrature a rendu un rapport sur la responsabilité des magistrats. Comment appréhendez-vous cette notion de responsabilité ?

M. Patrick Titiun. – Il s'agit d'une des questions essentielles. Nos concitoyens doivent avoir la conviction que les magistrats, compte tenu de leur pouvoir et de leur indépendance, ont aussi un sens aigu de leurs responsabilités. À cet égard, les chiffres sont plutôt rassurants. Il y a de plus en plus de poursuites disciplinaires, preuve que le CSM prend sa mission très à cœur.

J'ajoute que les audiences disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature sont publiques. C'est un progrès considérable. Il convient, selon moi, de poursuivre dans cette voie de transparence, notamment – comme l'a suggéré le CSM – en donnant la possibilité à la commission d'admission des requêtes de jouer un rôle en matière d'alerte sur les

comportements tangents, c'est-à-dire sur les comportements qui ne sont pas constitutifs d'une faute disciplinaire, mais qui peuvent en être, en quelque sorte, les précurseurs. Il y a là un rôle d'alerte à jouer de la part du CSM. Les premiers présidents de cours d'appel et les présidents de tribunaux judiciaires ont également un rôle déterminant. L'entretien déontologique est capital. Pour compléter ma réponse à M. Richard, la question de l'entretien déontologique est une spécificité française, elle n'existe pas dans tous les États membres. C'est certainement un point qui pourrait inspirer d'autres pratiques.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Je vous remercie de l'ensemble de vos précisions.

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

Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président de la République, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Nous avons achevé l'audition de M. Patrick Titiun, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

Le vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Il est procédé au vote.

Audition de Mme Élisabeth Guigou, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. François-Noël Buffet, président. – En application des articles 13 et 65 de la Constitution, nous entendons Mme Élisabeth Guigou, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

Cette audition est publique. Elle sera suivie d'un vote, qui se déroulera à bulletin secret. Je rappelle que les délégations de vote ne sont pas autorisées et que le dépouillement doit être effectué simultanément à l'Assemblée nationale.

En vertu du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs exprimés dans les deux commissions représentait, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Mme Élisabeth Guigou, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature. – Je suis très honorée de me retrouver aujourd'hui devant votre commission, dont je salue l'expertise juridique exceptionnelle.

Quelques mots pour vous exposer en quoi mon parcours pourrait être utile au Conseil supérieur de la magistrature et comment j'envisage les enjeux actuels et à venir pour cette institution. J'évoquerai également l'État de droit, l'indépendance de la magistrature, la séparation et l'équilibre des pouvoirs.

L'ensemble de mon parcours a été consacré au service public et au service de l'intérêt général. J'ai été à la fois jeune fonctionnaire pendant huit ans, puis j'ai exercé des fonctions au sein de cabinets ministériels, notamment auprès de Jacques Delors, puis auprès de la présidence de la République. J'ai ensuite eu le privilège d'être nommée au gouvernement en 1990. J'ai donc exercé des responsabilités politiques directes, avec un travail intense au niveau du Parlement.

Je me souviens, notamment, du travail que j'ai conduit ici, avec votre commission des lois, dans laquelle le sénateur Charles Pasqua jouait un rôle absolument éminent. Nous avons eu quelques discussions, souvent très vives, à propos de la convention de Schengen et de sa ratification. Il en fut de même pour la ratification du traité sur l'Union européenne en 1992. Mais il s'agissait toujours de discussions d'un très bon niveau, en ayant le souci de trouver la meilleure solution possible dans un contexte particulier. Il fallait à la fois défendre nos intérêts et faire en sorte qu'ils puissent coïncider avec ceux des autres États membres.

Dans mes fonctions antérieures, j'ai été chargée par le Président de la République François Mitterrand de diriger le secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), qui concernait à la fois l'Union européenne – qui ne s'appelait pas encore ainsi à l'époque – et les pays de l'Europe de l'Est. J'ai ainsi acquis des compétences de gestion d'équipe et surtout j'ai approché de très près les questions juridiques, alors que ma formation antérieure était plutôt économique, financière et monétaire. J'ai ainsi exercé ces fonctions entre 1985 et 1990, soit pendant deux ans en période de cohabitation entre le Président de la République François Mitterrand et le Premier ministre Jacques Chirac. J'ai donc été amenée non seulement à faire preuve de conciliation avec les deux têtes de l'exécutif, mais aussi entre le droit national et le droit européen. Tous les jours, nous nous interrogeons sur les projets de directive ou de règlement qui nous étaient envoyés par la Commission européenne. Pouvions-nous ou pas les accepter ? Quelles en seraient les conséquences pour notre droit interne ? Durant ces cinq années, ma formation au droit, dans tous les secteurs de la vie publique – agriculture, pêche, transports, environnement, questions sociales –, a été assez intense.

Au ministère des affaires européennes, j'ai appris ce qu'était le travail avec le Parlement. J'ai alors pu mesurer à quel point il était important de suivre de très près ce qui se faisait en commission. Je suis ensuite devenue parlementaire au Parlement européen. Au départ, ce fut un choc culturel : il ne s'agissait plus seulement de concilier des modes de pensées français, mais de comprendre la culture des autres ! J'ai donc acquis une méthode, que j'avais évidemment déjà expérimentée auparavant, mais qui m'a appris les vertus du dialogue, de la collégialité, de l'écoute avec bienveillance, de la possibilité de changer d'avis. Car s'il est important d'avoir des convictions, il peut être aussi utile quelquefois de se rendre aux convictions des autres...

À ce moment-là, j'ai compris que l'État de droit en Europe et dans notre pays était plus que jamais important. Il importait, en effet, de rappeler à tous les pays d'Europe centrale et orientale qui allaient nous rejoindre bientôt à quel point nos droits et libertés fondamentales devaient être respectés par eux. Jusqu'à la fin des années 1990, jusqu'à leur adhésion, on pensait que tout cela allait de soi, on n'éprouvait d'ailleurs pas le besoin de modifier nos droits ni le préambule des traités. J'ai eu la chance d'être élue, avec un collègue allemand, pour représenter le Parlement européen aux négociations du traité d'Amsterdam conclu en 1997 : nous avons réécrit la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'idée qu'il fallait effectivement préciser certaines choses, notamment l'ensemble du dispositif de non-discrimination dont nous avons donné une définition élargie.

J'ai été élue pour la première fois dans une élection nationale législative en 1997, mais je n'ai pas siégé puisque j'ai été appelée immédiatement au gouvernement comme garde des sceaux. À cette occasion, j'ai bien sûr été confrontée quotidiennement à des questions de droit ; mais j'ai surtout pris immédiatement l'engagement, après des épisodes « rocambolesques » ayant conduit l'exécutif à s'immiscer dans des dossiers individuels de la justice, de ne jamais intervenir et de ne jamais donner d'instructions aux procureurs dans les dossiers individuels. J'ai également décidé de toujours me conformer à l'avis donné par le Conseil supérieur de la magistrature sur les nominations. Je n'ai jamais dérogé à cette règle pendant toute la durée de mes fonctions.

J'ai aussi engagé une réforme en 1999, votée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, visant à graver dans la Constitution un certain nombre d'engagements et de pratiques. Cette réforme bloque depuis maintenant vingt-quatre ans, même si des progrès ont été faits. Je pense, par exemple, à la réforme constitutionnelle de 2008, qui a opportunément retiré au Président de la République et au garde des sceaux la présidence et la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature, et donné aux citoyens la possibilité de faire appel lorsqu'ils s'estiment victimes d'une absence d'impartialité. Je pense aussi à la loi de 2013 aux termes de laquelle les instructions individuelles au procureur sont désormais proscrites.

En tant que ministre de la justice, j'ai été amenée à aborder des questions nombreuses et diverses, notamment la réforme du code de procédure pénale, avec la réécriture de l'article préliminaire, qui met la présomption d'innocence au premier rang des règles devant être respectées durant toute la procédure. Nous avons aussi mis l'accent sur le droit des victimes. Même si l'on oublie souvent le second volet du titre, le texte de 2000 s'intitule : « loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. » Sans parler de l'accès au droit, de l'aide juridictionnelle, de l'attention portée à l'amélioration concrète des conditions de détention, des moyens supplémentaires donnés à la protection judiciaire de la jeunesse et des réformes de société, comme le pacte civil de solidarité (Pacs) ou la parité.

J'ai également noué dans le cadre de mes fonctions des relations de travail étroites avec le ministère des affaires sociales, que j'ai ensuite dirigé pendant presque deux ans, notamment sur la question de la protection des enfants victimes d'actes de violence. Nous avons continué à mettre en place les unités pédiatriques afin de protéger les enfants victimes de violence qui doivent être entendus par les enquêteurs ou les juges.

Par la suite, j'ai été réélue à l'Assemblée nationale pendant trois législatures d'affilée en Seine-Saint-Denis, département qui concentre beaucoup de pauvreté. De cette expérience est née ma conviction que le plus important était d'essayer d'apprendre des autres.

J'ai notamment saisi à quel point le rôle des élus locaux était absolument crucial. L'École nationale de la magistrature doit donc, selon moi, inciter davantage qu'elle ne le fait aujourd'hui les jeunes magistrats à multiplier les stages non seulement dans les administrations centrales, mais aussi dans les administrations locales. Il n'y a pas que la connaissance du droit qui est importante, mais il y a aussi la connaissance de la vie et de la société !

M. Jean-Yves Leconte. – Vous avez participé à une majorité ayant voté un projet de loi constitutionnelle visant à renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature. Vous avez rappelé vos engagements européens. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a souligné combien il était important que le CSM évolue. Dès lors que le Président de la République a proposé votre candidature pour une nomination au Conseil supérieur de la magistrature, lui avez-vous demandé s'il envisageait une réforme ? Selon vous, le CSM dans sa composition et son fonctionnement actuel permet-il de répondre aux exigences européennes ?

M. Alain Marc. – L'affaire du mur des cons a considérablement dégradé l'image de la magistrature. Le CSM, quant à lui, a considéré qu'il s'agissait d'une affaire strictement syndicale, ce qui a accentué davantage la méfiance du public à l'égard des magistrats. Comptez-vous, si vous faites partie du Conseil supérieur de la magistrature, faire en sorte que la déontologie soit plus présente dans la formation des magistrats, mais aussi dans l'exercice de leurs fonctions ? Si oui, par quels moyens ?

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Je me permets de prolonger la question de M. Marc. Le Président de la République a demandé au CSM une analyse sur la responsabilité éventuelle des magistrats. Comment appréhendez-vous ce rapport ? Quelles sont vos intentions à cet égard ? *Quid* des conditions de recrutement des 1 500 magistrats supplémentaires, singulièrement de ceux qui n'ont pas fait l'École nationale de la magistrature et sont issus d'autres horizons ?

Mme Élisabeth Guigou. – Si vous confirmez ma nomination, j'entrerai au Conseil supérieur de la magistrature avec une référence : la Constitution.

Le Conseil supérieur de la magistrature, qui a déjà beaucoup évolué dans ses pratiques, ne s'est pas interdit de donner son opinion et ses avis sur de possibles réformes futures. Je participerai donc avec intérêt à ce genre de réflexion, mais il appartiendra évidemment à la représentation nationale de décider ou non d'engager des réformes.

Il est important que le CSM, sans empiéter sur les prérogatives du Parlement, continue à produire des avis et à communiquer sur ses activités. Cet organe si essentiel au bon fonctionnement de nos institutions n'est pas suffisamment connu, en particulier en ce qui concerne le droit de saisine des citoyens. Notre justice est de plus en plus décriée, comme d'ailleurs toutes les institutions de la République, alors même que l'on fait appel à elle de plus en plus souvent. La judiciarisation de la vie publique, à certains égards préoccupante, montre que, tout en décriant la justice, nos concitoyens font appel à elle. La pédagogie sur la justice et son fonctionnement ainsi que la participation des citoyens à nos tribunaux sont des éléments importants. L'exemple des cours d'assises est éclairant à ce titre.

La réforme constitutionnelle bloquée depuis maintenant presque vingt-quatre ans est un abcès de fixation préjudiciable. J'espère qu'elle pourra être mise en place.

Monsieur Marc, vous avez raison, ce genre d'épisodes fâcheux ne grandit pas la justice... J'espère que chacun en aura tiré les leçons. Les magistrats, même lorsqu'ils n'exercent pas leur magistrature, sont soumis, selon les règles de déontologie, à un devoir de réserve et à l'impératif de dignité, dans leur vie professionnelle comme dans leur vie privée. Ils sont également soumis à d'autres vertus importantes, qui fondent l'indépendance de la justice, l'impartialité, la confiance des citoyens et l'intégrité. Je me réjouis donc que la déontologie soit devenue une part importante de l'activité du CSM. La déontologie, c'est de la prévention : le cas échéant, il est nécessaire de sanctionner avec la plus grande rigueur, mais la déontologie est là pour éviter que des fautes relevant de sanctions disciplinaires ne soient commises. Je me félicite que le recueil des obligations déontologiques ait évolué au fur et à mesure des changements de la société. J'espère, si vous confirmez ma nomination, pouvoir y contribuer.

Monsieur le président, vous avez évoqué l'avis donné par le CSM, à la demande du Président de la République, sur la responsabilité des magistrats. C'est un texte évidemment très important, qui rappelle d'abord que les magistrats ne bénéficient d'aucune impunité. Sont-ils toujours irréprochables dans leur attitude ? Car il faut distinguer l'impartialité et l'image de l'impartialité, notamment à l'audience. Or cette image est tout aussi importante pour la confiance des citoyens en la justice, laquelle a tendance à s'éroder gravement à en croire les enquêtes. Pourtant la confiance dans la justice est un des piliers de notre État de droit. Nous devons donc essayer de la restaurer.

Toutes nos institutions sont actuellement mises à mal, sous l'influence en particulier des réseaux sociaux. Elles sont également affaiblies par la primauté de l'individualisme et la perte du sens collectif. Or sans règle de droit, au niveau national, européen ou international, il n'y a plus d'État de droit, c'est-à-dire plus de possibilité de vivre en commun. On observe malheureusement au niveau international une grande vague de contestation du multilatéralisme qui, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec la Charte des Nations unies, fondait l'État de droit international. On l'a vu pour le Capitole aux États-Unis, qui a inspiré certainement les partisans de M. Bolsonaro. On le voit également au sein de l'Union européenne, je pense à la Pologne ou à la Hongrie. Il est impératif, selon moi, de réagir.

Que peut faire le Conseil supérieur de la magistrature ? Il importe d'abord que les magistrats soient exemplaires. Lorsqu'ils ont des attitudes qui ne relèvent pas de sanctions disciplinaires, mais qui peuvent être jugées offensantes par des justiciables, il convient de les rappeler à l'ordre. Le CSM a d'ailleurs avancé quelques propositions en ce sens, notamment en suggérant d'inscrire certains avertissements dans les dossiers pendant non plus trois ans, mais cinq ans. Il a également insisté sur le fait que les justiciables pouvaient non seulement saisir le CSM, mais également écrire aux chefs de cour et de juridiction, lesquels ont la possibilité d'avertir immédiatement les magistrats qui ne seraient pas suffisamment attentifs.

J'ajoute que l'augmentation bénéfique des moyens devra s'accompagner d'une modification des méthodes de travail. Il faut former les chefs de cour et de juridiction à la gestion d'une équipe. Il ne suffit pas d'être un très bon juriste ou un très bon magistrat pour savoir mobiliser une équipe et la faire travailler. Le Conseil supérieur de la magistrature réclame d'ailleurs depuis longtemps qu'on évalue les chefs de cour, les chefs de juridiction et les conseillers à la Cour de cassation.

L'avis du CSM insiste beaucoup sur la déontologie, avec le souci de mieux faire comprendre ce qu'est le métier de magistrat. Nous avons tous intérêt à respecter

l'indépendance de la magistrature et à lui donner les moyens d'être impartial. En retour, c'est comme cela que seront respectées les prérogatives du Parlement.

M. François Bonhomme. – En dehors de ses prérogatives en termes de nominations, le CSM a des prérogatives en termes disciplinaires. Lorsque le CSM statue comme conseil de discipline concernant les magistrats du siège, considérez-vous qu'il exerce suffisamment cette prérogative, notamment pour les cas d'insuffisance professionnelle ?

Mme Élisabeth Guigou. – Il y a effectivement des progrès à faire, probablement d'abord au niveau des chefs de juridiction. Il n'est pas facile pour un chef de juridiction, notamment dans les petits tribunaux, d'alerter sur les insuffisances d'une personne avec laquelle il travaille tous les jours et qui souffre certainement beaucoup de l'insuffisance des moyens alloués à la justice. Le CSM reconnaît lui-même que les dossiers des magistrats accusés d'insuffisances professionnelles sont souvent vides. Pourtant, ces cas sont déjà connus *via* les chefs de cour ou de juridiction. C'est un point sur lequel il faut travailler. Sans doute le Conseil supérieur de la magistrature doit-il pouvoir faire appel ponctuellement aux inspecteurs de la justice. Je ne suis pas favorable à la proposition qui consisterait à enlever l'inspection générale de la justice du ministère de la justice pour la mettre complètement à la disposition du Conseil supérieur de la magistrature. J'estime que c'est au garde des sceaux, ministre de la justice, de garder la main sur son inspection.

M. Philippe Bas. – Aux termes de l'article 64 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature assiste le Président de la République dans sa fonction de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Quant à l'article 65, il précise le détail de ses compétences et de son organisation pour les nominations, et la discipline des magistrats du siège et du parquet. Y a-t-il, de votre point de vue, à partir de ces dispositions de la Constitution, une légitimité pour le Conseil supérieur de la magistrature à intervenir dans le débat public sur les matières relevant de la politique de la justice, en ce qui concerne aussi bien l'action du Gouvernement que le travail législatif du Parlement ?

Mme Élisabeth Guigou. – Le Conseil de supérieur de la magistrature, surtout lorsqu'il est saisi par le Président de la République – je le répète, je ne souhaite pas d'autosaisine – ou par le garde des sceaux, doit d'exprimer : quelle serait son utilité sinon ?

Par ailleurs, les juridictions sont devenues plus nombreuses. Le CSM est également garant de l'indépendance de la justice et de la protection des droits fondamentaux. Il doit donc veiller à ne pas empiéter sur les prérogatives des autres pouvoirs, même s'il n'y a qu'une autorité judiciaire selon notre Constitution. Pour autant, je ne vois pas ce qui pourrait lui interdire de donner son opinion sur le fonctionnement des juridictions, y compris à l'occasion de ses missions d'information, ni de faire part de son analyse sur l'État de droit dans les différents pays, d'autant qu'il a beaucoup développé ses relations avec les conseils de justice des autres pays européens ou francophones.

Au contraire, il me semble utile que le CSM s'exprime davantage. Il existe d'ailleurs un secrétaire général adjoint, chargé de la communication. Mais tout cela doit se faire dans le respect des prérogatives de chacun. La séparation des pouvoirs est une question d'équilibre. Cet équilibre est naturellement évolutif, il se modifie au gré des changements de société. Le Conseil supérieur de la magistrature, lui-même, est très différent de ce qu'il était lors de sa création à la fin du XIX^e siècle. Il faut admettre ces évolutions et vérifier que les pouvoirs exécutif et législatif restent à même d'exercer les fonctions que leur attribue la Constitution. Cette dernière restera ma référence, quelles que soient les réformes envisagées.

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

Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Élisabeth Guigou aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Nous avons achevé l'audition de Mme Élisabeth Guigou, candidate proposée par le Président de la République pour exercer les fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature. Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition.

Le vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Il est procédé au vote.

Audition de M. Patrick Wachsmann, candidat proposée par le Président du Sénat, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – En application des articles 13 et 65 de la Constitution, nous entendons aujourd'hui M. Patrick Wachsmann, que le Président du Sénat envisage de nommer, en tant que personnalité qualifiée, au Conseil supérieur de la magistrature.

Cette audition est publique. Elle sera suivie d'un vote, qui se déroulera à bulletin secret. Je rappelle que les délégations de vote ne sont pas autorisées.

En vertu du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Président du Sénat ne pourrait procéder à cette nomination si les votes négatifs représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

M. Patrick Wachsmann, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature. – C'est un très grand honneur pour moi de me trouver aujourd'hui devant vous afin de vous exposer les raisons qui m'ont conduit à accepter la proposition du président Gérard Larcher – que je remercie vivement – d'intégrer le Conseil supérieur de la magistrature. De la part d'un spécialiste de droit administratif, plus largement de droit public, une telle ambition pourrait paraître contre-intuitive. Je vais m'efforcer de vous convaincre du contraire.

Mon parcours professionnel est celui d'un universitaire qui s'est particulièrement intéressé à une matière vaste et fondamentale : les libertés publiques dans toutes leurs

dimensions. Je tiens, permettez-moi de vous infliger mes manies doctrinales, à ce terme de libertés publiques, au pluriel, qui a été consacré au XIX^e siècle. Sous la Révolution, on parlait de « la liberté publique » au singulier. À partir de Chateaubriand et de la colonne de juillet de 1830, on parle plus volontiers des libertés publiques. Dans le discours républicain, ce thème est omniprésent.

Assistant à la faculté de droit de Strasbourg dès 1974, j'ai consacré ma thèse aux monopoles publics. La justice y apparaît à travers la justice pénale qui est un monopole, mais pas la justice civile en raison de la possibilité pour les parties privées – mais non pour les personnes publiques – de recourir à l'arbitrage. Il fallait essayer de discerner les raisons de l'interdiction de principe faite notamment à l'État de recourir à l'arbitrage. Or on n'y arrive pas vraiment, la meilleure explication étant celle du doyen Georges Vedel : nul ne ferait confiance à un pâtissier qui achèterait ses gâteaux chez la concurrence !

Je me spécialise donc en libertés publiques dès mon agrégation de droit public, en 1983. Je suis d'abord nommé professeur à Nancy. Je rejoins ensuite la faculté de droit de Strasbourg en 1987. Théorie du droit, histoire des idées politiques, contentieux administratif et droit administratif, contentieux constitutionnel et droit constitutionnel, protection européenne des droits de l'homme sont autant de disciplines qu'il est nécessaire de convoquer pour rendre compte du régime juridique des libertés en France.

Quelles qu'aient été les évolutions souvent considérables de ce régime des libertés, une constante demeure : le caractère irremplaçable du contrôle juridictionnel assuré par des juges indépendants afin de garantir le respect des libertés, avec pour corollaire l'importance des voies de recours et des garanties procédurales.

L'étude de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, largement relayée par les juridictions françaises, y compris par le Conseil constitutionnel, a encore renforcé cette certitude de l'importance fondamentale du juge. Face à la forte tendance des médias, en particulier des réseaux sociaux, à présenter les témoignages recueillis par eux comme valant condamnation de la personne mise en cause, l'importance des formes et des procédures, ainsi que de la présomption d'innocence, doit être plus que jamais soulignée. C'est elle, en effet, qui différencie la civilisation juridique de la loi de Lynch, qui est tout sauf une loi, ou encore de la pratique des régimes totalitaires, qui ne sont bien entendu que d'autres figures de la barbarie.

