

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	7253
• <i>Mission d'information sur la viande in vitro - Examen du rapport d'information</i>	<i>7253</i>
• <i>Viande in vitro - Suite de l'examen du rapport d'information</i>	<i>7268</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>7275</i>
• <i>Proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique – Examen des amendements de séance</i>	<i>7300</i>
• <i>Proposition de loi visant à reconnaître et à soutenir les entrepreneurs français à l'étranger – Désignation d'un rapporteur</i>	<i>7301</i>
• <i>Bilan annuel de l'application des lois - Communication</i>	<i>7301</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	7305
• <i>Projet de loi de programmation militaire - Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées</i>	<i>7305</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	7327
• <i>Fin de vie - Audition de sociétés savantes (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>7327</i>
• <i>Bilan annuel de l'application des lois – Communication</i>	<i>7327</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer l'encadrement des centres de santé (deuxième lecture) – Examen du rapport et du texte de commission</i>	<i>7331</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une fausse couche - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>7337</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>7344</i>
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	7347
• <i>Proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission.....</i>	<i>7347</i>

- *Proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique - Examen des amendements au texte de la commission*..... 7358
- *Questions diverses*..... 7361
- *Audition de M. Marc Papinutti, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission nationale du débat public (CNDP)*..... 7363
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Marc Papinutti aux fonctions de président de la Commission nationale du débat public*..... 7374

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION **7377**

- *Enjeux européens de la liberté des médias et de la protection des journalistes - Audition* 7377
- *Gouvernance des fédérations sportives et la mise en œuvre de la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France - Audition de MM. Philippe Diallo, président par intérim de la Fédération française de football (FFF) et Alexandre Martinez, président par intérim de la Fédération française de rugby (FFR)* 7396
- *Proposition de loi visant à verser automatiquement une bourse d'études (échelon 7) aux étudiants dont au moins l'un des deux parents est porteur d'un handicap (dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %) - Désignation d'un rapporteur* 7419
- *Mission d'information relative aux modalités de gestion des AESH - Examen du rapport*..... 7419
- *Bilan annuel de l'application des lois – Communication*..... 7432

COMMISSION DES FINANCES..... **7437**

- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 - Audition de M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics* 7437
- *Proposition de loi visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires - Examen des amendements de séance* 7446
- *Programme de stabilité et orientation des finances publiques – Communication*..... 7452
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication*..... 7458
- *Création d'une mission d'information sur la création du fonds Marianne, la sélection des projets et l'attribution des subventions, le contrôle de leur exécution et les résultats obtenus au regard des objectifs du fonds - Échange de vues, désignation d'un rapporteur et demande d'octroi à la commission, pour une durée de trois mois, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête* 7461
- *Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 7464

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 7479

- *Audition de M. Éric Sander, secrétaire général de l'Institut du droit local alsacien-mosellan .. 7479*
- *Projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire et projet de loi de programmation et d'orientation du ministère de la justice – Désignation de rapporteurs 7487*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants - Examen du rapport et du texte de la commission 7487*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire - Examen du rapport et du texte de la commission..... 7494*
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication..... 7502*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 7503

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (sera publié ultérieurement)..... 7503*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE 7505

- *Audition de MM. Anthony Puzo, secrétaire général, et Antoine Puzo, président de la Fédération française de la distribution pharmaceutique (FFDP) et de MM. Frédéric de Girard, vice-président, et Germain Hezard, secrétaire général de la Fédération nationale des dépositaires pharmaceutiques - Log Santé 7505*
- *Audition de Mme Caroline Semaille, directrice générale de Santé publique France 7520*
- *Audition de Mme Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la santé 7532*
- *Audition de M. Walid Ben Brahim, directeur général d'UniHA, du Docteur Juliette Jacob, pharmacien, coordinateur des achats médicaments du Resah, et de Mme Alexandra Donny, directrice générale adjointe du Resah..... 7542*
- *Audition des syndicats de médecins 7553*
- *Audition de de M. Vincent Leonhardt, président, du docteur Hélène Herman-Demars, directrice médical et pharmacovigilance et de M. Nicolas Doumeng, pharmacien responsable, de Nordic Pharma France (sera publié ultérieurement) 7563*
- *Audition de M. Olivier Véran, ancien ministre de la santé (sera publié ultérieurement) 7563*
- *Audition de Mme Laure Lechertier, directrice de l'accès au marché, des affaires publiques et de la RSE, d'UPSA (sera publié ultérieurement)..... 7563*