Mon appartenance au Conseil supérieur de la magistrature, si vous y consentez, me permettrait de contribuer à renforcer l'indépendance, l'autorité, l'impartialité des magistrats, donnant ainsi à mes recherches et à mon enseignement un prolongement dans l'exercice des missions de nomination et du pouvoir disciplinaire qui incombent à cette instance. Le désir d'employer à des missions de service public autres que l'enseignement et la recherche *stricto sensu* les connaissances et les expériences acquises à ce titre ne m'a d'ailleurs jamais quitté.

En tant que professeur, j'ai été appelé à recruter de jeunes collègues, mais aussi à siéger au Conseil national des universités, notamment dans les jurys d'agrégation de droit public. La tâche de choisir les personnes les plus dignes d'assumer certains emplois publics offre bien des analogies avec les attributions du Conseil supérieur de la magistrature, dès lors que les fonctions à pourvoir impliquent à la fois des compétences professionnelles en droit, mais aussi l'indépendance d'esprit, ainsi que le respect des usagers et partenaires du service public.

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en faisant des capacités le seul critère pour l'accès aux emplois publics et en interdisant toute distinction autre que celle des vertus et des talents des candidats, trace dans cette optique un cadre rigoureux.

À ces missions directement liées à mes fonctions de professeur, j'ai tenu à en ajouter d'autres, de manière à m'investir dans des aspects différents de la vie de la cité.

Ainsi, j'ai été délégué thématique du Médiateur de la République et j'étais à ce titre chargé de signaler les évolutions jurisprudentielles de la Cour européenne des droits de l'homme qui me paraissaient appeler des réformes ou des propositions de réforme.

J'ai par ailleurs été membre d'une commission informelle, dont le président du tribunal de grande instance de Strasbourg avait eu l'initiative au lendemain de l'adoption de la loi du 5 juillet 2011 concernant le régime des soins psychiatriques contraints. Ce texte instaure en effet un contrôle systématique du juge des libertés et de la détention, lorsque la privation de liberté s'étend au-delà de quelques jours. Il a fallu rassembler autour d'une table les différents acteurs de cette nouvelle procédure – magistrats, psychiatres, directeurs d'établissement, avocats.

J'ai également été membre de la commission présidée par le conseiller d'État Jean-Marie Delarue, qui avait été chargé par les ministres de la culture et de l'intérieur de faire des propositions afin d'améliorer les relations entre les forces de l'ordre et la presse.

Enfin, j'exerce depuis 2015 les fonctions de déontologue de la ville de Strasbourg. Strasbourg a été la première collectivité territoriale française à se doter d'un déontologue indépendant. Cette mission comporte le conseil aux élus, notamment en vue de leur permettre d'éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêts et de traiter les problèmes soulevés par ce risque, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation sur le délit de prise illégale d'intérêts ; elle suppose également le traitement des requêtes que les citoyens ont été autorisés à former à l'encontre des élus lorsqu'ils estiment que ceux-ci ne se comportent pas d'une manière fidèle par rapport aux engagements ; elle implique aussi la rédaction de recommandations et de rapports.

Cette expérience m'a rendu sensible aux avancées récentes de la déontologie en France, à la constitution d'un corpus constitué des travaux de diverses instances chargées de la déontologie au premier rang desquelles la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). J'ai été frappé par le caractère très délicat de beaucoup de situations, qui conduisent à des préconisations très complexes afin d'assurer le retrait du processus décisionnel d'un élu qui serait à divers titres trop directement impliqué.

En quoi ces étapes trouveraient-elles un aboutissement dans la fonction de membre du Conseil supérieur de la magistrature ?

La qualité de spécialiste du droit public est pleinement cohérente avec l'appartenance au CSM. L'intuition dont je parlais au début de mon propos est en réalité trompeuse. Elle est démentie en tout cas par les enseignements du droit administratif, puisque, et c'est un apparent paradoxe, les décisions prises par le Conseil supérieur de la magistrature en tant que juridiction disciplinaire à l'égard des magistrats du siège relève du contrôle de cassation du Conseil d'État. La connaissance du contentieux de cassation devant le Conseil d'État est aujourd'hui d'autant plus importante que celui-ci vient de renforcer le contrôle qu'il

exerce sur l'adéquation de la sanction prononcée par la juridiction disciplinaire au regard de la gravité des faits dont l'agent a été reconnu coupable.

L'attachement à l'indépendance est fondamental pour moi. J'ai toujours choisi une voie m'assurant une liberté aussi large que possible.

Les fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature consistent d'abord à mes yeux à œuvrer en faveur de cette indépendance. Choisir entre plusieurs candidats à des responsabilités publiques, faire vivre la déontologie, exercer la répression disciplinaire au cas où la déontologie aurait été gravement méconnue : je m'engage à exercer ces responsabilités, si vous acceptez de me les confier, en toute indépendance. J'aurai évidemment à cœur de me déterminer d'une manière impartiale après examen attentif des éléments du dossier et confiant dans les vertus de la confrontation collégiale des points de vue.

Notre système institutionnel est fait d'équilibres subtils et d'ailleurs changeants. Montesquieu qualifiait la puissance de juger à la fois de terrible et d'invisible et nulle. Les magistrats doivent voir leur indépendance, mais aussi leur impartialité, leurs capacités, leurs vertus et leurs talents dotés de la protection que requièrent les règles constitutionnelles.

M. Mathieu Darnaud. – Vous avez fait référence à vos fonctions de déontologue à la ville de Strasbourg et avez évoqué le conflit d'intérêts. C'est un sujet dont nous parlons souvent en commission ou en séance publique, notamment s'agissant du statut de l'élu.

Selon vous, le rôle que vous jouez à Strasbourg pourrait voir son prolongement dans les responsabilités auxquelles vous aspirez au CSM.

Pour les élus, la question du conflit d'intérêts est de plus en plus délicate et ils se sentent souvent sur une ligne de crête. Quel est votre regard à ce propos ?

M. Philippe Bonnacarrère. – Votre activité de déontologue m'intrigue ; j'ignorais que certaines collectivités locales avaient mis en place un tel statut. Pouvez-vous nous en dire plus et nous donner des exemples de problèmes qui vous ont été soumis ?

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Au sein du Conseil supérieur de la magistrature, il y a une démarche déontologique d'autant que l'on note une évolution quant à l'analyse de la responsabilité des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions. Cette demande émane du Président de la République et d'un rapport du CSM.

On constate, et les auditions de ce matin le confirment, l'importance de la question de la déontologie des magistrats.

M. Patrick Wachsmann. – La question du conflit d'intérêts est très difficile. Nous en avons tous une approche intuitive. Par exemple, dans le cadre de la vente d'un terrain communal à un membre de la famille du maire ou à un très proche ami, il faut absolument que le maire évite de se mêler à la décision et il se rendrait même coupable du délit de prise illégale d'intérêts s'il venait à participer à la délibération. Il doit donc se déporter.

Toutefois, certaines situations sont beaucoup plus complexes. Je pense au passé professionnel d'un élu qui peut poser problème dans la gestion de certains dossiers. Je pense au cas d'un architecte qui deviendrait maire et qui serait à ce titre confronté à des demandes

émanant de ses anciens associés, de personnes dont il est proche ou, à l'inverse, avec lesquelles il est en litige ou en opposition notoire.

La question qui se pose est la suivante : au bout de combien d'années peut-on considérer que les liens d'intérêts en question se dissolvent ? Certaines relations de proximité ne sont d'ailleurs jamais effacées par le passage du temps.

En matière de responsabilité des magistrats au regard de la déontologie, il y a eu un effort très important des formations précédentes du CSM. On note une sensibilité croissante à la déontologie : il est de plus en plus clair qu'un magistrat, comme tout fonctionnaire, mais plus encore peut-être, doit être très prudent dans la manifestation de ses opinions. Il a la liberté d'expression, le Conseil l'a rappelé dans une décision récente, mais il y a aussi l'obligation de réserve. Un magistrat peut exprimer des opinions politiques, mais dans la limite de la décence du ton et du risque que les positions prises puissent paraître menacer son impartialité lorsqu'il viendrait à traiter certaines affaires.

Il convient donc, me semble-t-il que la règle du déport puisse être largement utilisée.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – La responsabilité est la déontologie sont des sujets importants, d'autant que le recrutement de 1 500 magistrats supplémentaires, en particulier par des voies parallèles, nécessite un contrôle strict de la formation dans le cadre de ce recrutement.

Nous vous remercions de votre venue.

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

Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Patrick Wachsmann aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Nous avons achevé l'audition de M. Patrick Wachsmann, candidat proposé par le Président du Sénat, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature. Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition.

Le vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président du Sénat ne pourrait procéder à cette nomination si les votes négatifs représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Il est procédé au vote.

Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination, par le Président du Sénat, de M. Patrick Wachsmann et de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature

La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Patrick Wachsmann aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

Le dépouillement a lieu en présence de M. Arnaud de Belenet et de M. Mathieu Darnaud, en qualité de scrutateurs.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 25

Bulletins blancs : 2

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 23

Pour : 11

Contre : 12

La commission donne un avis favorable à la nomination, par le Président du Sénat, de M. Patrick Wachsmann aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

La commission procède ensuite au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

Le dépouillement a lieu en présence de M. Arnaud de Belenet et de M. Mathieu Darnaud, en qualité de scrutateurs.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 33

Bulletins blancs : 4

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 29

Pour : 22

Contre : 7

La commission donne un avis favorable à la nomination, par le Président du Sénat, de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination, par le Président de la République, de M. Patrick Titiun et de Mme Élisabeth Guigou aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature

La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Patrick Titiun, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature, simultanément à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Le dépouillement a lieu en présence de M. Arnaud de Belenet et de M. Mathieu Darnaud, en qualité de scrutateurs.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 33

Bulletins blancs : 5

Bulletins nuls : 2

Suffrages exprimés :

Pour : 6

Contre : 20

La commission procède ensuite au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Élisabeth Guigou, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature, simultanément à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Le dépouillement a lieu en présence de M. Arnaud de Belenet et de M. Mathieu Darnaud, en qualité de scrutateurs.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Nombre de votants : 34

Bulletins blancs : 3

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 31

Pour : 2

Contre : 29

La réunion, suspendue à 12 h 30, est reprise à 16 h 45.

Audition de M. Mattias Guyomar, juge français à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 50.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mardi 24 janvier 2023****- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -***La réunion est ouverte à 17 h 30.***Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de Mme la Première ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 24 janvier 2023.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

– M. Jean-Marc Zulesi, député, président ;

– M. Jean-François Longeot, sénateur, vice-président ;

– MM. Henri Alfandari, Eric Bothorel, Pierre Cazeneuve et Mme Aude Luquet, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale ;

– Mme Sophie Primas et M. Didier Mandelli, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat.

M. Jean-Marc Zulesi, député, président. – Je précise que M. Patrick Chauvet, qui était rapporteur pour avis au Sénat en première lecture, ne peut malheureusement être parmi nous aujourd'hui pour des raisons de santé. Je lui adresse nos vœux de prompt rétablissement. Le président Jean-François Longeot, en sa qualité de suppléant, votera donc à sa place.

Nous mesurons tous l'importance de ce texte pour la souveraineté énergétique de notre pays, que la guerre en Ukraine et la hausse des prix de l'énergie nous ont brutalement rappelée, mais aussi pour l'atteinte de nos objectifs climatiques, qui impliquent de développer des projets d'énergies renouvelables de manière ambitieuse, sans rien céder quant à nos engagements en matière de protection des milieux naturels et de la biodiversité. Les projets d'énergies renouvelables s'inscrivent toutefois dans des problématiques territoriales et sociales, et leur développement et leur accélération ne pourront pas se faire sans les acteurs des territoires.

Le Sénat a su enrichir le projet de loi initial sur de nombreux points. Notre assemblée s'est montrée, elle aussi, très constructive en adoptant, en première lecture, des amendements issus de la plupart des groupes. Nous avons ainsi approfondi et complété les travaux du Sénat, dont l'équilibre global me semble avoir été préservé. Nous sommes

cependant conscients que certains des aménagements que nous avons apportés pourraient nécessiter d'être revus ou améliorés.

Dans certains domaines, nos assemblées ont pu adopter des logiques différentes. Je pense à la planification territoriale des énergies renouvelables, traitée à l'article 3, à l'agrivoltaïsme, qui relève de l'article 11 decies, ou encore au partage territorial de la valeur, objet de l'article 18. Nous devons voir si un rapprochement est possible, afin d'aboutir à un texte commun qui pourrait ensuite être adopté par chacune des chambres. Il me semble que nos rapporteurs ont travaillé de manière très constructive, jusqu'au dernier moment, et je tiens à les en remercier. Je salue aussi la contribution du président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. Guillaume Kasbarian, qui est très impliqué sur ce texte.

M. Jean-François Longeot, sénateur, vice-président. – Le développement des énergies renouvelables constitue un double impératif, à la fois énergétique, pour réduire la part des énergies fossiles dans notre mix énergétique et assurer la sécurité de notre approvisionnement, mais aussi climatique, puisque substituer à notre consommation d'énergie fossile de l'électricité, du gaz et de la chaleur décarbonés est indispensable pour atteindre nos objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La France fait figure de mauvaise élève dans le déploiement des énergies renouvelables, puisqu'elle est le seul pays européen à ne pas avoir atteint l'objectif qui lui était fixé à l'horizon 2020. La responsabilité de nos deux assemblées, lors de l'examen de ce projet de loi, est donc grande.

Le Sénat souscrit pleinement à l'objectif du texte. Saisis en premier lieu, dès le mois d'octobre, nous avons abordé l'examen du projet de loi avec une ambition claire : accélérer plus substantiellement la réalisation des projets en comblant deux lacunes majeures. Nous avons d'abord institué une démarche de planification territoriale, pour faciliter l'approbation locale des projets, tant en mer que pour les énergies renouvelables terrestres. Puis nous avons renforcé la dimension simplificatrice du texte s'agissant des procédures applicables aux projets.

L'Assemblée nationale a poursuivi le travail en confirmant de nombreux apports du Sénat, comme la création d'un fonds de garantie pour compenser une partie des pertes financières subies par le porteur d'un projet d'énergie renouvelable en cas d'annulation par le juge administratif d'une autorisation environnementale, mais aussi en introduisant, à son tour, de nouveaux articles, souvent à l'issue de débats particulièrement riches. Si tous les ajouts du Sénat n'ont pas été conservés, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale représente un progrès par rapport au texte initial, ce dont nous pouvons nous féliciter. J'en profite pour remercier les rapporteurs des différentes commissions pour leur important travail, qui est une source de satisfaction pour les deux chambres.

Beaucoup de sujets sur lesquels des divergences de vues persistaient ont fait l'objet d'échanges nourris entre les rapporteurs au cours des derniers jours. En ce qui concerne les articles suivis au fond par la commission que je préside, ce dialogue a permis de trouver un accord ou une rédaction de compromis sur l'ensemble des dispositions restant en discussion. Pour ce qui est du dispositif de planification territoriale ascendante, voulu par le Sénat et conservé par l'Assemblée nationale, même s'il a été déplacé de l'article 1er A à l'article 3, les discussions entre les rapporteurs ont permis de donner plus de corps aux zones d'accélération pour les énergies renouvelables, qui seront identifiées localement, en prévoyant des mesures de simplification procédurale spécifiques. Le rétablissement de l'article 5, relatif au contentieux de l'autorisation environnementale, permettra de transformer en obligation la

possibilité laissée au juge administratif de régulariser une illégalité affectant une autorisation environnementale. Aux articles 11 bis et 11 ter, un compromis a été trouvé au sujet de la solarisation des bâtiments non résidentiels, existants et neufs, afin de permettre le développement des installations solaires en toiture tout en préservant les sols, notamment naturels et agricoles. Je me réjouis du travail constructif qui a été accompli.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

TITRE IER A
MESURES FAVORISANT L'APPROPRIATION TERRITORIALE DES ÉNERGIES
RENOUVELABLES ET LEUR BONNE INSERTION PAYSAGÈRE

Proposition commune de rédaction n° 1.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit de tenir compte, pour l'intitulé du titre I^{er} A, de l'évolution des dispositions qui le composent.

La proposition commune de rédaction n° 1 est adoptée.

Article 1^{er} A

L'article 1^{er} A est supprimé.

Article 1^{er} BA

La proposition commune n° 3, rédactionnelle, est adoptée.

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

Article 1^{er} BB

Proposition commune n° 4.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Une disposition relative à des objectifs chiffrés de production d'énergie aura davantage sa place dans la loi de programmation quinquennale sur l'énergie et le climat.

La proposition commune n° 4 est adoptée.

En conséquence, l'article 1^{er} BB est supprimé.

Article 1^{er} B

L'article 1^{er} B est supprimé.

Article 1^{er} CA

Proposition commune n° 6.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons d'en rester au droit existant et de faire évoluer, en revanche, la doctrine afin de concilier la protection de nos paysages et le développement des énergies renouvelables.

M. Franck Montaugé, sénateur. – Mon groupe souhaite, au contraire, réintroduire l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France pour les parcs éoliens de grande dimension, qui pourraient affecter les monuments historiques et les sites patrimoniaux remarquables dans un périmètre de 10 kilomètres.

M. Maxime Laisney, député. – Nous voterons pour le maintien de la suppression de cet article. Un avis simple de l'architecte des Bâtiments de France nous semble suffisant. Il ne faut pas ralentir le déploiement des énergies renouvelables.

La proposition commune n° 6 est adoptée.

En conséquence, l'article 1^{er} CA est supprimé.

Article 1er CBA

Proposition commune de rédaction n° 7.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit d'introduire dans l'autorisation environnementale la notion de saturation visuelle, afin de préserver les paysages.

La proposition commune de rédaction n° 7 est adoptée et l'article 1^{er} CBA est ainsi rédigé.

Article 1^{er} CB

L'article 1^{er} CB est supprimé.

Article 1^{er} D

Proposition commune de rédaction n° 9.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction opère une fusion de l'article 1^{er} D et de l'article 18 *quater*. Elle ouvre par ailleurs le droit de préemption de la participation qu'une entreprise partenaire voudrait céder aux groupements de collectivités territoriales.

La proposition commune de rédaction n° 9 est adoptée et l'article 1^{er} D est ainsi rédigé.

TITRE I^{ER}

MESURES DE SIMPLIFICATION ET DE PLANIFICATION TERRITORIALE VISANT À ACCÉLÉRER ET À COORDONNER LES IMPLANTATIONS DE PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ET LES PROJETS INDUSTRIELS NÉCESSAIRES À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La proposition commune de rédaction de l'intitulé du titre I^{er}, n° 100 est adoptée.

Article 1^{er} E

Proposition commune n° 101.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Les dispositions précises de planification inscrites à l'article 3 du projet de loi rendent non essentiel le maintien de cet article. Il est donc proposé de le supprimer.

La proposition commune n° 101 est adoptée.

En conséquence, l'article 1^{er} E est supprimé.

Article 1^{er} F

La proposition commune n° 102, rédactionnelle, est adoptée.

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

Article 1^{er}

Proposition commune de rédaction n° 103.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Pour cet article, qui a connu de nombreuses évolutions entre le Sénat et l'Assemblée nationale, nous proposons de retenir trois mesures simples : la suppression du certificat de projet, l'amélioration de l'information, notamment dans les mairies, et la possibilité de rejet au cours de la phase d'examen.

De ce fait, le délai de quarante-huit mois initialement attaché à la demande d'autorisation est apparu avoir perdu sa pertinence.

La proposition commune de rédaction n° 103 est adoptée et l'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 1^{er} bis

La proposition commune n° 104, rédactionnelle, est adoptée.

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

Article 1^{er} ter

Proposition commune de rédaction n° 105.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit de rétablir des dispositions de simplification procédurale concernant la phase d'examen d'une demande d'autorisation environnementale et le délai laissé au commissaire enquêteur pour rendre son rapport à l'issue de l'enquête publique, en limitant la première à trois mois et le second à quinze jours.

*La proposition commune de rédaction n° 105 est **adoptée** et l'article 1er ter est ainsi rédigé.*

Article 1^{er} quater A

Proposition commune n° 106 et proposition de rédaction n° 106 bis de M. Jean-Louis Bricout.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – On constate des blocages excessifs dans de nombreux départements en ce qui concerne l'installation de panneaux solaires en toiture, sans doute en raison du fait que les architectes des Bâtiments de France (ABF), qui ne sont que 120, sont chargés d'un très grand nombre de sujets, et qu'il existe dans certains départements une doctrine conduisant à bloquer des projets qui vont pourtant dans le bon sens.

L'idée de passer d'un avis conforme des ABF dans ce domaine à un avis simple a suscité beaucoup de réactions et a divisé, me semble-t-il, tous les groupes. Le compromis que nous avons trouvé en séance publique à l'Assemblée nationale consiste, là aussi, à ne pas toucher au droit actuel mais à faire évoluer la doctrine, d'une part en prévoyant dans la loi que les ABF n'ont pas pour seule mission la protection du patrimoine mais aussi la transition énergétique, conformément à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), et d'autre part en demandant à la ministre de la culture – elle a joué le jeu, ce dont je la remercie –, en lien avec le ministère de la transition écologique, d'adopter une circulaire très précise sur cette question. Je remercie également Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, qui s'est beaucoup impliquée sur cette question. Nous proposons d'en rester à ce compromis tel qu'il résulte des travaux à l'Assemblée nationale.

M. Jean-Louis Bricout, député. – La doctrine des ABF est effectivement bloquante pour beaucoup de projets et on se heurte à un vrai problème d'homogénéité des décisions prises. Ma proposition de rédaction tend donc à ce que les installations photovoltaïques implantées sur des toitures ou des ombrières fassent l'objet d'un avis simple.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Nous étions également arrivés au Sénat, après de longs débats, à l'idée qu'il fallait une circulaire très claire pour assurer l'homogénéité des décisions prises par les ABF. La situation actuelle est parfois incompréhensible pour nos concitoyens et pour les élus. La voie sur laquelle nous nous sommes engagés nous satisfait.

M. Pierre Meurin, député. – Les élus locaux trouvent assez injuste ce traitement de faveur pour les promoteurs d'énergies renouvelables : ils ne comprennent pas pourquoi la doctrine devrait évoluer uniquement dans ce domaine et non pour des projets structurants qui se trouvent également bloqués. Par ailleurs, il me semble que la vocation des ABF n'est pas de développer ces énergies mais de défendre notre patrimoine.

Mme Laurence Garnier, sénatrice. – L'hétérogénéité des décisions prises par les ABF suscite de véritables interrogations chez les habitants et les élus locaux. Nous attendons donc beaucoup de la circulaire signée par trois ministres. Il faut concilier la protection des patrimoines et le développement des énergies renouvelables.