- *Audition de M. Marc Botenga, député européen (sera publié ultérieurement)..... 7564*
- *Audition de M. Michel Rao, sous-directeur des industries de santé, des biens de consommation et de l'agroalimentaire à la Direction générale des entreprises 7564*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE 7581

- *Audition de MM. Guillaume Dolques, chargé de recherche - adaptation et collectivités et Maxime Ledez, chargé de recherche - investissement et financement public, à l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE)..... 7581*
- *Audition de M. Andréas Rüdinger, coordinateur - transition énergétique France à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), et de Mme Albane Gaspard, animatrice de secteur - prospective du bâtiment et immobilier à l'Agence de la transition écologique (Ademe) 7595*
- *Précarité énergétique – Audition 7604*
- *Audition de Mme Claire Hédon, défenseure des droits..... 7619*
- *Certification et qualification – Audition (sera publié ultérieurement) 7627*
- *Audition de M. Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique (sera publié ultérieurement)..... 7628*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'UTILISATION DU RÉSEAU SOCIAL TIKTOK, SON EXPLOITATION DES DONNÉES, SA STRATÉGIE D'INFLUENCE 7629

- *Audition de M. Raphaël Glucksmann, député européen, président de la commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, et de Mme Nathalie Loiseau, députée européenne, présidente de la sous-commission « sécurité et défense »..... 7629*
- *Audition de MM. Pascal Rogard, directeur général, et Patrick Raude, secrétaire général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) (sera publiée ultérieurement)..... 7645*
- *Audition de M. Tariq Krim, entrepreneur et spécialiste des questions numériques (sera publiée ultérieurement) 7645*
- *Audition de Mme Chine Labbé, Newsguard, rédactrice en chef et vice-présidente en charge des partenariats Europe et Canada (sera publiée ultérieurement)..... 7646*
- *Audition de M. Bernard Benhamou, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique (sera publiée ultérieurement) 7646*
- *Audition de M. Alain Bazot, président de l'UFC-Que choisir (sera publiée ultérieurement) 7646*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « GESTION DURABLE DE L'EAU : L'URGENCE D'AGIR POUR NOS USAGES, NOS TERRITOIRES ET NOTRE ENVIRONNEMENT 7647

- *Audition de MM. Sylvain Boucherand, président de la commission environnement, Pascal Guihéneuf et Serge Le Quéau, rapporteurs de l'avis « Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) en France face aux changements climatiques ? » du Conseil économique, social et environnemental (sera publiée ultérieurement) 7647*
- *Audition de MM. Hervé Paul, vice-président « référent eau », Franco Novelli, adjoint au chef du département cycle de l'eau et Mme Cyrielle Vandewalle, chargée de mission gestion et préservation des ressources en eau de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) (sera publiée ultérieurement) 7647*
- *Audition de Mme Aurélie Colas, déléguée générale, et MM. Christophe Tanguy et Vincent Darras, membres du bureau de la Fédération professionnelle des entreprises de l'Eau (FP2E) (sera publiée ultérieurement) 7648*

MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE EN FRANCE..... 7649

- *Secrétaires de mairie – Audition (Sera publié ultérieurement)..... 7649*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LE BÂTI SCOLAIRE À L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »..... 7651

- *Audition d'architectes - paysagistes..... 7651*

MISSION D'INFORMATION SUR L'IMPACT DES DÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES ET BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT SUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES 7663