M. Sébastien Jumel, député. – Ce compromis, qui rétablit les ABF dans leur mission légitime de protection du patrimoine urbain et paysager, me semble positif, de même

que l'adoption d'une circulaire visant à s'assurer que la République s'applique partout sur notre territoire, et pour tous, de la même manière.

M. Hervé Gillé, sénateur. – Faute de moyens, les ABF ont du mal à se rendre sur place pour apprécier in situ la logique et l'impact des projets. Souvent, ils se prononcent donc sur plans, ce qui constitue un problème majeur. Il serait bon d'avoir une évaluation de l'application de la circulaire.

*La proposition commune n° 106 est **adoptée** et l'article 1^{er} quater A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

En conséquence, la proposition de rédaction n° 106 bis tombe.

Article 1^{er} quater

L'article 1^{er} quater est supprimé.

Article 1^{er} quinquies AA

Proposition commune n° 108.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Outre que l'abaissement du seuil de saisine de la Commission nationale du débat public relève du niveau réglementaire, il s'appliquerait à tous les projets susceptibles de lui être soumis, ce qui n'est pas souhaitable. Nous proposons de supprimer cet article.

*La proposition commune n° 108 est **adoptée**.*

En conséquence, l'article 1^{er} quinquies AA est supprimé.

Article 1^{er} quinquies A

*L'article 1^{er} quinquies A est **adopté** dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

Article 1^{er} quinquies

L'article 1^{er} quinquies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 1^{er} sexies

*La proposition commune n° 111, rédactionnelle, est **adoptée**.*

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

Article 1^{er} septies

L'article 1^{er} septies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} octies

L'article 1^{er} octies est supprimé.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 bis

La proposition commune n° 115, rédactionnelle, est adoptée.

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

Article 2 ter

Proposition commune n° 116.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Cet article est satisfait par l'article L. 123-9 du code de l'environnement. Il convient de le supprimer.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Sachant ce sujet très précieux pour le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires (LIOT) de l'Assemblée nationale, je tiens à lui assurer qu'il est parfaitement satisfait dans le droit et que la précision s'avère ici vraiment redondante.

La proposition commune n° 116 est adoptée.

En conséquence, l'article 2 ter est supprimé.

Article 3

Proposition commune de rédaction n° 117 et propositions de rédaction nos 117 bis et 117 ter de M. Jean-Louis Bricout.

M. Henri Alfandari, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'article 3, qui concerne la planification, nous a longuement occupés, en commission comme en séance publique. Nous avons pu aboutir à des accords importants sur des sujets majeurs, concernant notamment les conditions à remplir pour pouvoir définir des secteurs d'exclusion des ENR – le groupe LIOT avait en effet posé la question des communes dotées d'une carte communale ou au règlement national d'urbanisme (RNU).

Certains points restent également à éclaircir, qui nécessiteraient une suspension de séance. Premièrement, comment les communes font-elles connaître leurs zones d'accélération au référent préfectoral et à leur intercommunalité ? Dans quel ordre cela doit-il se faire ? Deuxièmement, l'accompagnement des communes par le référent préfectoral ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est-il automatique ou doivent-elles en faire la demande ? Troisièmement, faut-il écrire que le référent préfectoral « peut consulter » ou qu'il « consulte » la conférence territoriale ? Il n'est pas certain, enfin, qu'un avis conforme du maire soit nécessaire au « premier tour » de définition des zones d'accélération, puisque la proposition est faite par la commune.

M. Hervé Gillé, sénateur. – Les schémas de cohérence territoriale (Scot) devraient pouvoir donner un avis et participer au processus décisionnel dans la planification, dans la mesure où il s'agit d'un projet territorial.

M. Henri Alfandari, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Voici les modifications proposées.

Après que les communes ont informé le référent préfectoral et leur EPCI des zones d'accélération choisies pour l'implantation d'installations de production d'ENR, les EPCI organisent un débat au sujet de celles qui sont comprises dans leur périmètre.

Pour répondre à une demande formulée en ce sens, le référent préfectoral « peut accompagner » les communes pour l'identification des zones d'accélération. Plus loin, on n'écrit plus que le référent préfectoral « peut consulter » les EPCI, mais qu'il les « consulte ».

Les deux dernières corrections lèvent une ambiguïté : on précise, à deux endroits du texte, que c'est au sujet des zones d'accélération situées sur leur propre territoire que les communes concernées doivent se prononcer par avis conforme – et non, bien entendu, sur l'ensemble des zones d'accélération du département. Comme je l'ai précisé tout à l'heure, la rédaction proposée à la commission étend en outre aux communes disposant d'une carte communale et à celles régies par le règlement national d'urbanisme (RNU) la disposition permettant de définir dans le document d'urbanisme des secteurs d'exclusion des ENR. La règle reste la même : la définition de secteurs d'exclusion n'est possible que si ont été définies suffisamment de zones d'accélération pour atteindre les objectifs de la PPE. Les dispositions prévues en matière de planification s'appliqueront donc à presque toutes les communes.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – J'ajoute que cela vaut aussi pour l'application de la loi 3DS, élargie à l'ensemble des énergies renouvelables.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il me semblait que nous nous étions mis d'accord pour que les associations d'élus, au niveau du département, siègent au sein de la conférence territoriale. Dans la mesure où, désormais, le référent territorial la « consulte », il est essentiel qu'elle regroupe ceux qui sont concernés au premier chef.

M. Henri Alfandari, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il est vrai qu'on l'avait évoqué, mais comme on a souhaité simplifier la composition de la conférence territoriale, cette mention a été écartée.

M. Sébastien Jumel, député. – La conférence territoriale émet-elle un avis conforme ou un avis simple ? Les communes peuvent définir des secteurs d'exclusion si les objectifs en matière d'énergies renouvelables sont atteints. Qui définit ce seuil ? Prend-il en compte la contribution déjà réalisée sur le territoire ? À quel moment les communes peuvent-elles définir leurs secteurs d'exclusion ?

M. Henri Alfandari, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – C'est le référent préfectoral qui arrête les zones d'accélération : il n'y a pas d'avis de la conférence territoriale. Le référent la consulte pour savoir si ses propositions sont conformes à l'attente des territoires et à leurs objectifs. Il se fonde bien sur les objectifs régionaux de la PPE et il est clairement dit que l'effort déjà consenti est pris en compte.

M. Charles Fournier, député. – La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre) a confié aux régions une mission de planification, au travers du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet). Par ailleurs, elles rendront un avis dans le cadre du comité régional de l'énergie (CRE) en fin de parcours. Il est donc vraiment dommage qu'elles ne fassent pas

partie de la conférence territoriale : les associer d'emblée à la discussion serait un gain de temps.

Par ailleurs, je ne vois pas l'intérêt de demander aux maires un avis conforme sur leur propre copie – à moins qu'il s'agisse d'introduire une sorte de « droit de veto » ? Pour notre part, nous étions favorables à un arbitrage. Il est normal que les propositions viennent des communes, mais lorsqu'il y a urgence, il faut parfois recourir à un arbitrage. Or le texte ne le prévoit pas.

M. Maxime Laisney, député. – Le projet initial du Gouvernement ne prévoyait pas de planification ; on l'avait introduite, mais il n'en reste pas grand-chose. Le seul point positif, c'est que vous avez conservé les délais, que nous avons ajoutés. On ne prévoit toujours pas d'enquête publique au moment de la définition des zones d'accélération. L'avis conforme des maires a été élargi au conseil municipal, mais pas à l'ensemble de la population des communes : pour nous, c'est donc un quasi droit de veto. Les nouvelles restrictions qui tiennent compte de l'architecture et des paysages dans la définition des zones d'accélération montrent que vous vous êtes entendus avec la droite. Sauf erreur de ma part, vous avez supprimé la disposition introduite grâce à Dominique Potier qui prévoyait de faire des zones d'activités économiques (ZAE) des zones prioritaires pour le développement des énergies renouvelables.

On ne sait toujours pas ce qui se passera si les zones définies ne correspondent pas aux objectifs régionaux et départementaux. En fin de compte, les zones d'accélération sont réduites à la portion congrue ; il y aura des secteurs d'exclusion ; et il reste des zones de « ni ni », où les énergies renouvelables pourront quand même se développer, à la faveur de l'article 17 et des Power Purchase Agreements (PPA) : je ne vois pas où est le progrès. Nous ne pourrions pas voter pour cette nouvelle rédaction.

M. Jérôme Nury, député. – J'ai du mal à comprendre pourquoi on donne une telle place aux EPCI – ils siègeront dans la conférence territoriale et on organisera un débat en leur sein – alors que nombre d'entre eux n'ont pas de compétence en matière d'urbanisme.

Par ailleurs, la rédaction retenue, qui consiste à dire que le comité régional de l'énergie ou l'organe en tenant lieu « tient compte » des zones d'accélération, me paraît floue. Il m'aurait semblé préférable d'écrire qu'il les « respecte ».

M. Jean-Louis Bricout, député. – On ne pourra pas s'opposer à un projet sur une petite commune si les objectifs n'ont pas été atteints à l'échelle régionale. Ce périmètre me paraît trop large : il faudrait au moins choisir l'échelle départementale.

M. Dominique Potier, député. – Un EPCI n'a pas besoin d'être compétent en matière d'urbanisme pour avoir un avis sur les énergies renouvelables : ses compétences en matière d'environnement, d'économie et dans de nombreux autres domaines suffisent.

Pour rassurer Jean-Louis Bricout, si l'on a retenu l'échelle départementale en commission, c'est bien parce que l'échelle des grandes régions paraissait trop importante.

Il y a deux écoles de pensée, toutes deux respectables : celle qui met la commune au centre et celle qui privilégie le territoire intercommunal. Le compromis politique qui a été trouvé ne tranche pas entre les deux mais les articule. L'expérience nous montrera comment améliorer les choses.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur Laisney, pour qualifier les zones qui ne sont pas d'accélération ou d'exclusion de zones de « ni ni », ou de « rien ». Dans ces espaces, les communes peuvent utiliser le dispositif 3DS pour implanter des énergies renouvelables. On a décidé d'orienter les opérateurs vers les zones d'accélération, mais pourquoi faudrait-il se priver d'installer des énergies renouvelables ailleurs ? Cela ne signifie pas qu'on les ouvre à tous les opérateurs.

M. Jean-Louis Bricout, député. – Avec la proposition de rédaction 117 *bis*, je propose d'introduire la notion de taux d'effort, pour tenir compte du fait que certains territoires, comme les Hauts-de-France, se sont engagés tôt et massivement dans la diversification de leur mix énergétique. Cela peut créer un effet de saturation, mais les communes n'ont pas d'outil juridique pour s'opposer à de nouveaux projets. Je propose donc que, dans un département où les objectifs ont été dépassés de 10 %, les communes puissent s'opposer à un projet qui ne leur convient pas. Cela n'empêchera pas de développer les énergies renouvelables dans les zones d'accélération.

Avec la proposition de rédaction 117 *ter*, je propose que les communes qui n'ont pas de PLU, de PLU(i) ni de Scot, mais une carte communale, puissent, elles aussi, définir des zones d'exclusion.

M. Sébastien Jumel, député. – Je suis curieux de savoir ce que pensera le Conseil constitutionnel du compromis trouvé, qui ne tranche pas la question essentielle des prérogatives des communes et de l'intercommunalité – et qui pose la question de la libre administration des collectivités.

Puisque l'amendement de Mme Delphine Batho, qui visait à définir un seuil de saturation, a été évincé par la réécriture de l'article 1er CBA, je voterai les propositions de rédaction de notre collègue Jean-Louis Bricout, qui vont dans le même sens.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons adopté, tout à l'heure, des dispositions intégrant la notion de saturation visuelle.

La proposition commune de rédaction n° 117, rectifiée, est adoptée.

En conséquence, les propositions de rédaction nos 117 bis et 117 ter tombent.

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

Article 3 bis A

Proposition commune de rédaction n° 118.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition de rédaction prévoit que le comité de projet n'interviendrait que pour les projets d'énergies renouvelables situés en dehors d'une zone d'accélération et au-delà d'un certain seuil de puissance, à définir par décret.

La proposition commune de rédaction n° 118 est adoptée.

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

Article 3 bis B

Proposition commune de rédaction n° 119.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Il s’agit de corriger une erreur matérielle afin de réintégrer dans le texte les dispositions permettant de prendre en considération, dans le cadre des appels d’offres, le fait qu’une installation soit projetée dans une zone d’accélération.

La proposition commune de rédaction n° 119 est adoptée.

L’article 3 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3 bis C

Proposition commune n° 120.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Le schéma directeur ayant été supprimé à l’article 3, il convient, par coordination, d’en supprimer la prise en compte par le programme d’actions du plan climat-air-énergie territorial.

La proposition commune n° 120 est adoptée.

En conséquence, l’article 3 bis C est supprimé.

Article 3 bis D

Proposition commune de rédaction n° 121.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Cohérence juridique.

La proposition commune de rédaction n° 121 est adoptée.

En conséquence, l’article 3 bis D est supprimé.

Article 3 bis E

Proposition commune de rédaction n° 122.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Il s’agit de simplifier cet article en prévoyant l’application du régime du certificat de projet pour les opérations d’énergie solaire au sein des zones d’activité économique.

La proposition commune de rédaction n° 122 est adoptée et l’article 3 bis E est ainsi rédigé.

Article 3 bis

L’article 3 bis est supprimé.

Article 4*Proposition commune de rédaction n° 124.*

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition de rédaction de l'article 4 reprend une rédaction proche de celle adoptée par le Sénat. Elle précise notamment que les projets d'installations de production d'énergies renouvelables sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) dès lors qu'ils satisfont à des conditions définies par décret en Conseil d'État. Reprenant la rédaction du Sénat, il est précisé que ces conditions sont fixées en tenant compte du type de source renouvelable, de la puissance prévisionnelle totale de l'installation et de la contribution des projets aux objectifs prévus dans la PPE. Seuls les projets d'installations de production d'énergies renouvelables entrent dans le champ d'application de cet article.

M. Jérôme Nury, député. – La raison impérative d'intérêt public majeur s'applique-t-elle sur la totalité du territoire ou seulement dans les zones d'accélération ?

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – L'article s'applique à la totalité des surfaces, sachant que dans les zones d'accélération, on a déjà prévu d'autres dispositifs. Cet article concerne l'ensemble des projets de production d'énergies renouvelables, et uniquement les énergies renouvelables.

M. Maxime Laisney, député. – À quoi bon définir des zones d'accélération si, finalement, on peut faire ce qu'on veut partout ? Pourquoi ne pas dire que la RIIPM n'est reconnue que dans les zones d'accélération ? Si elle s'applique aussi en dehors de ces zones, alors je ne comprends vraiment pas à quoi elles servent.

M. Charles Fournier, député. – J'avais proposé de rendre la RIIPM automatique dans les zones d'accélération, pour leur donner plus de force. Rien, dans le règlement européen, n'interdit de ne reconnaître la RIIPM que dans certains territoires. Le dispositif que vous avez retenu est très flou et il manquera de clarté pour les producteurs d'énergie comme pour les collectivités.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – On a clarifié certaines choses : on a notamment restreint la RIIPM aux seules énergies renouvelables, et on y a intégré les stations de pompage qui lui manquaient.

Par ailleurs, nous faisons une lecture très différente du règlement européen.

La RIIPM s'appliquera à l'ensemble du territoire mais, dans les zones d'accélération, d'autres dispositifs s'appliqueront : modulation tarifaire, incitation fiscale, délais d'examen raccourcis.

Toutes les dispositions que nous allons prendre en faveur du développement des énergies renouvelables ne vont pas forcément se concentrer sur les zones d'accélération. D'une part, il faut que des projets développés dans les zones que vous avez appelées « ni ni » puissent bénéficier de la RIIPM. D'autre part, nous voulons une application immédiate pour que l'Europe ne puisse pas nous imposer des critères moins restrictifs que ceux que nous avons choisis, en conformité avec le règlement européen.

La proposition commune de rédaction n° 124 est adoptée et l'article 4 est ainsi rédigé.

Article 4 bis AA

La proposition commune n° 125, rédactionnelle, est adoptée.

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

Article 4 bis

Proposition commune de rédaction n° 126.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit de rétablir la disposition, adoptée par le Sénat, prévoyant l'attribution automatique de l'autorisation d'exploiter au lauréat d'une procédure d'appel d'offres, l'administration s'étant préalablement assurée que les candidats remplissent les critères requis pour cette obtention.

La proposition commune de rédaction n° 126 est adoptée et l'article 4 bis est ainsi rédigé.

Article 5

Proposition commune de rédaction n° 127.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit de rétablir la rédaction initiale de l'article 5, en y intégrant l'obligation de notification du recours par son auteur ainsi que des précisions sur les modalités d'entrée en vigueur du dispositif, adoptées par le Sénat.

La proposition commune de rédaction n° 127 est adoptée et l'article 5 est ainsi rédigé.

Article 5 bis A

L'article 5 bis A est supprimé.

Article 5 bis

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 5 ter

L'article 5 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6

Proposition commune de rédaction n° 131.

M. Henri Alfandari, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Outre des précisions rédactionnelles, cette proposition de rédaction apporte la garantie que les modifications apportées ultérieurement par voie d'ordonnance préserveront l'équilibre de la prise en charge des coûts de raccordement tel qu'issu de la présente loi.

La proposition commune de rédaction n° 131 est adoptée.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 bis A

Proposition commune de rédaction n° 132.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Cette proposition tend à appliquer un délai de deux ans, renouvelable une fois, à supprimer une disposition dérogatoire en matière d'espèces protégées et à encadrer davantage la dérogation à l'application de la loi « Littoral », par parallélisme avec les dispositions de l'article 16 du projet de loi. Il s'agit de mieux articuler la nécessaire accélération des projets industriels relevant de la transition énergétique avec le droit de l'environnement, et d'améliorer leur insertion territoriale ainsi que leur acceptabilité sociale.

Le Parlement aura, par ailleurs, une meilleure information sur l'application des dérogations prévues par cet article 6 bis A.

La proposition commune de rédaction n° 132 est adoptée.

L'article 6 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 bis B

Proposition commune de rédaction n° 133.

M. Henri Alfandari, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Là aussi, il s'agit d'appliquer un délai de deux ans, renouvelable une fois. Dans un souci de reddition des comptes et d'adaptation des normes, la mise en œuvre des dérogations prévues à cet article fera l'objet d'un rapport remis au Parlement, qui bénéficiera ainsi d'une meilleure information.

La proposition commune de rédaction n° 133 est adoptée.

L'article 6 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 bis

Proposition commune de rédaction n° 134.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Outre la correction d'un doublon dans les dispositions relatives aux modèles de contrat d'accès aux réseaux publics d'électricité, la présente proposition de rédaction a pour objet de rétablir la suppression d'une contribution communale aux travaux de raccordement, issue des travaux du Sénat, et de supprimer deux dispositions, relatives, l'une, à la prise en charge des coûts des travaux de renforcement, l'autre, aux contributions forfaitaires des ouvrages de raccordement, dont les effets financiers restent à évaluer.

La proposition commune de rédaction n° 134 est adoptée.

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 ter A

Proposition commune de rédaction n° 135.

M. Henri Alfandari, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit de transformer le dispositif initialement prévu, consistant à faire participer les producteurs utilisant les réseaux de distribution d'électricité à la régulation des pics de tension, en une expérimentation limitée aux contrats en cours d'exécution. Les futurs contrats intégreront l'obligation de participer à la régulation de la tension sur les réseaux de transport comme de distribution d'électricité.

La proposition commune de rédaction n° 135 est adoptée.

L'article 6 ter A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 ter B

L'article 6 ter B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 ter C

Proposition commune de rédaction n° 137.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Il s'agit d'un ajustement de la rédaction de l'article 6 ter C afin de répondre aux besoins de raccordements mutualisés pour les industriels, tout en préservant les compétences de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

La proposition commune de rédaction n° 137 est adoptée.

L'article 6 ter C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 ter D

L'article 6 ter D est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 ter

L'article 6 ter est supprimé.

TITRE II
MESURES TENDANT À L'ACCÉLÉRATION DU DÉVELOPPEMENT DE
L'ÉNERGIE SOLAIRE, THERMIQUE, PHOTOVOLTAÏQUE ET AGRIVOLTAÏQUE

Article 7

Proposition commune de rédaction no 201.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – L'objet de l'article étant de faciliter l'installation d'ouvrages de production d'énergie solaire de part et d'autre des grands axes routiers et des voies ferrées, il convient de supprimer l'exclusion des zones agricoles ou pastorales de son application.

La proposition commune de rédaction no 201 est adoptée.

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

Article 7 bis

L'article 7 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8

Proposition commune de rédaction no 203.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit, entre autres, de supprimer la remise d'un rapport annuel par les sociétés concessionnaires d'autoroute sur les revenus complémentaires résultant de la mise en œuvre de l'article 8, redondante avec la somme de documents comptables et financiers que ces sociétés ont déjà à fournir, notamment dans le cadre du financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

La proposition commune de rédaction no 203 est adoptée.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9

Proposition commune de rédaction n° 204.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le décret établissant la liste des friches éligibles à la dérogation à la loi « Littoral » pour implanter des panneaux solaires sera pris après avis des associations représentatives des collectivités concernées, soit l'Association nationale des élus du littoral (Anel) et l'Association nationale des élus de montagne (Anem).

La proposition commune de rédaction no 204 est adoptée.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9 bis

Proposition commune de rédaction no 205.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – En cohérence avec la rédaction retenue à l'article 9, le champ de la dérogation à la loi « littoral » est étendu au solaire thermique et au stockage d'électricité.

*La proposition commune de rédaction no 205 est **adoptée** et l'article 9 bis est ainsi rédigé.*

Article 10

L'article 10 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 10 bis

L'article 10 bis est supprimé.

Article 11

Proposition commune de rédaction no 208.

Mme Aude Luquet, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Une précision sur la localisation des dispositifs alternatifs vise à éviter le contournement de la mesure prévue pour les parkings.

Le régime des dérogations est adapté. D'une part, la possibilité d'adapter l'obligation est supprimée. D'autre part, le rétablissement du terme « notamment » permet la prise en compte des conditions économiques, sans qu'elles soient conditionnées à des contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales.

Enfin, les modalités d'entrée en vigueur du dispositif sur les délégations de service public et les contrats de concession sont précisées.

*La proposition commune de rédaction no 208 est **adoptée**.*

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 bis

Proposition commune de rédaction no 209.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition de rédaction vise à rétablir l'abaissement de 1 000 à 500 mètres carrés du seuil de couverture en énergie solaire ou en systèmes végétalisés des constructions de bâtiments ou parties de bâtiment à usage de bureaux, à compter du 1er janvier 2025.

La mention de l'objectif minimal de 60 % de couverture d'ici à 2028 est également supprimée, et quelques ajustements d'ordre rédactionnel sont apportés.

*La proposition commune de rédaction no 209 est **adoptée**.*

L'article 11 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 ter A

Proposition commune de rédaction no 210.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Cet article, introduit lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit l'intégration dans le diagnostic de performance énergétique d'une étude de faisabilité pour l'installation d'équipements d'énergie renouvelable sur le foncier des bâtiments collectifs de logements à loyers modérés.

La proposition de rédaction suggère d'intégrer l'étude de faisabilité au diagnostic au moment du renouvellement de celui-ci ou au plus tard dans un délai de cinq ans. Elle apporte une clarification rédactionnelle et remplace le décret en Conseil d'État initialement prévu par un renvoi à un texte réglementaire.

La proposition commune de rédaction no 210 est adoptée.

L'article 11 ter A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 ter B

Proposition commune de rédaction no 211.

Mme Aude Luquet, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'obligation d'intégrer des équipements de production d'énergies renouvelables pour toute nouvelle opération de construction de bâtiments collectifs à usage de logements à loyers modérés par un organisme privé d'HLM créerait une contrainte importante sur la construction. Elle constituerait un frein au développement du parc social, lequel doit être, au contraire, encouragé.

Par ailleurs, le texte présente des fragilités juridiques importantes puisqu'il ne fait peser cette obligation que sur les seuls organismes privés, les offices publics n'étant pas visés dans la rédaction. Ce traitement différencié, qui n'est justifié par aucune considération, tend à créer une rupture d'égalité susceptible de faire l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel.

La proposition commune no 211 est adoptée.

En conséquence, l'article 11 ter B est supprimé.

Article 11 ter

Proposition commune de rédaction no 212.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit d'une rédaction de compromis par laquelle les bâtiments non résidentiels existants de plus de 500 mètres carrés intègrent un procédé de production d'énergies renouvelables ou un dispositif de végétalisation d'ici à 2028.

*La proposition commune de rédaction no 212 est **adoptée** et l'article 11 ter est ainsi rédigé.*

Article 11 quater AA

Proposition commune de rédaction no 213.

Mme Aude Luquet, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Afin de sécuriser l'assouplissement de la majorité de vote des travaux d'installation de panneaux photovoltaïques, il convient de supprimer la condition de proportionnalité de la puissance des panneaux photovoltaïques avec la consommation énergétique de l'immeuble.

*La proposition commune de rédaction n° 213 est **adoptée**.*

L'article 11 quater AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 quater AB

Proposition commune de rédaction no 214.

Mme Aude Luquet, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cet article vise à recouvrir les toitures d'un revêtement réfléchif. L'absence d'étude d'impact préalable à son introduction et la méconnaissance des effets thermiques et des coûts associés en matière de chauffage lors des saisons froides invitent à transformer la mesure initialement envisagée, en demande de rapport.

*La proposition commune de rédaction no 214 est **adoptée** et l'article 11 quater AB est ainsi rédigé.*

Article 11 quater A

L'article 11 quater A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 11 quater

L'article 11 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 11 sexies

L'article 11 sexies est supprimé.

Article 11 septies A

L'article 11 septies A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 11 septies B

Proposition commune de rédaction no 219.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je tiens à souligner le travail du groupe écologiste de l'Assemblée nationale, à l'origine de cet article.

Le Sénat a souhaité apporter des précisions pour éviter les effets de bord. Je vois là l'illustration parfaite du travail de synthèse que nous sommes capables de faire.

La proposition commune de rédaction no 219 est adoptée.

L'article 11 septies B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 septies C

Proposition commune de rédaction no 220.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Introduit par l'Assemblée nationale contre l'avis du rapporteur et du Gouvernement, cet article relatif aux opérations d'autoconsommation fixe des seuils peu pertinents. Il convient de le supprimer.

La proposition commune no 220 est adoptée.

En conséquence, l'article 11 septies C est supprimé.

Article 11 octies A

L'article 11 octies A est supprimé.

Article 11 octies B

L'article 11 octies B est supprimé.

Article 11 octies C

Proposition commune de rédaction no 223.

Mme Aude Luquet, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'article adopté par le Sénat prévoyait l'extension du champ de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) aux travaux d'installation d'équipements produisant de l'électricité photovoltaïque à des fins d'autoconsommation individuelle. De nombreuses mesures en faveur de l'autoconsommation individuelle existant déjà, cette extension n'apparaît pas nécessaire. En lieu et place, il est proposé qu'un rapport tire le bilan des dispositifs de soutien à l'autoconsommation individuelle. Celui-ci nourrira utilement les discussions du Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024.

La proposition commune de rédaction no 223 est adoptée et l'article 11 octies C est ainsi rédigé.

Article 11 octies

Proposition commune de rédaction no 224.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il est proposé de rétablir deux dispositions de cet article introduit au Sénat, puis supprimé : la dérogation aux règles de gabarit pour l'installation de procédés d'énergies renouvelables en toiture, et la facilitation de la « solarisation » des bâtiments neufs.

*La proposition commune de rédaction no 224 est **adoptée** et l'article 11 octies est ainsi rédigé.*

Article 11 nonies

Proposition commune de rédaction no 225.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit de retirer du rapport que le Gouvernement remettra au Parlement, évaluant la possibilité d'un grand plan de désamiantage des bâtiments en vue d'y installer des panneaux photovoltaïques, l'analyse du cycle de vie et le retraitement des matériaux.

*La proposition commune de rédaction no 225 est **adoptée**.*

L'article 11 nonies est adopté dans la rédaction issue de la commission mixte paritaire.

Article 11 decies AA

Proposition commune de rédaction no 226.

Mme Aude Luquet, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Dans la mesure où un rapport est prévu sur un sujet connexe à l'article 11 *nonies*, il est proposé d'en attendre les conclusions avant la mise en œuvre de toute expérimentation et donc de supprimer cet article.

La proposition commune no 226 est adoptée.

En conséquence, l'article 11 decies AA est supprimé.

Article 11 decies A

L'article 11 decies A est supprimé.

Article 11 decies B

L'article 11 decies B est supprimé.

Article 11 decies C

Proposition commune de rédaction no 229.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Pour des raisons de conformité au droit de l'Union européenne, la proposition de rédaction retire la précision sur le lieu de production favorisant l'échelle nationale et européenne ainsi que la disposition relative au transport.

*La proposition commune de rédaction no 229 est **adoptée**.*

L'article 11 decies C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 decies

Proposition commune de rédaction n° 230 rect.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons une nouvelle rédaction intégrant l'interdiction des panneaux photovoltaïques au sol sur les terres agricoles, ainsi que le principe d'un document-cadre préparé par les chambres d'agriculture et visé par le préfet.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Le Sénat n'est pas très favorable à une nouvelle carte élaborée par les chambres d'agriculture, car les maires en produisent déjà beaucoup, ni à une interdiction totale, en zones agricoles ou forestière, qui revient à concentrer les énergies renouvelables sur des territoires plus petits, nous privant ainsi d'un certain nombre d'opportunités. Toutefois, en dépit de ces réserves, nous voterons cette rédaction de compromis. Nous nous félicitons, en revanche, de la reprise des dispositions issues de la proposition de loi en faveur du développement raisonné de l'agrivoltaïsme, adoptée par le Sénat en octobre dernier.

M. Franck Montaugé, sénateur. – Le principe d'un document-cadre défini à l'échelle départementale ne présente pas toutes les garanties d'un traitement équitable d'un département à l'autre.

M. Dominique Potier, député. – Nous avons veillé à ce que l'agrivoltaïsme soit défini par décret, les travaux menés au Parlement ayant complètement négligé les risques d'accaparement et de spéculation, qui sont considérables.

S'agissant du photovoltaïque au sol, je n'ai pas de problème avec la fixation par décret de la durée minimale pendant laquelle les sols doivent être réputés incultes ou être non exploités. En revanche, il faut préciser que cette durée doit être accomplie antérieurement à la promulgation de la loi, sinon cela risque d'engendrer des effets d'opportunité.

Il conviendrait également de préciser que ces surfaces sont définies en cohérence avec les objectifs de la PPE, afin de convertir les terres incultes à hauteur des besoins et non en fonction du marché. Le principal enjeu de cette loi est d'éviter que des opérateurs privés ne fassent du bénéfice rapide dans les plaines.

M. Maxime Laisney, député. – Cette proposition de rédaction contient plusieurs régressions : disparition des quatre critères de définition de l'agrivoltaïsme ; insuffisante prise en compte des éventuels effets négatifs sur le prix du foncier ; renvoi à un décret pour fixer la durée pendant laquelle les terres sont considérées comme incultes ; pose de panneaux photovoltaïques sur des surfaces forestières, alors que le rapporteur Éric Bothorel avait assuré que cela ne serait pas possible.

M. Charles Fournier, député. – Nous sommes favorables à ce que l'agrivoltaïsme soit précisément défini, afin d'éviter que ne se multiplient des projets non cadrés, comme nous pouvons déjà le constater. La suppression des critères de définition serait un recul.

La définition des terres incultes nous inquiète également : une terre peut être inculte pour l'agriculture mais pas pour la biodiversité. Qui sera chargé d'évaluer ce point ? La chambre d'agriculture ?

Concernant l'autorisation de défrichage, le texte n'est pas clair concernant les zones d'une superficie inférieure à 25 hectares, qui méritent, elles aussi, d'être protégées.

M. Jérôme Nury, député. – Incrire la durée minimale de non-exploitation dans la loi protège nos parcelles agricoles, car il est plus difficile de modifier une disposition législative qu'un décret.

M. Hervé Gillé, sénateur. – Il est nécessaire de faire de la différenciation territoriale pour tenir compte de l'importance des massifs forestiers. Certaines communes des massifs landais et girondin, qui sont très importants, ont déjà des projets d'installation de centrales photovoltaïques d'une surface excédant 25 hectares : ceux-ci seraient condamnés alors que l'ampleur des massifs permettrait tout à fait de les autoriser.

De plus, les centrales photovoltaïques ayant respecté les obligations de débroussaillage ont servi de pare-feu lors des incendies hors norme de l'été dernier. Nous avons besoin de financer la création de zones d'appui et de pare-feu pour protéger le massif. Il ne faut donc pas interdire l'installation de centrales photovoltaïques vertueuses.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les efforts que nous avons accomplis pour récupérer des espaces dégradés – friches, délaissés routiers... – nous permettront d'obtenir les surfaces dont nous avons besoin pour atteindre notre objectif de production photovoltaïque d'ici à 2050. Il n'est donc pas nécessaire de conquérir des terrains sur la forêt ou sur les terres agricoles.

S'agissant de l'agrivoltaïsme, la disposition sur la durée minimale est d'ordre quasi réglementaire. Il n'y a pas eu d'étude d'impact sur ce point : personne ne sait si une durée de dix ans est pertinente. Il faudra, de plus, définir d'autres critères pour caractériser une terre inculte. Le décret me semble donc plus adapté.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Prévoir un décret ne signifie pas que nous nous dessaisissons d'un pouvoir. Au contraire, cela nous oblige à exercer notre mission de contrôle de l'action du Gouvernement. D'ailleurs, nous aurons sans doute notre mot à dire au moment de la rédaction du texte.

Qui plus est, nous ne savons pas quelle est la durée adéquate. Une fois qu'un chiffre aura été fixé, il nous reviendra de vérifier qu'il est adapté. S'il vaut mieux six ans ou dix ans ou toute autre durée, la modification sera faite par décret. Modifier une durée par la loi est très lourd et peu efficace.

La proposition commune de rédaction n° 230 rect. est adoptée.

L'article 11 undecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 undecies

L'article 11 undecies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

TITRE III
MESURES TENDANT À L'ACCÉLÉRATION DU DÉVELOPPEMENT
DES INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE EN MER

Article 12

Proposition commune de rédaction no 301.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Tel qu'il est rédigé, l'article 12 ne prévoit pas la définition de cartographies de l'éolien en mer dans les documents stratégiques de façade en dehors de la procédure de participation du public mutualisée qu'il instaure, et il ne permettrait pas la mise en œuvre de cette procédure dans le cadre de la révision de cette cartographie. Il s'agit de remédier à ces lacunes.

La proposition commune de rédaction n° 301 est adoptée.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 bis A

La proposition commune, n° 302, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 12 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 ter

Proposition commune de rédaction no 303.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Afin de ne pas retarder la mise en œuvre des projets éoliens en mer, l'État doit pouvoir réaliser par anticipation les études nécessaires au lancement des procédures de mise en concurrence.

La proposition commune de rédaction n° 303 est adoptée.

L'article 12 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 13 bis

L'article 13 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 13 ter A

L'article 13 ter A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 14

La proposition commune n° 306, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 15

*La proposition commune n° 307, rédactionnelle et de coordination, est **adoptée**.*

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 15 ter

Proposition commune de rédaction n° 308.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Par cette rédaction de compromis, l'État, avec les collectivités territoriales et leurs groupements, pourra anticiper les adaptations des infrastructures des ports maritimes nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer.

*La proposition commune de rédaction no 308 est **adoptée** et l'article 15 ter est ainsi rédigé.*

Article 16

Proposition commune de rédaction n° 309 et proposition de rédaction n° 309 bis de M. Franck Montaugé et M. Hervé Gillé.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons de rétablir l'article 16, qui permet d'octroyer des dérogations aux dispositions de la loi « Littoral » pour l'implantation d'ouvrages du réseau public de transport d'électricité afin de permettre le raccordement des éoliennes en mer. Comme le souhaitait la commission des affaires économiques du Sénat, cette rédaction précise le caractère exceptionnel de ces autorisations et prévoit que les communes et EPCI concernés formulent un avis dans un délai d'un mois.

Les dispositions relatives à l'exclusion du décompte des zones artificialisées pour l'atteinte de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN), introduites par le Sénat en commission, ont été supprimées. Si je partage les préoccupations des sénateurs, un projet de loi traitant de la question devrait nous être soumis bientôt par le ministre Christophe Béchu. Nous devons être attentifs aux obligations qui seront faites aux collectivités d'accueillir de tels équipements, qui occupent parfois des dizaines de milliers de mètres carrés.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Le Sénat adoptera certainement une proposition de loi relative au ZAN avant que le projet de loi n'arrive...

M. Franck Montaugé, sénateur. – La proposition de rédaction que je vous sou mets va dans le même sens. Il s'agit de rétablir les dispositions introduites par le Sénat visant à permettre à Réseau de transport d'électricité (RTE) d'enterrer les lignes, sauf exception. Nous voterons le dispositif présenté par les rapporteurs.

*La proposition commune de rédaction n° 309 est **adoptée** et l'article 16 est ainsi rédigé.*

En conséquence, la proposition de rédaction n° 309 bis tombe.

TITRE III BIS
MESURES PORTANT SUR D'AUTRES CATÉGORIES
D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Article 16 bis

L'article 16 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16 ter A

L'article 16 ter A est supprimé.

Article 16 ter B

L'article 16 ter B est supprimé.

Article 16 ter C

Proposition commune de rédaction n° 313.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit de rétablir un article introduit par le Sénat prévoyant la remise d'un rapport afin d'évaluer et de limiter les nuisances lumineuses des installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent. Ce rapport sera complété d'un volet concernant les nuisances sonores liées à ces installations, qui faisaient l'objet d'un article introduit par le Sénat puis supprimé par l'Assemblée nationale.

La proposition commune de rédaction n° 313 est adoptée et l'article 16 ter C est ainsi rédigé.

Article 16 ter

L'article 16 ter est supprimé.

Article 16 quater AA

Proposition commune de rédaction n° 315.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit d'introduire la notion de réemploi en plus de celle de réutilisation, afin de couvrir toutes les situations.

La proposition commune de rédaction n° 315 est adoptée.

L'article 16 quater AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 quater A

L'article 16 quater A est supprimé.

Article 16 quater B

La proposition commune n° 317, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 16 quater B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 quater C

L'article 16 quater C est supprimé.

Article 16 quater D

L'article 16 quater D est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16 quater

La proposition commune n° 320, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 16 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 quinquies

La proposition commune n° 321, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 16 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 sexies

L'article 16 sexies est supprimé.

Article 16 septies

Proposition commune de rédaction n° 323.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Suppression du renvoi à un décret en Conseil d'État. Le dispositif est pleinement applicable sans besoin de précisions réglementaires.

La proposition commune de rédaction n° 323 est adoptée.

L'article 16 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 octies A

L'article 16 octies A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16 octies

L'article 16 octies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16 nonies A

Proposition commune de rédaction n° 326.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ajustement rédactionnel de l'article.

La proposition commune de rédaction n° 326 est adoptée.

L'article 16 nonies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 nonies

L'article 16 nonies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16 decies A

Proposition commune n° 328.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons de supprimer cet article.

La proposition commune n° 328 est adoptée.

En conséquence, l'article 16 decies A est supprimé.

Article 16 decies

L'article 16 decies est supprimé.

Article 16 undecies A

L'article 16 undecies A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16 undecies

Proposition commune de rédaction n° 331.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ajustement rédactionnel de l'article.

La proposition commune de rédaction n° 331 est adoptée et l'article 16 undecies est ainsi rédigé.

Article 16 duodecies A

L'article 16 duodecies A est supprimé.

Article 16 duodecies B

Proposition commune no 333.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'extension du mécanisme de la garantie d'origine à la filière du biogaz non injecté n'est pas pertinente. Nous proposons de supprimer cet article.

La proposition commune n° 333 est adoptée.

En conséquence, l'article 16 duodecies B est supprimé.

Article 16 duodecies

L'article 16 duodecies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16 terdecies

L'article 16 terdecies est supprimé.

Article 16 quaterdecies

L'article 16 quaterdecies est supprimé.

Article 16 quindecies

L'article 16 quindecies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16 sexdecies A

La proposition commune n° 338, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 16 sexdecies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 sexdecies

L'article 16 sexdecies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16 septdecies

La proposition commune n° 340, rédactionnelle, est adoptée et l'article 16 septdecies est ainsi rédigé.

TITRE IV

**MESURES TRANSVERSALES DE FINANCEMENT DES ÉNERGIES
RENOUVELABLES ET DE RÉCUPÉRATION ET DE PARTAGE DE LA VALEUR**

Chapitre I^{er}

**Mesures en faveur du financement de la production des énergies renouvelables et de
récupération et de la fourniture à long terme d'électricité**

La proposition commune de rédaction n° 401, maintenant la rédaction de l'Assemblée nationale pour les intitulés du titre IV et du chapitre I^{er} du même titre, est adoptée.

Article 17

Proposition commune de rédaction no 402.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Outre quelques adaptations rédactionnelles, il s’agit d’ajuster l’articulation des PPA (Power Purchase Agreements) avec les dispositifs de soutien public dans le cadre des appels d’offres, d’affirmer le droit des pouvoirs adjudicateurs et des entités adjudicatrices de souscrire des PPA, et de cibler la mission de suivi de la CRE sur les seuls PPA conclus en complément d’un soutien public – nous voulons lui éviter de ne pas disposer des moyens nécessaires à l’atteinte des objectifs fixés.

La proposition commune de rédaction n° 402 est adoptée.

L’article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 17 bis AAA

L’article 17 bis AAA est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.

Article 17 bis AAB

Proposition commune de rédaction n° 404.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Suppression d’une disposition redondante visant à créer une base de données stratégique sur les sociétés et sites industriels de la filière des énergies renouvelables.

La proposition commune de rédaction n° 404 est adoptée.

En conséquence, l’article 17 bis AAB est supprimé.

Article 17 bis AB

Proposition commune de rédaction n° 405.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Nous proposons de supprimer cet article, qui prévoit, pour les rares cas dérogatoires dans lesquels un même producteur peut bénéficier plus d’une fois d’un contrat de soutien public, qu’une telle dérogation ne puisse être accordée si le producteur est sorti du premier contrat avant terme.

M. Maxime Laisney, député. – Sauf erreur de ma part, il ne nous a pas été proposé de rétablir l’article 17 bis AA, contrairement à l’engagement de M. Bothorel. Il s’agissait de faire en sorte que les contrats de rémunération ne puissent être suspendus ou résiliés avant leur terme sur l’initiative du producteur.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Cela s’explique par une subtilité de la procédure parlementaire : l’article en question, qui avait été adopté en commission, a été supprimé en séance. Nous ne pouvons pas le réintroduire en CMP en vertu du principe de « l’entonnoir », qui ne permet d’examiner, à ce stade, que les dispositions considérées comme restant en discussion.

*La proposition commune de rédaction n° 405 est **adoptée**.*

En conséquence, l'article 17 bis AB est supprimé.

Article 17 bis A

*La proposition commune n° 406 est **adoptée** et l'article 17 bis A est supprimé.*

Article 17 bis B

Proposition commune de rédaction n° 407.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Il s'agit d'écarter l'obligation pour les communes et leurs groupements de créer une régie et d'établir un budget annexe pour les services publics industriels et commerciaux ayant pour objet la production d'électricité photovoltaïque, dans le cadre d'opérations d'autoconsommation individuelle comme collective. Cette faculté nouvelle serait exercée sous réserve du respect de critères édictés par le pouvoir réglementaire.

La proposition commune de rédaction n° 407 est adoptée.

L'article 17 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 17 bis

L'article 17 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 17 ter A

Proposition commune de rédaction n° 409.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit de préciser qu'une offre peut être considérée comme irrégulière et rejetée à ce titre par une autorité adjudicatrice si elle comporte des produits originaires de pays tiers n'ayant pas conclu avec l'Union européenne un accord de réciprocité sur l'accès aux marchés publics.

*La proposition commune de rédaction n° 409 est **adoptée**.*

L'article 17 ter A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 17 ter B

Proposition commune de rédaction n° 410.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition vise à accélérer l'entrée en vigueur de la réforme des dispositions de la commande publique à laquelle procède l'article 35 de la loi « Climat et résilience ».

*La proposition commune de rédaction n° 410 est **adoptée**.*

L'article 17 ter B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 17 ter

L'article 17 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Chapitre II

Mesures en faveur d'un partage territorial de la valeur des énergies renouvelables

Article 18

Proposition commune de rédaction n° 412.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Cette rédaction globale de compromis, intègre plusieurs ajouts du Sénat au texte de l'Assemblée nationale.

La suppression du mécanisme de partage de la valeur à travers un versement sur la facture des ménages et des communes concernés est maintenue, conformément au souhait des deux assemblées. Le partage de la valeur se fera entre les porteurs de projet, d'une part, et les communes ou EPCI d'implantation, d'autre part, ainsi que grâce à des mesures en faveur de la biodiversité. Au moins 85 % du montant versé par les porteurs de projet ira aux communes et aux EPCI.

En cas de constitution d'une société porteuse d'un projet d'énergie renouvelable ou en cas de cession de parts de celle-ci, l'obligation, de proposer une participation aux communes et aux EPCI est intégrée, comme le souhaitait le Sénat.

La possibilité de financer des mesures visant à lutter contre la précarité des ménages, apport du groupe Socialistes à l'Assemblée nationale, est maintenue. Le mécanisme fonctionnera à l'échelon communal et intercommunal.

La contribution devra être versée en une seule fois, avant l'activation du contrat de soutien, et sera exprimée en fonction de la puissance installée, comme le souhaitait l'Assemblée nationale.

La référence au périmètre départemental dans le dispositif de partage de la valeur est supprimée.

Enfin, les communes et EPCI, ainsi que l'Office français de la biodiversité (OFB) devront rendre compte de leurs actions.

M. Jérôme Nury, député. – Comment le partage de la valeur sera-t-il effectué entre les communes et l'intercommunalité ? Sera-t-il le résultat d'un accord local ? Les contraintes sont beaucoup plus fortes pour les communes que pour les intercommunalités, qui sont souvent de grande taille. Du reste, une partie des communes appartenant à l'intercommunalité peut ne pas être concernée par les énergies renouvelables.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – C'est la commune qui doit être récipiendaire de principe. 80 % de la part locale du montant versé par les porteurs de projet lui reviendra.

La proposition commune de rédaction n° 412 est adoptée.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 18 bis A

Proposition commune de rédaction n° 413.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'article 18 bis A, supprimé par l'Assemblée nationale, visait à permettre aux communes et aux EPCI une prise de participation conjointe au capital des sociétés productrices d'énergies renouvelables. Nous proposons d'entériner la suppression.

M. Dominique Potier, député. – Pourquoi se priver de cette possibilité ? Une ville et son intercommunalité pourraient tout à fait prendre ensemble des parts dans une structure souple telle qu'une société de projet. Une société d'économie mixte (SEM), dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), un syndicat mixte de programmation urbaine ou une région pourraient y participer également. En supprimant cet article, nous freinerions la participation publique au développement de logiques d'économie sociale dans les territoires, alors que, dans le même temps, on autorise certains montages privés ubuesques qui privent les collectivités concernées de tout contrôle.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La disposition n'est pas opportune, car elle contrevient aux principes de spécialité et d'exclusivité.

M. Dominique Potier, député. – Les deux tiers de mon département sont couverts par un SCoT. Une programmation a été engagée et une SEM a été créée. Une réflexion est en cours pour créer une autre SEM en partenariat avec la région Grand Est.

Surtout, la collectivité dominante dans les sociétés de projet disposera d'un droit de préemption en cas de défaillance de l'actionnaire privé principal. Cela permettra de se prémunir de la spéculation et de s'assurer que ce capitalisme s'inscrive dans le temps long. C'est une de nos fiertés.

On ne saurait empêcher l'investissement commun de ces collectivités dans des sociétés de projet. Les villes affectées par certains programmes doivent pouvoir en tirer des bénéfices directs : le partage de la valeur permet de compenser certains inconvénients. Il faut laisser à l'intelligence territoriale la possibilité d'additionner des capitaux publics pour consolider les projets.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – D'une part, vous nous parlez surtout de SEM, alors que la disposition visée concerne les EPCI. Nous n'entrevoyons pas la possibilité de créer des sociétés d'économie mixte. D'autre part, le principe de spécialité interdit de mutualiser une compétence entre une intercommunalité et une commune.

M. Hervé Gillé, sénateur. – Les remarques de M. Dominique Potier sont tout à fait justes. Favoriser l'agilité suppose notamment de faire en sorte qu'un projet engagé par une commune puisse être conforté à l'échelon intercommunal, lorsqu'il revêt un caractère intercommunal ou qu'il bénéficie à plusieurs communes. Par la suite, la répartition de la

valeur peut passer par des dotations de compensation. Ne pas autoriser une participation conjointe serait une erreur.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – On ne peut pas inscrire des dispositions facilitant l'action des intercommunalités et leur interdire, ailleurs dans le texte, d'agir pour le compte des communes.

Au-delà de la question du partage de la valeur, j'ai toujours été très favorable à ce que les communes puissent transférer, de manière optionnelle, des compétences aux intercommunalités. Certains d'entre vous ont proposé des dispositions qui auraient pu être interprétées comme entraînant un transfert obligatoire. Les autres rapporteurs de la CMP et moi-même avons convenu qu'il était plus sage de ne pas s'engager dans cette voie. La proposition que nous vous soumettons s'inscrit dans cette perspective.

La proposition commune de rédaction n° 413 est adoptée.

En conséquence, l'article 18 bis A est supprimé.

Article 18 bis B

Proposition commune de rédaction n° 414.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons de supprimer cet article, qui ménage la possibilité de transférer aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération une compétence relative aux « actions de soutien aux énergies renouvelables d'intérêt communautaire ».

Cet article résulte d'un amendement adopté en séance publique après que le rapporteur et le Gouvernement s'en étaient remis à la sagesse de l'Assemblée nationale. Il s'avère que la définition de la compétence ainsi transférée ne va pas de soi. Le code général des collectivités territoriales accorde déjà la faculté aux communes de remettre certaines de leurs compétences aux EPCI pour des actions contribuant au développement des énergies renouvelables. Dans un souci de sécurité juridique et de cohérence de l'action publique, il conviendrait d'examiner la nécessité d'une redéfinition globale de la répartition des compétences dans le champ de la politique de l'énergie entre les communes et les groupements.

M. Dominique Potier, député. – Je suis très en colère. La suppression de l'article est en contradiction totale avec la liberté des collectivités. Par ailleurs, la disposition ouvrirait simplement une faculté. Je ne comprends donc pas votre argumentation.

En vertu de la clause générale de compétence, les collectivités peuvent se saisir de toute question d'intérêt public et la traiter. Dans sa sagesse, le législateur a distingué deux types de compétences – celles qui sont obligatoires et celles qui sont optionnelles – et en a dressé la liste. Alors que l'on trouve, parmi les compétences optionnelles des EPCI, la possibilité de conclure une convention avec France Services, ou encore celle de construire des patinoires, on refuserait d'ajouter la production d'énergies renouvelables et la sobriété énergétique ? C'est pourtant l'enjeu majeur pour notre génération.

Si j'avais écouté mon inclination pour les territoires, j'aurais demandé à inscrire cet enjeu dans les compétences obligatoires, en ouvrant un droit de préemption sur le foncier. Dans un souci de conciliation, nous avons conclu un accord avec la majorité pour engager une démarche pédagogique : progressivement, les EPCI qui le souhaitent doivent pouvoir commencer à exercer une véritable compétence en matière de développement des énergies renouvelables, sans que cela enlève quoi que ce soit à la liberté des communes.

Pour éviter d'en arriver à la rupture, avec les conséquences que cela pourrait avoir pour l'ensemble du texte, je demande une suspension. Ceux qui le souhaitent pourront ainsi discuter de ce point.

M. Franck Montaugé, sénateur. – Les propos de M. Dominique Potier vont dans le bon sens. Un chemin doit être ouvert que, le cas échéant, nombre d'EPCI emprunteront, ce qui favorisera une meilleure planification sans pour autant dessaisir les communes.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Selon l'exposé des motifs de la proposition de rédaction, « Après examen, il s'avère que la définition de la compétence ainsi transférée ne va pas de soi alors que le code général des collectivités territoriales accorde déjà la faculté aux communes de remettre certaines de leurs compétences aux EPCI ». Le projet de loi n'interdit en rien des transferts de compétences. À quoi bon le répéter ?

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Le texte ne vise pas à ce que la planification, à terme, soit assurée par les intercommunalités. Ce sont les communes qui planifient et qui organisent la cartographie, les intercommunalités pouvant les accompagner.

Le transfert d'une compétence relative aux « actions de soutien aux énergies renouvelables d'intérêt communautaire » supposerait de définir des seuils, des surfaces, des hauteurs, etc. Or le texte est suffisamment balisé, les intercommunalités étant associées aux communes dans le cadre de la conférence territoriale.

M. Dominique Potier, député. – Cinquante compétences optionnelles ont été inscrites dans la loi sur des sujets bien moins essentiels. Elles constituent, pour les exécutifs, une forme d'aide-mémoire.

La définition de ce qu'est l'« intérêt communautaire » est, quant à elle, généralement très consensuelle et concerne la taille des zones d'activité, les types de commerce à soutenir...

Enfin, aucune violence n'est faite aux communes puisque les décisions sont prises à la majorité qualifiée.

Cet enjeu fondamental qu'est la souveraineté énergétique échapperait donc aux territoires et la commune sortirait triomphante de toute autre forme d'organisation ? Nous considérons, au contraire, que la communauté et l'intercommunalité forment un bloc unique et nous souhaitons qu'à partir du renouvellement des équipes municipales, en 2028, celles qui le souhaitent puissent s'engager dans un processus de maîtrise des énergies renouvelables.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je comprends le point de vue de M. Dominique Potier. Je rappelle d'ailleurs que nous avons donné un avis de sagesse à cet amendement alors que, sur un plan strictement juridique, il était satisfait. Nous chicanons autour d'un point déjà acquis mais je gage que nous allons trouver un chemin commun.

La discussion de l'article 18 bis B est réservée.

Article 18 bis

L'article 18 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 18 ter

La proposition commune n° 416, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 18 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 18 quater

Proposition commune de rédaction n° 417.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons de supprimer l'article 18 *quater* en conséquence des modifications apportées à l'article 1^{er} D.

La proposition commune de rédaction n° 417 est adoptée.

En conséquence, l'article 18 quater est supprimé.

Article 18 quinques

Proposition commune de rédaction n° 418.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Le I de la proposition de rédaction est purement rédactionnel et le II ajuste la rédaction de l'article pour supprimer la mention des « ressources dédiées », qui soulève un problème juridique au regard du principe de non-affectation des recettes aux dépenses pour les budgets locaux.

La proposition commune de rédaction n° 418 est adoptée.

L'article 18 quinques est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 18 sexies

Proposition commune de rédaction n° 419.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Nous supprimons l'article 18 *sexies*, voté en séance publique à l'Assemblée nationale, qui prévoyait la prise en compte de la population dite « DGF » – donc une prise en compte plus importante des résidences secondaires – dans la répartition du produit de la taxe sur les éoliennes en mer aux communes.

M. Hervé Gillé, sénateur. – Cet article, dit La Baule-Saint-Nazaire, aurait entraîné une nouvelle répartition de la taxe au détriment, notamment, de Saint-Nazaire, dont les recettes auraient été amputées de près de 250 000 euros. Pourquoi une telle prise en compte des résidences secondaires, si ce n'est pour favoriser des communes dont les taux de résidences secondaires seraient plus favorables ?

Mme Laurence Garnier, sénatrice. – En Loire-Atlantique, dont je suis élue, nous sommes en première ligne pour apprécier le panorama du premier parc éolien en mer, dont personne ne conteste par ailleurs l'utilité.

Un certain nombre de communes qui n'ont aucune vue sur les éoliennes bénéficient de la taxe alors que d'autres, qui en ont une vue imprenable, n'en bénéficient que très peu. Localement, la répartition de la taxe est perçue comme une forme d'injustice, ce que l'on peut entendre.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis très satisfait de la suppression de cet article.

La situation aurait été déséquilibrée pour La Baule et Saint-Nazaire, mais pas seulement, en effet. Le rendez-vous de la loi de finances nous permettra de discuter des arbitrages quant au partage de la valeur et à la perception qu'en ont nos concitoyens. J'ai évoqué le conseil départemental des Côtes-d'Armor, qui investit 9 millions d'euros dans un port de maintenance pour un parc éolien en mer au titre duquel il ne percevra rien puisque cinq communes se partagent le produit de la taxe.

Nourri de l'espoir que nous pourrions partager un trésor, j'ai demandé une étude d'impact sur les produits du photovoltaïque pour les communes. Il serait de 4 000 euros. Nous avons tout intérêt à connaître le potentiel réel de la fiscalité et l'évolution des recettes d'un certain nombre de blocs de collectivité – notamment, des régions, dont une partie des recettes repose sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) alors que la fin des moteurs thermiques est prévue pour 2035. Peut-être sera-t-il nécessaire, pour nos deux chambres, d'élaborer un nouveau pacte fiscal et financier.

En tout état de cause, ce n'est pas à travers ce texte, si pertinent soit-il, que l'on réglera équitablement la question de la répartition des valeurs nouvellement créées.

Cette suppression me semble sage.

La proposition commune de rédaction n° 419 est adoptée.

En conséquence, l'article 18 sexies est supprimé.

Chapitre III

Mesures en faveur de l'expérimentation de la production de gaz bas-carbone

Article 19

L'article 19 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 19 bis AA

Proposition commune de rédaction n° 421.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Nous proposons la suppression de cet article prévoyant la prise en compte des objectifs nationaux et régionaux de développement des énergies renouvelables et de récupération ainsi que des objectifs de décarbonation des réseaux de chaleur ou de froid dans la stratégie énergétique locale des collectivités.

*La proposition commune de rédaction n° 421 est **adoptée**.*

En conséquence, l'article 19 bis AA est supprimé.

Article 19 bis A

L'article 19 bis A est supprimé.

Article 19 bis BA

Proposition commune de rédaction n° 423.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Nous proposons la suppression de cet article, adopté en commission à l'Assemblée nationale, qui prévoit de conditionner le soutien public aux bâtiments situés dans un périmètre de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid au raccordement à ce réseau.

*La proposition commune de rédaction n° 423 est **adoptée**.*

En conséquence, l'article 19 bis BA est supprimé.

Article 19 bis B

*La proposition commune n° 424, rédactionnelle, est **adoptée**.*

L'article 19 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 19 bis

L'article 19 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 19 ter

*La proposition commune n° 426 est **adoptée**.*

En conséquence, l'article 19 ter est supprimé.

Article 19 quater

L'article 19 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 19 quinques

L'article 19 quinques est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 19 sexies

Proposition commune de rédaction n° 429.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit d'ajustements rédactionnels. Le V permet de s'assurer que l'article couvre de manière cohérente toutes les

collectivités ultramarines, la rédaction actuelle faisant référence, au premier alinéa, aux collectivités ultramarines et, au second alinéa, aux seules collectivités d'outre-mer.

La proposition commune de rédaction n° 429 est adoptée.

L'article 19 sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES

Article 21

L'article 21 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 22

L'article 22 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 24

La proposition commune n° 503, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 25

L'article 25 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 26

L'article 26 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 27

L'article 27 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 28

L'article 28 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 29

L'article 29 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 30

La proposition commune n° 509, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 30 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31

La proposition commune n° 510, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 32

L'article 32 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 33

Proposition commune de rédaction n° 512.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Nous proposons la suppression de cet article visant à demander un rapport au Gouvernement sur la rénovation énergétique et l'installation d'équipements producteurs d'énergie renouvelable dans les établissements d'enseignement supérieur français.

La proposition commune n° 512 est adoptée.

En conséquence, l'article 33 est supprimé.

Article 34

L'article 34 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 18 bis B (précédemment réservé)

Proposition commune de rédaction n° 414 rectifiée.

M. Éric Bothorel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cette proposition de rédaction a été largement inspirée par M. Dominique Potier.

Je salue l'ensemble des parlementaires pour le travail accompli, notamment Aurélie Trouvé, Clémence Guetté, Marie-Noëlle Battistel, Jérôme Nury, ainsi que nos administrateurs et administratrices.

Je me réjouis de la qualité de nos débats avec nos collègues sénateurs et je me félicite d'ores et déjà de notre vote à venir.

Nous aurons d'autres rendez-vous pour poursuivre notre réflexion sur des sujets que nous avons abordés.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour le Sénat. – Je salue également tous ceux qui, parlementaires ou administrateurs, ont contribué à l'élaboration de ce texte, à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Nous arrivons au terme d'un long processus, qui n'a pas toujours été simple, y compris au Sénat. Le texte auquel nous sommes parvenus me paraît prendre en compte les attentes des uns et des autres.

M. Dominique Potier, député. – Je salue également la qualité de nos échanges.

Cet article était une juste compensation à l'absence de planification s'inscrivant dans le grand mouvement de l'intercommunalité des territoires, lequel ne méprise pas les communes mais, au contraire, leur permet de se dépasser.

À ces communautés de communes, ces agglomérations, ces métropoles, nous avons confié la gestion du cycle de l'eau, le développement économique, l'urbanisme du XXI^e siècle et tant d'autres compétences, puis, brutalement, nous choisissons de reprendre la commune comme référence. Quand bien même est-elle associée à une planification préfectorale, cela me semble une grave erreur si nous voulons un véritable partage de la valeur et des politiques énergétiques efficaces.

Nous devons donner un signal, non juridique – les compétences optionnelles y satisfont – mais symbolique pour indiquer aux futurs élus qu'il importe de défendre ensemble la sobriété énergétique et la production d'énergies renouvelables. C'est là l'une des missions les plus nobles des territoires, à laquelle il est possible de mieux répondre ensemble que séparément. Par nature, ces domaines ne sont pas communaux mais concernent l'ensemble d'un territoire.

Malgré cet échec, je propose que le débat ne soit pas clos et que, au plus tard avant le dépôt de la prochaine loi de programmation sur l'énergie et le climat, le Gouvernement remette au Parlement un rapport formulant des propositions visant à clarifier la répartition de la compétence « énergie » entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Sans une clarification des compétences, nous ne pourrions pas éviter une catastrophe écologique.

La proposition commune de rédaction n° 414 rectifiée est adoptée.

L'article 18 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

M. Franck Montaugé, sénateur. – Le groupe Socialiste, écologiste et républicain votera en faveur de ce texte, dont l'ampleur ne justifiait en rien une procédure accélérée. Les nombreux articles introduits par l'Assemblée nationale auraient dû être discutés selon la procédure habituelle. On nous demande trop souvent de légiférer selon la procédure accélérée et nous ne faisons pas du bon travail.

Je remercie les rapporteurs et les administrateurs des deux chambres.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je m'associe aux remerciements qui ont été formulés, en particulier aux autres rapporteurs de l'Assemblée nationale et aux administrateurs. Je remercie également le président Jean-Marc Zulesi, ainsi que les présidents Guillaume Kasbarian et Jean-François Longeot.

Jeune député, je suis très heureux d'avoir pu travailler dans un esprit d'ouverture et de dialogue sur des sujets qui nous engagent sur le long terme, je pense en particulier à la planification de l'éolien en mer.

Nous avons tous des regrets, certes, mais c'est aussi cela le compromis ! L'ensemble demeure cohérent, positif et correspond aux objectifs que nous nous sommes fixés pour décarboner notre mix et être énergétiquement souverains.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour le Sénat. – Je remercie également les rapporteurs et les administrateurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

De nouvelles compétences sont octroyées aux communes, dont celles concernant l'implantation des énergies renouvelables. Il faut laisser le temps aux élus de se les approprier, ce qui ne signifie pas qu'à terme ou, pour certains territoires, dès maintenant, ils ne pourraient pas travailler ensemble : l'intercommunalité n'est pas l'ennemie de la commune. Les énergies renouvelables suscitent de grandes crispations, notamment, la question de l'implantation des éoliennes. Si nous voulons travailler ensemble sérieusement, les maires doivent s'emparer de ces sujets et, peu à peu, créer les maillages qui s'imposent. Ce texte doit permettre aux maires de se saisir de cette compétence, qui nécessite un apprentissage. Il permettra de créer l'acceptation sociale et démocratique qui s'impose au sein des territoires. Ensemble, nous faisons un premier pas.

M. Jean-François Longeot, sénateur, vice-président. – Je remercie le président Jean-Marc Zulesi ainsi que les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat pour le travail accompli, quoique la procédure accélérée ne soit sans doute pas la meilleure, en effet.

Je remercie également la présidente Sophie Primas pour le travail accompli au sein de la commission des affaires économiques et le président Laurent Lafon pour celui qui l'a été au sein de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Enfin, je remercie les administrateurs de toutes les commissions, qui ont particulièrement bien travaillé.

Il est vrai que des regrets peuvent parfois être éprouvés, mais c'est tout le sens d'une CMP de savoir faire un pas pour parvenir à un accord.

M. Jean-Marc Zulesi, député, président. – À mon tour, je salue le président Jean-François Longeot ainsi que la présidente Sophie Primas pour ce travail de coconstruction.

Je salue également l'ensemble des rapporteurs mais aussi Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, qui a beaucoup travaillé sur ce texte. Je salue, enfin, nos administrateurs.

Merci à tous !

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

La réunion est close à 21 h 40.

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

Mercredi 1^{er} février 2023

z Présidence de M. Jean-Pierre Moga, président d'âge -

La réunion est ouverte à 13 h 35.

Réunion constitutive

M. Jean-Pierre Moga, président. – En ma qualité de président d'âge, il me revient d'ouvrir la première réunion de la commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française. Je vous rappelle que cette commission d'enquête a été créée sur l'initiative du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), en application du droit de tirage reconnu aux groupes politiques par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

Nous devons tout d'abord procéder à la désignation du président de la commission d'enquête. Je vous rappelle que, en application du deuxième alinéa de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, « la fonction de président ou de rapporteur est attribuée au membre d'un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe à l'origine de la demande de création obtenant de droit, s'il le demande, que la fonction de président ou de rapporteur revienne à l'un de ses membres ».

Pour les fonctions de président, j'ai reçu la candidature de Mme Sonia de La Provôté, du groupe Union Centriste.

La commission d'enquête procède à la désignation de sa présidente, Mme Sonia de La Provôté.

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

Mme Sonia de La Provôté, présidente. Je vous remercie, mes chers collègues, de m'avoir confié la présidence de cette commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française, un vaste sujet.

La pandémie a révélé toutes les fragilités de notre modèle économique, tout particulièrement dans le domaine du médicament et des dispositifs médicaux. La guerre en Ukraine a fait naître de nouvelles difficultés inattendues, liées, par exemple, à la production de matières premières telles que le verre, le carton et l'aluminium, nécessaires à la finalisation de la production de médicaments.

Selon une étude récente, 31 % des Français ont affirmé s'être heurtés à une rupture d'approvisionnement en médicaments, et on constate également que la mise à disposition d'un médicament est parfois repoussée de quelques semaines. Notre sujet est d'actualité, d'autant que nous venons de traverser une triple épidémie – la grippe, le nouveau variant de la covid-19 et la bronchiolite –, qui a mis en évidence que des médicaments d'usage courant, comme des antibiotiques ou des antalgiques, venaient à manquer.

Aussi, je salue l'initiative du groupe CRCE de nous donner l'occasion d'étudier les causes profondes de cette situation en vue de trouver les moyens d'y remédier.

Nous poursuivons la constitution du Bureau de la commission d'enquête.

Nous procédons, dans un premier temps, à la désignation du rapporteur.

J'ai reçu la candidature de Mme Laurence Cohen, du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

La commission d'enquête procède à la désignation de sa rapporteure, Mme Laurence Cohen.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous félicite, madame la rapporteure. Nous avons toutes les deux participé à la mission d'information sur la pénurie de médicaments et de vaccins qui a eu lieu en 2018.

Nous procédons, dans un second temps, à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Compte tenu des désignations de la présidente et de la rapporteure qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-président et de secrétaire est la suivante : pour le groupe Les Républicains, deux vice-présidents et un secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe Union Centriste, un vice-président ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, un vice-président ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, un vice-président ; pour le groupe les Indépendants – République et Territoires, un vice-président ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Bruno Belin et Mme Alexandra Borchio-Fontimp ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Laurence Harribey ; pour le groupe Union Centriste, Mme Annick Jacquemet ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, Mme Patricia Schillinger ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, Mme Véronique Guillotin ; pour le groupe les Indépendants – République et Territoires, Mme Vanina Paoli-Gagin ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, Mme Mélanie Vogel.

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Alain Houpert ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Émilienne Poumirol.

La commission d'enquête procède à la désignation des autres membres de son Bureau : M. Bruno Belin, Mmes Alexandra Borchio-Fontimp, Laurence Harribey, Annick Jacquemet, Patricia Schillinger, Véronique Guillotin, Vanina Paoli-Gagin, Mélanie Vogel, vice-présidents ; M. Alain Houpert et Mme Émilienne Poumirol, secrétaires.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de vous rappeler brièvement les règles spécifiques qui s'appliquent au fonctionnement des commissions d'enquête.

Nous sommes tout d'abord tenus à un délai impératif de six mois pour rendre nos travaux. La prise d'effet de la création de la commission d'enquête ayant eu lieu le 24 janvier, elle prendra fin le 24 juillet au plus tard.

Nous disposons de pouvoirs de contrôle renforcés, tel que celui d'auditionner toute personne dont nous souhaiterions recueillir le témoignage. En outre, la loi prévoit que « les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs ».

Par ailleurs, les auditions des commissions d'enquête sont en principe publiques. Je vous propose donc que toutes les réunions de notre commission fassent l'objet d'une captation audiovisuelle, à l'exception, bien évidemment, de celles pour lesquelles nous déciderions d'appliquer le secret.

Enfin, les personnes appelées à témoigner devant la commission d'enquête sont tenues de prêter serment, ce qui n'empêche pas d'organiser des auditions de la rapporteure ouvertes à tous les membres de la commission, mais selon une procédure plus légère, puisque sans prestation de serment.

Par ailleurs, tous les travaux non publics de la commission d'enquête, autres que les auditions publiques et la composition du Bureau de la commission, sont soumis à la règle du secret pour une durée de vingt-cinq ans.

J'appelle donc chacun d'entre nous à la plus grande discrétion sur ceux de nos travaux qui ne seront pas rendus publics.

Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal soit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En outre, l'article 100 du Règlement du Sénat prévoit que « tout membre d'une commission d'enquête qui ne respectera pas les dispositions du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatives aux travaux non publics d'une commission d'enquête pourra être exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après avoir entendu l'intéressé » et que cette exclusion « entraînera pour le sénateur qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête ».

Avant de donner la parole à notre rapporteure, je vous indique que nous devons clore notre réunion à 14 h 25 au plus tard, car le Sénat entend le président de la Rada d'Ukraine à 14 h 30.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – En dix ans, la pénurie de médicaments a véritablement explosé, le nombre de ruptures d'approvisionnement a été multiplié par 20 ou 30, touchant les médicaments basiques comme le paracétamol, mais aussi les antibiotiques. L'opinion publique s'est particulièrement émue de la pénurie d'amoxicilline, les enfants étant les premiers concernés. Hier, la Ligue contre le cancer a alerté sur la pénurie de médicaments anticancéreux, pointant l'aggravation des inégalités et rappelant que cela a un impact sur la

survie des patients à cinq ans. Il s'agit donc d'un sujet d'actualité très grave pour le suivi des patients.

Après la pandémie de la covid, nous sommes confrontés à une prise de conscience généralisée des dysfonctionnements qui existent dans notre pays. Aussi, au-delà des bilans à dresser, il nous faut essayer de trouver des solutions pour remédier à cette situation. Quelle que soit notre appartenance politique, nous avons tous, me semble-t-il, la volonté de cheminer ensemble. Pour ma part, je m'efforcerai de faire en sorte qu'il en soit ainsi afin que notre rapport soit utile.

Nous allons bien sûr nous inspirer des nombreux rapports commis par le Sénat et l'Assemblée nationale ainsi que par l'Union européenne. Mais nous avons besoin de vos contributions, de vos propositions.

Je vous propose d'auditionner bien évidemment le ministre de la santé, mais aussi des institutionnels, tels que la Direction générale de la santé (DGS), l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), le Comité économique des produits de santé (CEPS), ainsi que les autres acteurs de la politique du médicament, tels que l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament (OTMeds), ou encore des médecins, des pharmaciens, des syndicalistes – ma liste n'est pas exhaustive. Je l'ai dit, il importe d'abord de dresser un bilan.

En France, l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP) peut s'appuyer sur l'Agence générale des équipements et produits de santé (Ageps) en matière de produits de santé. Au moment de la rupture d'approvisionnement, nous avons observé que cette agence était elle aussi concernée. Il sera donc intéressant de recueillir le point de vue de ses dirigeants pour en comprendre les raisons. Ont-ils moins de moyens ? Est-ce dû à la désindustrialisation ? Car nous devons aussi explorer le champ de l'industrie, en auditionnant les ministres concernés.

Nous pourrions aussi faire des déplacements ; je pense aux groupes pharmaceutiques Sanofi et Servier, mais nous sommes ouverts à toutes vos propositions.

Par ailleurs, il serait intéressant de voir ce qui se passe hors de l'Hexagone. Tous les pays semblent connaître les mêmes problématiques, ce qui n'est pas étonnant puisque c'est la même logique qui préside aux politiques de santé publique. Vous le savez, 80 % de la production des principes actifs pharmaceutiques sont produits en Chine et en Inde. En décembre 2022, la Chine a stoppé l'exportation de l'ibuprofène lorsque l'épidémie de covid y a explosé ; nous en mesurons encore les conséquences.

Nous organiserons par téléconférence des échanges avec la fondation Oswaldo-Cruz ou le ministre brésilien de la santé, avec l'Inde ou encore le Canada ou les États-Unis pour connaître leurs pratiques. Nous pouvons nous déplacer en Suisse, qui conduit des expériences intéressantes, ainsi qu'à Bruxelles.

La Première ministre a mis en place, le 26 janvier dernier, une mission interministérielle sur la régulation et le financement des produits de santé. Elle formulera ses premières recommandations d'ici à trois mois. Je pense, en toute humilité, que la création de notre commission d'enquête a contribué à cette prise de décision, de même que le très fort mécontentement de l'opinion publique, repris dans tous les journaux. On ne compte plus les

articles publiés sur les pénuries de médicaments ; il y a quelques semaines, par exemple, le magazine *Marianne* a publié un dossier complet très intéressant sur ce sujet.

Cette mission interministérielle doit être vue comme un travail complémentaire du nôtre. Ne nous interdisons rien !

Mme Pascale Gruny. – Je vous remercie de la création de cette commission d'enquête, qui revêt une importance particulière.

Laurence Harribey et moi-même sommes rapporteurs, au sein de la commission des affaires européennes, sur l'Europe de la santé. Nous avons déjà commis plusieurs rapports d'information sur le médicament. À ce titre, nous vous ferons des propositions d'auditions.

Avant Noël, nous avons rencontré un groupement d'entreprises de taille TPE-PME ; l'une d'entre elles a indiqué qu'elle préférerait vendre ses produits à l'étranger plutôt qu'en France compte tenu de la clause de sauvegarde. De même, avec l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), la Chine et l'Inde ne veulent plus vendre de médicaments à la France à cause de leur prix. Nous devons inclure cette dimension dans le champ de notre réflexion.

Mme Laurence Harribey. – Je remercie le groupe CRCE de cette initiative. Je pense également que les récents travaux du Sénat ne sont pas pour rien dans la création de la mission interministérielle.

Je vous recommande de consulter le rapport d'information sur l'Europe du médicament que nous avons publié en octobre dernier. Il convient en effet de nous intéresser à la problématique européenne. Certes, les États membres ont leur propre politique de santé publique – l'Union européenne n'a pas de compétence en matière de sécurité sociale –, mais le marché européen du médicament est largement mondialisé. Cette situation explique en grande partie la pénurie de médicaments.

Le marché est également très fragmenté, les grands groupes ont une logique de mondialisation, tandis que les PME sont en grande difficulté. La structuration du marché est l'un des éléments à examiner.

Je rejoins Pascale Gruny : prenons en considération les travaux de la commission des affaires européennes. Nous travaillons actuellement sur les données de santé et l'Europe du médicament. L'Europe doit être un volet important de notre réflexion.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous avons envisagé un déplacement à Bruxelles. La commission européenne a d'ailleurs engagé une réflexion sur la pénurie du médicament.

Mme Patricia Schillinger. – Il conviendrait d'inscrire les délocalisations du secteur pharmaceutique dans une perspective historique afin d'en étudier les causes et les modalités. Dans le Haut-Rhin, où ce secteur est historiquement important, j'ai assisté à ce phénomène, lié à la réglementation Seveso, à l'effet des 35 heures, à la concurrence internationale. En outre, les chercheurs ont tendance à s'expatrier là où ils sont mieux rémunérés. C'est pénalisant pour l'installation de l'industrie dans notre territoire et pour la formation.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je veux rappeler les travaux de la Haute Assemblée sur ce sujet. Je pense notamment au rapport d'information de mon collègue Jean-Pierre Decool, de même que celui que j'ai rédigé l'année dernière sur la recherche et l'innovation, qui m'a conduit à interroger des acteurs du secteur de la santé, notamment Stéphane Bancel, PDG de Moderna, qui a produit l'un des vaccins à ARN messenger contre la covid.

Par ailleurs, étudierez-vous la production des nouvelles molécules et les contraintes pesant sur les homologations, qui représentent un coût important par rapport à l'Amérique du Nord et à l'Asie ? Cette question me semble centrale.

M. Bruno Belin. – Je souhaite suggérer quelques auditions. L'Académie nationale de pharmacie fait des propositions concrètes sur ce sujet ; le prix des médicaments a un impact pour les répartiteurs, il faut entendre la chambre syndicale de la répartition pharmaceutique ; enfin, les laboratoires de biologie médicale manquent de réactifs pour faire leurs diagnostics préalables à la mise en route de traitements.

Enfin, pouvez-vous nous en dire plus sur l'agenda de la commission ?

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Nous souhaitons toutes les deux porter une attention particulière au prix des médicaments et à l'absence de transparence, deux faces du même problème. On nous dit, d'un côté, que les prix des médicaments ne sont pas assez élevés et, de l'autre, que le prix des traitements innovants est exorbitant. Nous n'avons donc pas intérêt à intervenir sur un seul aspect, ce serait trop dangereux. Il faut étudier les choses dans leur ensemble.

En matière de traitements innovants, mon attention a été appelée sur le sujet de l'immunothérapie et des cellules CAR-T. Il semble qu'un traitement soit développé par l'Ageps, pour un prix de l'ordre de 30 000 euros, alors que le même traitement acheté auprès d'un fournisseur extérieur coûterait 200 000 euros environ, entraînant, en outre, une dépense d'un milliard d'euros pour l'AP-HP. Il faudra faire toute la lumière sur cette situation.

Par ailleurs, le marché est très fractionné ; on a tendance à confondre grands groupes et PME, alors que les petites structures souffrent, voire disparaissent. Nous y serons attentifs.

S'agissant du calendrier de nos travaux, nous ferons au mieux, car chacun de nous sera également occupé par l'examen de la réforme des retraites, qui commence début mars : la commission des affaires sociales devrait examiner le texte les 1^{er} et 2 mars, avant l'examen en séance publique pendant toute la semaine du 6 mars. Il sera difficile de mener des auditions pendant cette période. En outre, les travaux en séance publique sont suspendus pendant une semaine en février et deux en avril. Nous n'organiserons donc pas d'audition pendant la semaine du 20 au 25 février.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous commencerons nos travaux la semaine prochaine. Nous les concentrerons principalement le jeudi en fin de matinée et en début d'après-midi. Nous organiserons le plus possible des tables rondes, afin d'avoir des échanges, de confronter les points de vue. Les auditions de la rapporteure, ouvertes à tous les membres de la commission d'enquête, auront lieu plutôt en visioconférence les lundis et vendredis, mais nous tiendrons régulièrement des réunions plénières, pour faire vivre la controverse. Nous tâcherons de concentrer nos travaux sur les points sur lesquels les autres rapports sont silencieux.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je n’ai rien contre les auditions rapporteure, mais elles sont moins intéressantes, notamment parce qu’elles ne donnent pas lieu à une prestation de serment.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Le cas échéant, nous pourrions aussi nous réunir en début d’après-midi les mardis et mercredis.

Mme Corinne Imbert. – Je reviens sur la question du prix des médicaments. Au moment où les médicaments génériques ont été instaurés, les médecins, les vétérinaires, les pharmaciens et les biologistes avaient objecté que leur utilisation saperait le financement de la recherche. En effet, les recettes tirées des produits matures permettaient de financer la recherche, qui a un coût élevé et croissant.

J’avais posé cette question à l’ancien directeur de la Caisse nationale de l’assurance maladie (Cnam) et il n’avait pas su répondre, car il ne voyait la politique d’encouragement des génériques que du point de vue des économies qu’elle produit pour l’assurance maladie, sans voir que ces économies ont représenté un moindre financement de la recherche. Par conséquent, les laboratoires se rémunèrent non plus sur les produits matures, mais sur les produits nouveaux, d’où des médicaments innovants hors de prix. Ce n’est peut-être pas le cœur du sujet, mais c’est peut-être un aspect de la question. La conséquence de l’explosion de la demande mondiale conjuguée à notre politique de prix bas, c’est que nous sommes les derniers servis.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Le prix des produits de santé reflète aussi le coût de la recherche. D’ailleurs, la recherche sur les vaccins américains était massivement financée par des fonds publics.

J’indique par ailleurs que nous devons avoir terminé nos travaux le 24 juillet au plus tard.

Mme Patricia Schillinger. – Ne risquons-nous pas d’être inaudibles à une telle période, pendant les congés ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous pouvons faire en sorte qu’il soit publié avant la mi-juillet.

M. Bruno Belin. – Les prix trop bas ont eu un impact sur la recherche, mais aussi sur la répartition, qui s’écroule – les répartiteurs sont d’ailleurs les seuls professionnels à être assujettis à une obligation de livraison –, ainsi que sur le chiffre d’affaires des officines. Tout cela est une chaîne.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous nous retrouverons le jeudi 9 février après-midi pour nos premières auditions.

La réunion est close à 14 h 20.

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

Mardi 31 janvier 2023

- Présidence de Mme Françoise Férat, président d'âge -

La réunion est ouverte à 16 h 05.

Réunion constitutive

Mme Françoise Férat, présidente. En ma qualité de présidente d'âge, il me revient d'ouvrir la première réunion de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France. Je vous rappelle que cette mission d'information a été créée sur l'initiative du groupe Les Républicains, en application du droit de tirage reconnu aux groupes politiques par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

La Conférence des présidents a pris acte de la création de cette mission d'information le 18 janvier dernier et ses vingt et un membres ont été nommés, sur proposition des groupes politiques, lors de la séance du 24 janvier. S'y ajoute un suppléant, qui n'a pas voix délibérative.

Dans le prolongement des travaux menés par le Sénat depuis de nombreuses années sur des problématiques territoriales et parce que c'est l'essence même des missions que la Constitution de la V^e République attribue au Sénat, la mission d'information s'intéressera plus particulièrement à la place et aux compétences à donner à l'intercommunalité, aux conditions d'une libre administration et d'une autonomie financière effective, à la nature des liens avec l'État et la simplification de l'environnement normatif, à un partage clair des rôles entre les communes et l'État ou encore aux risques juridiques auxquels sont exposés les maires.

Nous devons tout d'abord procéder à la désignation du président de la mission d'information.

Je vous rappelle que, en application du deuxième alinéa de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, « la fonction de président ou de rapporteur est attribuée au membre d'un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe à l'origine de la demande de création obtenant de droit, s'il le demande, que la fonction de président ou de rapporteur revienne à l'un de ses membres ».

Pour les fonctions de président, j'ai reçu la candidature de Mme Maryse Carrère, du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.

La mission d'information procède à la désignation de sa présidente, Mme Maryse Carrère.

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

Mme Maryse Carrère, présidente. – Mes chers collègues, je vous remercie de votre confiance pour présider cette mission qui, j'en suis certaine, sera passionnante.

Nous poursuivons la constitution du Bureau de la mission d'information.

Nous procédons, dans un premier temps, à la désignation du rapporteur.

En application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat rappelé par notre présidente d'âge, le groupe à l'origine de la demande de création de la mission d'information obtient, de droit, s'il le demande, que la fonction de rapporteur revienne à l'un de ses membres.

Le groupe Les Républicains a proposé la candidature de M. Mathieu Darnaud.

La mission d'information procède à la désignation de son rapporteur, M. Mathieu Darnaud.

Mme Maryse Carrère, présidente. Nous procédons, dans un second temps, à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Compte tenu des désignations du président et du rapporteur qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-président et de secrétaire est la suivante : pour le groupe Les Républicains, un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, deux vice-présidents ; pour le groupe Union Centriste, un vice-président et un secrétaire ; et pour chacun des groupes Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants ; communiste républicain citoyen et écologiste ; Les Indépendants – République et Territoires ; Écologiste – Solidarité et Territoires, un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, Mme Anne Chain-Larché ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Frédérique Espagnac et M. Didier Marie ; pour le groupe Union Centriste, M. Jean-Michel Arnaud ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, M. Georges Patient ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, Mme Cécile Cukierman ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, M. Joël Guerriau ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, M. Guy Benarroche.

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Jean Sol ; pour le groupe Union Centriste, Mme Brigitte Devésa.

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son Bureau : Mme Anne Chain-Larché, Mme Frédérique Espagnac, M. Didier Marie, M. Georges Patient, Mme Cécile Cukierman, M. Joël Guerriau et M. Guy Benarroche, vice-présidents ; M. Jean Sol et Mme Brigitte Devésa, secrétaires.

Mme Maryse Carrère, présidente. Le sujet qui nous réunit aujourd'hui parle nécessairement à chacun d'entre nous.

Nos expériences passées, la pratique quotidienne de notre mandat dans nos départements, la part que nous avons tous prise à l'élaboration des nombreuses réformes législatives récentes sur l'organisation territoriale, nous ont conduits à mesurer l'importance des communes et des maires pour la vitalité des territoires ainsi que l'attachement de nos concitoyens à leur égard.

Dès lors, pourquoi s'interroger sur l'avenir des communes et des maires ? Sans doute parce qu'il n'y a pas d'avenir pour nos territoires si les communes et les maires n'en ont pas. Quel est cet avenir, quelles menaces pèsent sur lui, quels espoirs porte-t-il en lui, à quelles conditions pourra-t-il se réaliser ? Ce sont les réponses à ces questions qu'il appartiendra à notre mission d'information d'esquisser.

Notre rapporteur va maintenant vous présenter les axes de réflexion que nous pourrions suivre dans le cadre de nos travaux.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Il est une certitude, au-delà de cette mission d'information, le Sénat porte un attachement singulier à la commune et à son avenir, aux femmes et aux hommes qui président aux destinées de cette entité. À la suite des différentes réformes territoriales qui ont permis de renforcer l'intercommunalité, il importe de s'interroger.

S'interroger sur l'avenir de la commune et du maire, c'est engager une réflexion prospective. Certaines orientations, certaines déclarations récentes de la Première ministre sur le renforcement du lien entre les préfets et les présidents d'intercommunalité, certains travaux de la Cour des comptes sur le fléchage de la dotation globale de fonctionnement (DGF) nous invitent à nous poser une question claire et directe : la commune a-t-elle encore un avenir ? À quoi doit ressembler l'organisation communale dans dix ans ? Quels doivent être le rôle du maire dans ce cadre, ses pouvoirs ou ses moyens ?

Mais avant d'engager la réflexion, une question se pose : pourquoi s'interroger aujourd'hui sur l'avenir de la commune et du maire ?

J'y vois trois raisons.

La première, c'est l'inquiétante crise des vocations des maires.

En 2018, déjà, plus de la moitié des maires en exercice n'envisageaient pas de se représenter lors des élections municipales de 2020 ; à cinq mois de ces élections, seuls 48,7 % avaient décidé de briguer un nouveau mandat ; 28,3 % avaient définitivement renoncé et 23 % hésitaient encore. Depuis cette élection et les années difficiles que les maires ont traversées, notamment avec la crise sanitaire, 55 % d'entre eux indiquaient en novembre dernier ne pas souhaiter se représenter au prochain renouvellement.

Ce désamour contraste avec l'attachement de nos concitoyens à leur commune et la bonne image qu'ils ont généralement de leur maire. On peut faire l'hypothèse – qu'il nous appartiendra de vérifier – que ce désamour témoigne du divorce entre les aspirations des maires et leurs possibilités d'action, entre les attentes – nombreuses – qui pèsent sur eux et les réponses qu'ils peuvent y apporter. Entravés par la multiplication des normes, les maires auraient le sentiment de ne plus avoir les moyens financiers et juridiques d'agir ni les compétences pour mener à bien leur mandat et conduire une politique locale autonome.

L'érosion de la participation aux élections municipales, que nous avons tous constatée lors des dernières élections, doit également nous interpeller. Elle n'est pas seulement imputable aux conséquences de la crise sanitaire. Faut-il y voir les prémices d'un désinvestissement de certains de nos concitoyens à l'égard de l'institution communale ? Ce serait grave, alors que la commune est, par excellence, la cellule de base de la démocratie

locale et qu'elle doit, au contraire, permettre, par les services de proximité qu'elle offre, de conforter et de retisser le lien entre le territoire et ses habitants.

La deuxième raison, c'est que nous sortons de plusieurs années de réformes territoriales à jet continu qui se sont concentrées sur l'architecture territoriale et l'articulation entre les différents niveaux de collectivité, et qui ont, parfois, délaissé l'approche centrée sur la seule commune.

Or, le moment est propice pour réfléchir à la place des communes au sein du bloc communal. En effet, le précédent mandat municipal a été celui de l'achèvement de la carte intercommunale et de la prise de compétences des intercommunalités. L'intégration intercommunale, lancée depuis plus de trente ans, est aujourd'hui arrivée à maturité, et nous pouvons – nous devons, oserai-je dire – en évaluer les effets. Certains maires n'ont-ils pas le sentiment de ne plus avoir de prise sur la décision intercommunale ? Ne convient-il pas de revaloriser la place de la commune et de conforter le caractère « associatif » de l'intercommunalité, dans la ligne qu'a suivie le Sénat lors de l'examen de la loi Engagement et proximité et de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), afin d'apporter tous les assouplissements nécessaires à ces coopérations locales ? Ne faut-il pas conforter la commune dans son rôle de proximité et permettre aux élus de proposer ensemble des solutions différenciées à l'organisation du bloc local en fonction des réalités de leur territoire ?

La troisième et dernière raison tient au fait que les nombreux travaux de contrôle que le Sénat a récemment conduits ou engagés sur les questions locales ont plutôt abordé des thèmes communs à toutes les collectivités, ou ont évoqué certaines structures communales spécifiques en mesure de rivaliser avec les autres échelons territoriaux – Paris-Lyon-Marseille (PLM), métropole –, ou certains aspects de l'exercice du mandat du maire. En revanche, aucune réflexion n'a été spécifiquement menée sur la question du modèle communal à promouvoir à l'horizon 2030 : des communes, pour quoi faire ? Un maire, pour quelles fonctions ? Quel doit être le rôle d'une commune en milieu rural, en milieu urbain ?

Mes chers collègues, vous l'aurez compris, notre mission doit avoir pour ambition de voir s'il est possible de rassembler tous les acteurs des territoires autour d'une vision partagée de l'avenir de la commune et du rôle des maires dans la vie locale.

Pour ce faire, nous vous proposons trois pistes de travail.

Il nous faut, tout d'abord, prendre la mesure du malaise grandissant des maires. Nous pourrions interroger plusieurs maires ayant abandonné leur mandat ou décidé de ne pas se représenter sur ce qui les a conduits à prendre cette décision. Nous pourrions aussi nous déplacer sur le terrain, afin de poursuivre l'investigation sur ce sujet et d'examiner les conséquences pour les territoires et les citoyens de ces communes sans exécutif ou avec des conseils municipaux incomplets.

Ensuite, il nous faudra recueillir le point de vue des représentants des élus locaux et des différents niveaux de collectivités territoriales, ainsi que des représentants de l'intercommunalité. Partagent-ils le même diagnostic sur la situation des communes et des maires et sur les contraintes qui pèsent sur leur action ? Et, surtout, quelle est leur vision de l'avenir de la commune et du rôle du maire ?

À cet égard, il ne faut pas oublier, me semble-t-il, le point de vue du citoyen, que nous pourrions recueillir par un sondage ou une consultation. Qu'attendent nos concitoyens de leur commune et de leur maire et que souhaitent-ils pour l'avenir ?

Enfin, il nous faudra examiner ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. D'ores et déjà, à l'occasion de chaque réforme territoriale, le Sénat a cherché à doter les communes d'une certaine souplesse d'organisation. Nous pourrions voir ce qui a fonctionné et ce qui doit encore être renforcé. Nos déplacements nous permettront également d'identifier les bonnes pratiques qui permettent aux communes de reprendre en main leur destin.

Nous devons toutefois nous garder des approches uniquement techniques et institutionnelles : penser l'avenir de la commune, c'est s'attacher à une vision politique et fonctionnelle de cet échelon local élémentaire. Pour quelles actions la commune sera-t-elle la bonne échelle en 2030 ? À quels besoins de la population doit-elle répondre ? À quelles conditions pourra-t-elle le faire efficacement ?

Voilà quelques premières pistes. Elles doivent encore être enrichies des réflexions et propositions qui vous sembleront pertinentes. Vous pourrez également, si vous le souhaitez, nous transmettre vos suggestions par écrit, d'ici à notre prochaine réunion, pour que nous complétions le programme de nos travaux.

En effet, lorsque nous évoquons la question de la différenciation, il importe de prendre en compte les différentes spécificités des territoires. Aussi, nos travaux pourront s'enrichir des expériences que vous, élus locaux, vivez ou que vous avez vécues. Nous souhaitons que notre démarche soit la plus pragmatique possible. Il n'est pas question d'opposer, au sein du bloc intercommunal, l'intercommunalité à la commune, notre objectif est d'essayer de définir, d'une part, les conditions de nature à conforter la commune et, d'autre part, les outils nécessaires qui lui permettront de jouer son rôle de proximité, échelon de base de la démocratie locale à l'horizon 2030.

L'engouement de tous nos collègues pour participer à cette mission d'information nous oblige à être à la hauteur des espérances de la représentation sénatoriale et, au-delà, des Français qui croient encore – c'est ma conviction profonde – en l'échelon communal.

Mme Cécile Cukierman. – Au-delà de l'intérêt que nous portons à cette mission d'information, le Sénat a la volonté de réaffirmer cet échelon indispensable pour la démocratie que peut être la commune. Nous avons pu le constater lors des cérémonies de vœux qui ont jalonné tout le mois de janvier, les maires ont besoin de voir réaffirmés leur rôle, leur légitimité, leur capacité à animer le vivre ensemble. L'un des objectifs de notre mission est de contribuer à rassurer les élus locaux et à sécuriser leur action, car la crise sanitaire a montré que le lien de proximité s'était distendu. On observe d'ailleurs actuellement, parfois, une « hystérisation » des rapports entre les citoyens et les élus.

M. Jean-Marc Boyer. – N'oublions pas de différencier la commune rurale de 300 ou 400 habitants de la commune centrale d'une métropole. De même, l'avenir d'une commune rurale varie fortement, avec des objectifs différents, selon qu'elle est située dans une intercommunalité de 10 000 ou 15 000 habitants ou dans une métropole. Le décalage – je ne parle pas de fracture – entre une intercommunalité urbaine et une intercommunalité rurale doit faire partie de nos réflexions. Voyons comment nous pouvons rassembler ces deux mondes différents.

M. Jean-Michel Arnaud. – Nous partageons le diagnostic posé par le rapporteur quant au désengagement des citoyens à l'égard de la chose publique, couplé à une perte de confiance des maires en leur capacité à agir et à être utile, même si cela est sans doute moins sensible dans certains de nos territoires. Cette situation s'explique par les lois de décentralisation qui se sont succédé ainsi que par une question plus technique qu'il conviendra d'examiner, à savoir les moyens mis à la disposition du couple président d'intercommunalité-maire. Cette relation asymétrique ne facilite pas parfois l'appropriation durable des enjeux municipaux par les élus des conseils municipaux. On est vraiment à la croisée des chemins.

Il conviendra également de faire un bilan des communes nouvelles, qui ont été présentées comme une possibilité pour les communes les plus rurales de conserver une capacité d'agir et d'avoir un poids dans les intercommunalités naissantes et grandissantes. L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a privilégié fortement l'émergence des communes nouvelles, mais on arrive à point de saturation. Il faut repositionner la commune non seulement comme un lieu d'action de proximité, mais également comme un lieu de protection des libertés locales, en mesure de repousser la montée des populismes dans toute leur diversité. Toutefois, pour être crédible, le maire doit avoir les moyens et la capacité d'agir. Or les citoyens le constatent, la capacité des maires est limitée.

C'est pourquoi nous devons nous interroger sur la démocratie locale et sa capacité à se régénérer pour faire face à la montée des fractures territoriales et des populismes, ainsi qu'à la rupture du pacte de confiance entre les citoyens et les élus de proximité. Notre sujet est donc éminemment politique.

Le Président de la République a exprimé la volonté d'engager une réflexion sur les institutions, mais ce travail passe aussi, voire d'abord, par une réflexion sur la commune, car celle-ci constitue l'élément d'appropriation et d'identité d'un grand nombre de nos concitoyens. Veillons à ce que les pertes d'enracinement ne s'accroissent pas trop.

Mme Anne Chain-Larché. – Depuis 2020, les maires qui ont déjà exercé un mandat constatent que les choses sont de plus en plus difficiles, et ceux qui sont élus pour la toute première fois découvrent l'ampleur de leur mission. C'est pourquoi nous devons leur apporter des réponses.

Certes, la centralisation est une cause de la dégradation de la situation. Nous entendons encore des critiques sur la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dont on mesure les conséquences dans certains territoires, et la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam). Par ailleurs, certaines communes souhaitent sortir de certaines intercommunalités ou communautés d'agglomération.

En outre, les maires déplorent une absence de lisibilité budgétaire d'une année sur l'autre, avec la baisse de la DGF, de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Les maires s'inquiètent également de la préconisation émise par la Cour des comptes de transmettre directement la DGF aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour la transférer ensuite aux communes.

Pour toutes ces raisons, cette mission d'information est bienvenue. Les élus attendent beaucoup du Sénat, l'assemblée qui les représente. Dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, nous avons d'ailleurs voté la fin de l'obligation du reversement de la taxe d'aménagement perçue par les communes aux EPCI.

M. Éric Kerrouche. – Je ne suis pas certain que nous puissions résoudre tous les problèmes. La transformation des paroisses en communes a laissé des traces durables depuis 250 ans : on essaie de rationaliser et de supprimer les communes.

Ne faisons pas preuve d'idéalisation, mais n'adressons pas non plus de reproches excessifs. Dans le cadre de la différenciation, faut-il aller plus loin encore, en opérant une différenciation à l'intérieur du mode d'organisation communale ? Une commune de 50 habitants doit-elle s'organiser de la même façon qu'une commune de 8 000 ou de 15 000 habitants ? Je ne le crois pas. Les communes sont-elles uniquement dans une logique identitaire, selon les règles de l'*affectio societatis*, et non pas dans l'optique de proposer des services publics aux citoyens ? Dans cette dernière hypothèse, seules certaines communes ont les moyens de répondre à ces attentes.

De la même façon, faut-il revenir sur les intercommunalités ? Or, seule, une commune ne peut pas faire grand-chose. Ou faut-il revoir le fonctionnement des intercommunalités ? Nous aurons du mal à contourner la question constitutionnelle s'agissant de la représentativité de l'intercommunalité.

Certaines modalités du fonctionnement démocratique local ne sont plus en phase avec les exigences actuelles des citoyens. Pour reprendre une expression de Jean Viard, la démocratie locale ne peut plus être une démocratie du sommeil, ce qu'elle est actuellement avec l'effondrement de la participation locale depuis 1990. Interrogeons-nous sur ce paysage dévasté.

Pour ce qui concerne les élus, il faudrait quantifier le retrait des élus, pour voir l'évolution. En 2018, lorsque j'ai écrit *Le blues des maires*, 50 % des maires ne voulaient pas se représenter, mais ce n'est pas ce qui s'est passé dans les faits. Nous le savons tous, il est de plus en plus difficile d'exercer un mandat, singulièrement un mandat de maire. Interrogeons-nous aussi sur le statut du maire et donc sur celui de l' élu local.

Mme Françoise Férat. – Je partage les propos de mes collègues. Modestement, je peux partager avec vous mon expérience en tant que maire, vice-présidente d'un conseil départemental, présidente du parc naturel régional de la Montagne de Reims, élue d'un département où la moitié de la population vit dans une grande ville et l'autre dans des communes très rurales.

Le périmètre de la mission d'information est bien circonscrit. Le défi à relever est certes difficile, mais la contribution de chacun d'entre nous nous permettra d'aboutir à des propositions intéressantes, j'en suis convaincue.

Mme Catherine Belhiti. – Mon département est extrêmement rural, il compte 725 communes. Je suis interpellée par le nombre de jeunes maires qui ont déjà démissionné face à l'ampleur du travail, mais aussi à l'évolution de la société. Les maires se retrouvent constamment confrontés aux menaces, à des actes de violence. De plus, ils ne sont pas accompagnés ; il est difficile de trouver des secrétaires de mairie parce qu'il n'y a pas de formation.

Les communes rurales se plaignent également d'une faible représentation dans les intercommunalités. Elles se retrouvent noyées dans l'intercommunalité.

Il faut se pencher sur le statut des maires, les indemnités. Comment les motiver pour les prochaines élections ?

De plus, il convient de réfléchir à la manière de leur redonner des moyens financiers, notamment avec la suppression de la taxe d'habitation. La taxe foncière ne suffira pas.

M. Hugues Saury. – Il peut être intéressant de connaître l'organisation territoriale des pays voisins.

La situation est effectivement très différente d'une commune à l'autre. Mon département du Loiret compte une métropole et des communes extrêmement rurales.

Pour ma part, je ressens une forme de désespérance des élus, qui se sentent démunis face à la multiplicité et à la complexité des normes. Ils se trouvent dans une situation d'impuissance et de dépossession. C'en est fini du maire qui porte sa commune ! Les moyens dont disposent les maires sont bien maigres face à leurs ambitions.

Le retrait des citoyens pose, d'une façon plus générale, la question de la relation des élus face à leurs administrés, qui devient, à mon sens, de plus en plus compliquée.

Dernièrement, j'ai lu un article de presse dont le titre m'a choqué : *la France croule sous ses collectivités territoriales*. Une petite musique laisse croire que notre organisation territoriale coûterait extrêmement cher. Mais si l'on devait se passer du maire qui fauche les bas-côtés ou fait des travaux de déneigement, quel serait le coût d'un agent d'une grande intercommunalité pour le remplacer ?

Les élus attendent nos travaux.

M. Didier Marie. – Le sujet est particulièrement sensible. Il me semble utile de prendre en considération l'évolution de notre société. Lorsque les communes ont été créées il y a 250 ans, nos concitoyens étaient attachés à leur territoire, y vivaient, y travaillaient, y passaient l'essentiel de leur vie, quelle que soit d'ailleurs la taille de la commune. Aujourd'hui, nos concitoyens sont ultramobiles. Dans la commune où j'ai été maire, en l'espace de dix ans, près de la moitié de la population est partie. La relation au territoire est différente.

De la même façon, dans leur vie quotidienne, nos concitoyens ont une approche différente, phénomène qui s'est accéléré au cours des dernières années : ils ne travaillent quasiment plus là où ils habitent, les activités de loisirs sont plus proches du lieu de travail. Cette situation explique cette distanciation à l'égard du fait communal. S'y ajoute la crise démocratique que nous connaissons et qui ne touche pas que l'échelon communal. Nous devons nous interroger sur la manière dont nous pouvons associer nos concitoyens à la décision publique.

Je vous rejoins, on n'a pas la même fonction ni le même rôle selon que l'on est maire d'une commune de 70 habitants ou de 250 000 habitants. Mais cela signifie aussi que la commune n'a pas les mêmes moyens et n'offre donc pas les mêmes services. Il nous faut engager une réflexion sur le rôle du maire, des élus, en fonction des strates de population.

Enfin, il nous faut nous pencher sur la relation entre la commune et l'intercommunalité. La proportion de cas où cela ne se passe pas bien est marginale. Si vous en êtes d'accord, nous pourrions recueillir les témoignages des intercommunalités qui ont redonné un souffle aux communes. L'intercommunalité a ses vertus : n'opposons pas les intercommunalités aux communes, mais nourrissons nos réflexions des expériences positives.

Enfin, j'aimerais savoir comment s'articulera, dans la durée et sur le fond, cette mission d'information avec le groupe de travail lancé par le président Larcher ?

Mme Brigitte Devésa. – Mon département des Bouches-du-Rhône compte 119 communes. À vous entendre les uns et les autres, je constate que les maires rencontrent quasiment les mêmes problématiques.

Je rejoins mon collègue Jean-Michel Arnaud, la protection des libertés locales est une question très importante. Gardons à l'esprit que la commune est l'échelon local indispensable. Les citoyens s'adressent directement à leur maire en cas de problème, notamment dans les petites communes rurales.

Durant tout le mois de janvier, j'ai entendu le même discours. Les maires déplorent de ne pas être écoutés, d'être privés de liberté financière. Ils se sentent étouffés. Dans le cadre des services déconcentrés, le parlementaire fait le lien entre la commune et la préfecture.

De nombreuses questions doivent être examinées. Certains ont parlé des indemnités des élus, notamment dans les petites communes. Un maire d'une commune de moins de 300 habitants est directement plongé dans la vie de la commune, pour une faible indemnité.

En outre, dans un même territoire, certaines communes ne fonctionnent pas de la même manière en fonction du plan local d'urbanisme (PLU).

J'espère que cette mission d'information apportera des éléments de réponse, car les maires comptent vraiment sur nous.

M. Guy Benarroche. – Cette mission d'information doit avoir une vraie vision prospective, comme l'a souligné le rapporteur. On ne doit donc rien s'interdire. Les communes doivent-elles aller vers l'autarcie, vers une indépendance énergétique, alimentaire, agricole, financière, fiscale la plus importante possible ? Ou doivent-elles impérativement faire partie d'un groupement plus important, car les communes actuelles ne parviendront pas à définir des politiques permettant à un territoire de se développer ? Je ne prends pas position pour l'une ou l'autre vision ; je pose la question.

Comme Didier Marie l'a indiqué, la situation a beaucoup évolué, nos concitoyens ne travaillent plus dans la commune dans laquelle ils vivent. Cela induit des changements considérables sur la vision qu'ils ont de leur commune et sur leur engagement civique.

Doit-on lier l'avenir des communes à la gouvernance d'une commune par un maire, si l'on veut que les citoyens participent à la gouvernance ? Certes, ma question peut être iconoclaste, mais il n'existe pas une seule solution pour toutes les communes.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous nous sommes interrogés sur la temporalité de nos travaux, compte tenu de l'existence du groupe de travail sur la

décentralisation. Il faudra bien sûr qu'il y ait des passerelles et des points de cohérence avec l'ensemble des travaux du Sénat.

Ce qui a motivé la création du groupe de travail sur la décentralisation, c'est la réflexion actuellement menée par le Président de la République. Il nous était impossible de rester sourds à des évolutions annoncées en matière de décentralisation, de déconcentration, de différenciation.

Nous l'avons tous dit, la commune joue aujourd'hui un rôle singulier, atypique. Elle a, bien sûr, connu des évolutions : la commune de 2023 n'est pas celle d'il y a 250 ans. L'approche territoriale de nos concitoyens n'est sans doute pas la même. Pour autant, elle reste la cellule de base de la démocratie locale. Nous souhaitons vraiment avoir une réflexion tournée vers le citoyen et son lien avec la commune. Pour nourrir nos réflexions, nous souhaitons faire un sondage sur la perception des communes – entre petites et grandes communes, entre communes rurales ou hyperrurales et communes urbaines ou métropoles, les regards sont nécessairement différents.

Enfin, je crois qu'il y a aujourd'hui un phénomène post-lois de réforme territoriale depuis 2010, depuis la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT), en passant par la loi NOTRe. On sent bien que les mesures prises ont une incidence très directe sur l'évolution institutionnelle, avec le besoin de proximité et d'échelons exprimé par nos concitoyens, car il leur permet de lire l'action publique.

Pour ces trois raisons, il nous a semblé important de faire un focus sur le fait communal.

Je le répète, il n'est pas question pour nous d'opposer la commune à l'intercommunalité. Si la cohabitation entre la commune et l'intercommunalité ne pose pas nécessairement de difficulté, nous devons prendre en compte certaines réalités, notamment le fait que le maire ait parfois du mal, aujourd'hui, à se retrouver dans l'ensemble intercommunal, à faire entendre la voix de sa commune.

Au-delà, la commune reste, aux yeux de nos concitoyens, l'incarnation de ce qui se passe à l'échelon de proximité. Aujourd'hui, c'est aussi le premier – ou le dernier ! – des services publics sur notre territoire. C'est fondamental. Il nous faut faire une lecture pragmatique, réaliste, et avoir un regard très politique parce que le débat ne doit pas être purement technique. C'est l'avenir de la commune qui est en jeu.

Le groupe de travail sur la décentralisation aura une approche plus globale, la commune étant l'un des éléments de l'ensemble, notre mission d'information est vraiment là pour éclairer l'avenir de la commune. Cher Guy Benarroche, nous ne devons nous interdire aucune réflexion, que ce soit sur la gouvernance ou sur la commune.

Nous sommes conscients qu'il existe des différences fondamentales entre la plus petite commune de France – Rochefourchat, dans la Drôme, qui ne compte qu'un habitant – et Paris, qui en totalise plus de 2 millions.

Avant-hier, j'ai été frappé de retrouver, dans le discours du maire de Pointe-à-Pitre, où je me suis rendu avec le président du Sénat dans le cadre d'une mission sur la déconcentration et la décentralisation, les propos des maires de mon département de l'Ardèche que j'ai entendus lors de toutes les cérémonies de vœux : il y a une philosophie qui

singularise la commune, qui la rend atypique. Cette collectivité se distingue par sa clause de compétence générale et par le fait qu'elle soit ce premier lien avec nos concitoyens.

Il serait important, pour que l'on définisse bien le périmètre de nos travaux, que chacune et chacun d'entre vous puisse, d'ici à notre prochaine réunion, qui aura lieu dans quinze jours, nous faire remonter les sujets connexes que nous pourrions aborder ; les déplacements qui vous paraissent importants ; des exemples de mauvaises comme de bonnes pratiques. En effet, nous devons avancer, et la conclusion de nos travaux doit s'articuler avec ceux du groupe de travail sur la décentralisation.

Mme Marie-Christine Chauvin. – Je veux vraiment insister sur la situation des maires des petites et très petites communes. Ils font tout ! Leur seule assistance vient du secrétaire de mairie, à raison de quelques heures par semaine, loin des services techniques des communes plus importantes. Ces maires se sentent vraiment seuls. Ils manquent de soutien et se sentent un peu perdus dans les grandes intercommunalités.

Par exemple, dans mon territoire, on est passé d'une communauté de communes de 22 communes et 6 000 habitants, où chaque maire participait, apportait ses idées, à une communauté de communes de 66 communes et 24 000 habitants. Beaucoup de maires n'osent plus y aller ou s'y exprimer – c'est un vrai problème. Se posent aussi des problèmes dans le cadre du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Si nous devons évidemment porter une attention à toutes les communes, nous devons réfléchir en particulier aux plus petites d'entre elles.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Je pense que notre mission tombe à point nommé, compte tenu de l'annonce, par le Président de la République, d'une prochaine réforme des institutions, avec des propositions très novatrices – elles seraient même de nature à choquer – sur le fameux millefeuille institutionnel, même si c'est le département plus que la commune qui risque d'être en cause. Nos travaux peuvent apporter une contribution à cette réforme si l'on nous entend.

Il nous faut être concrets. C'est en allant voir les maires, en discutant avec eux, en échangeant avec ceux qui ont démissionné que l'on parviendra à comprendre la désaffection de nombre d'entre eux. Dans mon département, il n'y a aucune commune où il n'y ait pas eu de liste au premier tour des municipales : les 470 conseils municipaux ont été volontaires. Or, depuis deux ans et demi, les démissions se succèdent – c'est inédit.

J'ai relevé quelques points intéressants : la question du nouveau statut du maire, celles de la formation, de l'accompagnement, le problème de la complexité des décrets d'application des lois, qui sont toujours des casse-tête pour les maires. La relation au territoire et au citoyen a aussi changé.

Nous essaierons de vous communiquer le calendrier de nos travaux le plus rapidement possible. D'ici là, n'hésitez pas à faire remonter vos propositions.

Mme Brigitte Devésa. – Peut-on vous proposer des auditions ?

Mme Maryse Carrère, présidente. – Nous organiserons évidemment des tables rondes avec les associations d'élus, mais nous sommes ouverts aux propositions d'auditions de maires qui ont démissionné ou de nouveaux maires que vous connaissiez.

Mme Catherine Belrhiti. – Nous pouvons aussi entendre des maires qui font des choses originales.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Oui.

M. Jean-Marc Boyer. – A-t-on une idée du calendrier de l'annonce par le Président de la République de la réforme des institutions ? Cela risque sérieusement d'orienter nos travaux, nos déplacements, nos auditions...

Mme Maryse Carrère, présidente. – J'ai cru comprendre que l'idée était d'enchaîner avec la réforme des retraites.

M. Hugues Saury. – Il est question de la fin du mois de février.

Mme Anne Chain-Larché. – Permettez-moi d'ajouter un point.

La suppression du corps préfectoral, avec l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État et le décret du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État, n'est pas sans conséquence sur la vie des communes. Il sera possible de rester au maximum neuf ans dans le même corps et cinq ans dans le même poste. Les membres du corps préfectoral, qui sont des interlocuteurs privilégiés des maires, risquent tout simplement de disparaître parce qu'ils seront affectés dans d'autres ministères. C'est un coup porté à l'existence même des départements, mais aussi à la relation entre l'État, au travers du préfet, et le maire, qui me paraît lourd de conséquences pour l'avenir. Ce sujet pourrait faire l'objet d'auditions.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Le sujet des relations entre le maire et le préfet est en effet un point essentiel à étudier.

La réunion est close à 17 h 15.

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

Mardi 31 janvier 2023

- Présidence de M. Pierre Cuypers, président d'âge -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Réunion constitutive

M. Pierre Cuypers, président. – Il me revient, en ma qualité de président d'âge, d'ouvrir la première réunion de la mission d'information sur « le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert ».

C'est un sujet qui me tient à cœur, à titre personnel. J'ai en effet été le rapporteur du groupe de travail conjoint de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires européennes qui a abouti, en novembre 2019, au rapport intitulé *Les biocarburants : un atout pour la transition et l'indépendance énergétiques*. Ce rapport d'information pourra, je l'espère, contribuer à alimenter nos réflexions sur ce sujet, même si le champ de la mission d'information qui nous rassemble est plus large.

J'ai également été président de la mission d'information sur la méthanisation dans le mix énergétique, qui a abouti au rapport d'information intitulé *La méthanisation : au-delà des controverses, quelles perspectives ?* Celui-ci pourra également contribuer à alimenter nos réflexions, dans la mesure où le biogaz est assimilé aux biocarburants au sens du droit de l'Union européenne qui – je le rappelle – fixe nos objectifs en matière de décarbonation.

Nous sommes réunis aujourd'hui afin de constituer le Bureau de cette mission d'information, créée en application du droit de tirage des groupes politiques, prévue par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

Le groupe Union Centriste (UC) en a formulé la demande le 8 décembre 2022 et la Conférence des présidents en a pris acte le 14 décembre. La liste des vingt-trois membres de la mission d'information, proposés par les groupes politiques, a été approuvée par le Sénat lors de sa séance du mardi 17 janvier 2023.

Je vous rappelle que, en application du deuxième alinéa de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, « la fonction de président ou de rapporteur est attribuée au membre d'un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe à l'origine de la demande de création obtenant de droit, s'il le demande, que la fonction de président ou de rapporteur revienne à l'un de ses membres ».

Nous devons tout d'abord procéder à la désignation du président de la mission d'information.

Pour les fonctions de président, j'ai reçu la candidature de M. Gilbert-Luc Devinaz, du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Gilbert-Luc Devinaz.

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Je vous remercie tous de m'avoir confié la présidence de cette mission d'information. Je remercie le groupe Union Centriste d'en avoir proposé la création.

Nous poursuivons la constitution du Bureau de la mission d'information.

Nous procédons, dans un premier temps, à la désignation du rapporteur.

En application de l'article 6 bis du Règlement du Sénat, comme l'a rappelé le président d'âge, la fonction de rapporteur revient de droit, s'il le souhaite, au groupe à l'origine de la demande de création de la mission d'information.

Le groupe Union Centriste a proposé le nom de M. Vincent Capo-Canellas.

La mission d'information procède à la désignation de son rapporteur, M. Vincent Capo-Canellas.

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Nous procédons, dans un second temps, à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Compte tenu des désignations du président et du rapporteur qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-président et de secrétaire est la suivante : pour le groupe Les Républicains, deux vice-présidents et un secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, un vice-président ; pour le groupe Union Centriste, un secrétaire ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, un vice-président ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe du Rassemblement démocratique et social européen, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, un vice-président ; enfin, pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Pierre Cuypers et M. René-Paul Savary ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, M. Sébastien Pla ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, M. Bernard Buis ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, M. Gérard Lahellec ; pour le groupe du Rassemblement démocratique et social européen, M. Henri Cabanel ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, M. Franck Menonville ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, M. Daniel Salmon.

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, Mme Martine Berthet ; pour le groupe Union Centriste, Mme Nadia Sollogoub.

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son Bureau : MM. Pierre Cuypers, René-Paul Savary, Sébastien Pla, Bernard Buis, Gérard Lahellec, Henri Cabanel, Franck Menonville et Daniel Salmon, vice-présidents ; Mmes Martine Berthet et Nadia Sollogoub, secrétaires.

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – La durée de notre mission étant de six mois à compter du 17 janvier, soit jusqu’à mi-juillet, nous sommes convenus avec M. Vincent Capo-Canellas que nos travaux devraient idéalement aboutir d’ici à la fin du mois de juin, afin de pouvoir communiquer sur nos conclusions avant la mi-juillet et de faire en sorte que certaines propositions puissent être prises en compte, le cas échéant, lors de l’élaboration du projet de loi de finances pour 2024.

Cela nous laisse quatre mois pour mener des auditions et effectuer des déplacements sur le terrain. Le mois de juin serait consacré à la rédaction du rapport et aux différentes étapes de son adoption.

Compte tenu des contraintes liées aux travaux des structures permanentes et à la séance publique, nous pourrions essayer de tenir des réunions plénières le mardi et le mercredi, entre 16 h 30 et 19 h 00.

Comme il est d’usage, nos travaux en réunion plénière donneront lieu à des comptes rendus qui seront annexés au rapport. Lorsque cela s’y prêtera, nous demanderons également que ces réunions fassent l’objet d’une captation vidéo.

D’ores et déjà, je souhaite vous indiquer que nous envisageons de procéder à des auditions en réunion plénière les mardi 7 et mercredi 8 février à 16 h 30, puis les mardi 14 et mercredi 15 février à 16 h 30, sous réserve évidemment que les personnes que nous souhaitons auditionner soient disponibles. Il est toutefois très probable qu’il soit nécessaire d’envisager des auditions en format rapporteur, élargi à l’ensemble des membres intéressés, afin d’auditionner toutes les personnes nécessaires.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – Je vous remercie pour votre confiance et je me réjouis que nous puissions, au travers de cette mission d’information, nous intéresser de manière approfondie au développement d’une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert.

M. Pierre Cuypers a rappelé tout à l’heure des travaux antérieurs du Sénat sur les biocarburants, mais je veux également évoquer, plus largement, l’ensemble des travaux portant sur les enjeux liés aux énergies et aux mobilités. Ils seront naturellement pris en compte dans notre réflexion et nous essaierons de nous coordonner au mieux avec les travaux en cours. Je sais que l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), après avoir travaillé sur les modes de production de l’hydrogène, va travailler sur la décarbonation du secteur aéronautique.

Je n’oublie pas non plus que notre collègue Stéphane Demilly, lorsqu’il était député, avait présidé une mission d’information sur les agrocarburants, dont les travaux avaient été publiés en janvier 2020.

Le champ de cette mission d’information est toutefois plus large, puisqu’il couvre certes les biocarburants, mais aussi les carburants synthétiques durables et l’hydrogène vert. Nous devons nous intéresser à ces trois sources ou vecteurs d’énergie.

Nous devons également prendre en considération un contexte qui évolue rapidement, au niveau européen comme sur le plan international.

Je pense en premier lieu à la mise en œuvre de la loi européenne sur le climat, au travers du paquet législatif « Ajustement à l’objectif 55 », qui concerne notamment

l'électromobilité, les biocarburants, les carburants synthétiques ou l'hydrogène. Ce paquet, dont de nombreux éléments sont désormais finalisés, prévoit notamment la fin de la commercialisation des voitures et camionnettes neuves fonctionnant avec des moteurs thermiques à l'horizon 2035, sous réserve d'une clause de revoyure en 2026. L'accord trouvé en septembre 2022 mentionne aussi une proposition à venir concernant l'immatriculation après 2035 des véhicules fonctionnant exclusivement avec des carburants neutres en CO₂.

Des initiatives en faveur de l'incorporation de carburants durables dans les secteurs du transport maritime ou de l'aviation figurent également dans cet ensemble de mesures. Il en est de même des dispositions sur les infrastructures de recharge pour carburants alternatifs.

Ce paquet européen a fait beaucoup parler de lui, notamment s'agissant de la fin de la commercialisation des voitures neuves fonctionnant avec des moteurs thermiques à l'horizon 2035. Certains constructeurs automobiles s'attachent désormais à développer, d'ici à la clause de revoyure prévue en 2026, une filière de carburants synthétiques offrant de réelles perspectives économiques.

Le Sénat avait adopté l'an dernier une résolution européenne sur laquelle nous pourrions notamment nous appuyer. Nous devons également analyser les stratégies de développement des filières adoptées à l'échelle européenne.

La guerre en Ukraine a toutefois conduit l'Union européenne à adopter ou préparer de nouvelles mesures dans le cadre du plan REPowerEU, qui vise à renforcer l'autonomie de l'Union européenne sur le plan énergétique, en mettant en particulier l'accent sur le développement de la filière hydrogène.

Lors du conseil des ministres franco-allemand qui s'est tenu le 22 janvier dernier, à l'occasion de la commémoration du 60^e anniversaire du traité de l'Élysée, la France et l'Allemagne se sont engagées à accroître leurs investissements dans les énergies renouvelables et bas-carbone, et l'accent a été mis sur l'hydrogène.

Un groupe de travail conjoint franco-allemand sur l'hydrogène devrait rendre, d'ici à la fin du mois d'avril prochain, ses conclusions et recommandations relatives aux choix stratégiques en matière de développement de l'hydrogène, afin « de développer une production de l'hydrogène à grande échelle et de bâtir un marché européen de l'hydrogène résilient reposant sur la solidité de la production locale et la durabilité des importations nécessaires ».

Parallèlement, nous devons également prendre en compte l'*Inflation Reduction Act* (IRA) adopté par le Congrès américain, qui vise à décarboner l'économie américaine et qui cible notamment les technologies concernant les carburants durables et l'hydrogène. Cette loi américaine a été jugée particulièrement agressive pour l'Union européenne. Des mesures pour y faire face devraient ainsi être annoncées lors du Conseil européen extraordinaire prévu les 9 et 10 février.

Nos travaux ne peuvent se concevoir à cet égard sans une dimension européenne et internationale forte, à laquelle nous devons être très attentifs.

Il m'apparaîtrait à cet égard important que nous nous rendions à Bruxelles pour organiser des auditions à la Commission européenne, au Parlement européen ainsi que dans

différentes instances, mais aussi que nous envisagions un déplacement dans un pays de l'Union, par exemple en Allemagne, si nous en avons le temps.

Il serait également très utile de disposer d'éléments comparatifs sur les stratégies adoptées par d'autres États.

Au-delà de cette dimension européenne et internationale, il nous faudra évidemment nous pencher sur la politique conduite à l'échelon national. Je rappelle que les plans de relance et d'investissement ont dégagé des moyens substantiels pour l'hydrogène, mais aussi les véhicules du futur. Différentes stratégies ont été élaborées pour promouvoir les différentes filières, qu'il nous faudra analyser attentivement au regard des nouveaux enjeux.

La question du développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert me paraît ainsi recouvrir plusieurs axes.

Il me semble que nous devons faire un état des lieux précis des définitions, des cadres juridiques applicables et des infrastructures, existantes ou en devenir, de production, de distribution et de consommation de ces technologies.

Nous devons nous intéresser au cadre de développement, et donc aux mesures permettant d'inciter ou d'accompagner le développement de cette filière, ou plutôt de ces filières. Je pense évidemment aux dispositifs économiques ou fiscaux permettant d'accompagner les investissements, mais aussi à la nécessité d'avoir une approche dynamique en termes de capacités et de débouchés.

Cette démarche implique d'étudier les concurrences qui peuvent exister entre les différents types de carburant, s'agissant de l'accès aux financements pour la recherche et le développement, de la production, de la consommation et de la distribution, mais aussi d'évoquer les conflits d'usage.

Je pense à la question des conflits d'usage en matière de production, avec la question des usages agricole, forestier ou énergétique de la biomasse, mais également à la répartition des carburants produits entre les différentes filières : routière, ferroviaire, maritime et aérienne.

Nous ne pourrions pas non plus ignorer la concurrence liée au développement de la mobilité électrique, ni la concurrence internationale.

À l'issue de nos travaux, je souhaite que nous puissions dessiner une perspective claire de développement de ces trois filières.

Pour y parvenir, nous devrions rencontrer l'ensemble des acteurs intéressés : les ministères et agences concernés ; les acteurs industriels de la filière, sur le plan de la production d'énergie comme de la distribution ; les acteurs de la filière agricole ; les acteurs de la mobilité, qu'il s'agisse des constructeurs automobiles ou aériens, des armateurs, des acteurs du ferroviaire ou des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires ; les acteurs de la recherche et développement ; les structures de financement ; des sociétés savantes, des *think tanks* et des organisations non gouvernementales.

Outre les auditions que nous organiserons à Paris, il nous semble important, avec le président, de pouvoir également nous rendre sur le terrain. Les déplacements de ce type sont en effet souvent très utiles !

Voilà quelques premiers axes, qui pourront naturellement être ajustés ou complétés en fonction des auditions auxquelles nous procéderons.

Mme Béatrice Gosselin. – Dans quelle salle auront lieu les réunions ?

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Cette salle serait parfaite, mais tout dépendra des besoins des différentes commissions et de la disponibilité des salles alors que certaines d'entre elles sont en travaux.

M. Pierre Cuypers. – La crise énergétique est évidente. Il est crucial que nous soyons moins dépendants du reste du monde, et donc moins vulnérables. Les efforts de recherche dans ce secteur menés à l'étranger, notamment outre-Atlantique, sont impressionnants ; nous devons mettre l'accent sur cette dimension, essentielle si l'on veut trouver de nouvelles sources d'énergie de substitution au pétrole et développer une nouvelle filière. Il convient de mobiliser des fonds publics ou privés dans cette direction. J'ajoute que le bouquet d'énergies que nous possédons en France est une chance pour notre pays. Nous ne devons négliger aucun aspect.

M. Bernard Buis. – Pourrez-vous nous transmettre en avance un planning prévisionnel des déplacements afin que nous puissions nous organiser ?

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Les déplacements sont toujours instructifs. Nous ferons en sorte de vous communiquer les dates le plus tôt possible.

M. Gérard Lahellec. – Élu de Bretagne, je suis très intéressé par les questions relatives à la méthanisation, à l'agrivoltaïsme, au rapport entre les biocarburants et l'agriculture. Toutes les positions existent à ce sujet. Certains agriculteurs considèrent que la méthanisation peut être une solution aux difficultés qu'ils connaissent. Des coopératives sont déjà engagées dans la production de biocarburants. À l'inverse, d'autres exploitations agricoles ont la chance d'être à proximité d'un point de collecte du gaz de Gaz Réseau Distribution France (GRDF)...

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Notre rapporteur a mis l'accent sur les conflits d'usage entre la production de biocarburants et l'agriculture, d'une part, et sur la question de la répartition des carburants produits entre les différents modes de déplacement, d'autre part.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – Nous voulons tous réussir la transition écologique, notamment dans les transports. Beaucoup de recherches ont lieu, notamment pour trouver de nouveaux procédés technologiques ou développer la propulsion à l'hydrogène. De nombreux rapports ont été publiés sur les biocarburants. Nous chercherons à actualiser la réflexion à l'aune des nouveaux objectifs. Il est aussi question de développer des carburants synthétiques durables. Nous devons en étudier les modalités et définir leurs usages potentiels. Peut-être parviendrons-nous à déterminer quelle énergie sera la plus efficace en termes de transition énergétique.

Comment régler les questions de concurrence ? Je pense au maritime, mais aussi au transport routier de marchandises, pour lequel l'électrique ne fera pas tout. Le rôle des biocarburants, des carburants synthétiques et de l'hydrogène doit être examiné, ainsi que les modalités de production, de distribution et de concurrence, en particulier pour l'agriculture – certains d'entre vous ont une maîtrise particulière du sujet.

La filière est-elle utile à celle de l'électricité ? Quels sont les effets de bord ? Sans préempter la réflexion, le contexte est renouvelé. Il faut se pencher sur les technologies : sont-elles matures ? À quelle échéance ? Comment nous organisons-nous pour produire l'énergie ? En France, nous abordons volontiers la réflexion scientifique et technologique, mais il faut, à l'arrivée, disposer d'une filière souveraine. Nous avons donc du pain sur la planche et vos suggestions seront d'autant plus bienvenues.

Mme Martine Berthet. – En effet, les enjeux de cette mission sont d'autant plus importants au regard de l'importance des zones à faibles émissions (ZFE). Les entreprises, du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) notamment, nous sollicitent, car elles n'ont pas la technologie pour avoir un matériel roulant respectueux des ZFE. Choisir une énergie ne suffit pas, les filières industrielles doivent suivre.

M. Pierre Cuypers. – Un mot intéressant est celui de complémentarité : une énergie peut s'ajouter à une autre. Nous pourrions ainsi trouver les solutions les plus adaptées, qui ne viendront pas en concurrence avec, par exemple, l'alimentation.

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Je vous remercie de votre participation. Notre travail promet d'être large et intéressant, dans des délais contraints.

La réunion est close à 18 h 35.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 6 FÉVRIER ET À VENIR

Commission des affaires économiques

Mercredi 8 février 2023

À 9 heures

Salle 263

Captation

-Table ronde sur la viande in vitro autour de :

- . M. Thierry Marx, chef cuisinier et président de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) ;
- . M. Etienne Duthoit, fondateur et directeur général de Vital Meat ;
- . M. Nicolas Morin-Forest, cofondateur et président de Gourmey ;
- . M. Jean-François Hocquette, directeur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

- Examen du rapport de Mme Anne-Catherine Loisier et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 261 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à sécuriser l'approvisionnement des Français en produits de grande consommation

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 6 février 2023 à 12 heures

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 821 (2021-2022), présentée par M. Jean-Louis Lagourgue et plusieurs de ses collègues, visant à mieux protéger les locataires bénéficiant d'une allocation de logement et vivant dans un habitat non-décent

Commission des affaires étrangères

Mercredi 8 février 2023

À 9 h 30

Salle René Monory

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 196 (2022-2023) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Cour pénale internationale sur l'exécution des peines prononcées par la Cour (M. Édouard Courtial, rapporteur)

- Désignation de rapporteurs sur les textes suivants :

- . le projet de loi n° 81 (2022-2023) autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale du 6 novembre 2014 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie ;

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

. la proposition de résolution européenne n° 226 (2022-2023) visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran

À 9 h 45

Salle René Monory

Captation vidéo

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

- Examen du rapport d'information de MM. Cédric Perrin et Jean Marc Todeschini sur : « Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? »

Commission des affaires sociales

Mercredi 8 février 2023

À 9 heures

Salle n° 213

Captation

- Audition de M. Nicolas Mitjavile, directeur de la Caisse nationale des industries électriques et gazières, sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (A.N, n° 760)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer l'encadrement des centres de santé (n° 162, 2022-2023) (Rapporteur : M. Jean Sol)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé (n° 263, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Corinne Imbert)

- Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales (n° 244, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Jocelyne Guidez)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission sur ces trois textes : Lundi 6 février, à 12 heures

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 7 février 2023

À 8 h 45

Salle n° 67

Examen des amendements sur le texte n° 268 (2022-2023) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (M. Didier Mandelli, rapporteur) (Procédure accélérée)

Mercredi 8 février 2023

À 10 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 305 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 8 février 2023

À 10 h 30

Salle n° 245

Captation vidéo

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

Commission des finances

Mercredi 8 février 2023

Salle n° 131

À 11 heures

Captation vidéo

Audition, 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, de M. Nicolas DUFOURCQ, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance, et vote sur cette proposition de nomination (M. Thierry MEIGNEN, rapporteur)

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 8 février 2023

À 8 h 30

Salle Médicis

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 262 (2022-2023) visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux, présentée par M. Hervé Maurey, Mme Françoise Gatel et plusieurs de leurs collègues
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 860 (2021-2022) tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires, présentée par Mme Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 908 (2021-2022) visant à permettre une gestion différenciée de la compétence « Eau et Assainissement », présentée par M. Jean-Yves Roux et plusieurs de ses collègues

Ouverte à l'ensemble des sénateurs, au public et à la presse – Captation vidéo

**Texte examiné selon la procédure de législation en commission
(articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)**

- Examen du rapport de Mme Jacqueline Eustache-Brinio et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 264 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au :
Lundi 6 février 2023, à 12 heures.

4165

À 9 h 30

Salle n° 216

- Désignation d'un rapporteur sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok (sous réserve de son dépôt)

- Examen des amendements éventuels au texte n° 298 (2022-2023) de la commission sur le texte n° 210 (2022-2023) de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne n° 197 (2022-2023), en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), présentée par MM. Jean-François Rapin et François-Noël Buffet (rapporteur : M. Arnaud de Belenet)

- Examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok (sous réserve de son dépôt)

À 10 heures

Salle n° 216

Captation vidéo

- Audition de MM. Jérôme Leonnet, directeur général adjoint, et Philippe Lutz, directeur central du recrutement et de la formation, de la police nationale, et de M. le général de corps d'armée Bruno Arviset, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, dans le cadre de la mission d'information sur la formation initiale et continue de la police et de la gendarmerie nationales

Commission des affaires européennes

Mercredi 8 février 2023

À 13 h 30

Salle René Monory

- Programme de travail de la Commission européenne : examen d'une proposition de résolution européenne présentée par MM. Didier Marie et Jean-François Rapin

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

Jeudi 9 février 2023

À 16 h 30

Salle n° 245 – Sénat

- Nomination du Bureau

- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission spéciale sur la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

Mardi 7 février 2023

À 13 h 45

Salle n° 67

- Réunion constitutive

Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires

Mardi 7 février 2023

À 16 heures

Salle n° 245

- Réunion constitutive

Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique

Mardi 7 février 2023

À 18 heures

Salle Monory

Captation

Audition de M. François de Rugy, ancien ministre de la Transition écologique et solidaire

À 19 heures

Audition de Mme Ségolène Royal, ancienne ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française

Jeudi 9 février 2023

À 15 h 30

Salle Monory

Captation

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

Mission d'information sur le thème : « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique »

Mardi 7 février 2023

À 13 h 45

Salle n° 245

- Réunion constitutive

Mission d'information sur le thème : « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement »

Mercredi 8 février 2023

À 14 heures

Salle 261

- Réunion constitutive