- *« Finances locales : quelle mise en œuvre du principe "qui décide paie" ? » - Audition (sera publié ultérieurement)..... 7663*

MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »..... 7665

- *Audition de M. Marwan Lahoud, président de l'activité private equity de Tikehau Capital (sera publié ultérieurement)..... 7665*
- *Travaux de la mission d'information - Échange de vues (sera publié ultérieurement) 7665*
- *Audition de M. Augustin de Romanet, président-directeur général d'Aéroports de Paris (sera publié ultérieurement)..... 7665*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 8 MAI..... 7667

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 15 mars 2023****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -****Mission d'information sur la viande in vitro - Examen du rapport d'information**

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous allons à présent examiner le rapport d'information consacrée, selon son appellation initiale, à la « viande in vitro », dont Olivier Rietmann et Henri Cabanel sont les rapporteurs. Je leur donne donc la parole pour qu'ils nous présentent leur rapport et leurs propositions. Je donnerai ensuite à chacun l'occasion de s'exprimer.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Merci Madame la Présidente. Mes chers collègues, avant d'aborder la question passionnelle de la « viande in vitro », ou plutôt des aliments cellulaires, je voulais commencer par rappeler l'état d'esprit dépassionné dans lequel la mission d'information a abordé cette question.

Quand j'ai proposé à Sophie Primas d'organiser une audition sur le sujet, je ne savais pas encore qu'elle se transformerait en une mission d'information avec Henri Cabanel. J'avais en revanche, en tant qu'ancien éleveur et engraisseur, quelques idées bien arrêtées à l'égard de cette innovation. Nous aurions donc pu nous contenter de dresser un réquisitoire contre les aliments cellulaires. Cette solution de facilité m'aurait d'ailleurs épargné quelques réflexions. Toutefois, il ne m'a pas semblé que c'était notre rôle. La question dépasse le fait de savoir s'il faut se positionner pour ou contre les aliments cellulaires puisque la décision de l'autoriser ou non nous échappe en tant que parlementaires.

Nous nous sommes plutôt donné comme objectif d'étudier les perspectives de développement des aliments cellulaires et les conséquences, bien sûr négatives mais aussi potentiellement positives, que ce développement pourrait avoir au regard d'objectifs identifiés comme stratégiques pour la société : la création de richesses, l'autonomie protéique, la souveraineté alimentaire, une alimentation accessible et de qualité, la santé, la nutrition ou encore le climat et la gestion de l'eau...

Pour que les deux déplacements sur le terrain et la quarantaine d'auditions menées soient productifs, il fallait aborder le sujet de façon technique et sans *a priori*, en mettant de côté nos opinions personnelles. Cela ne signifie pas que je n'ai pas conservé un avis personnel sur la question, bien au contraire, mais que je me suis efforcé de réfléchir en tant que législateur et non en tant que consommateur. L'intérêt de cette démarche est qu'une critique ne vise jamais aussi juste que lorsqu'elle est appuyée sur des faits plutôt que sur des demi-vérités ou des approximations.

J'en viens à notre rapport, qui compte une centaine de pages et se veut très documenté. Il contient même certaines informations qui n'étaient pas publiquement disponibles auparavant et auxquelles certains chercheurs n'avaient pas accès.

Notre constat s'articule en deux temps. Sa première partie présente de façon descriptive de quoi il s'agit, en répondant aux questions : qui, quoi, où, quand, comment et

pourquoi. Sa seconde partie vise à vérifier le réalisme – ou non – des promesses des entreprises du secteur, dans une logique comparative avec l'élevage.

Forts de ces constats, nous formulons vingt-deux recommandations, regroupées en quatre axes, dans la perspective de « maîtriser la technologie pour mieux l'encadrer » – c'est le titre du rapport.

Le premier de ces axes consiste en un appel à intensifier les recherches sur les aliments cellulaires pour prendre des décisions en toute connaissance de cause.

Il s'agit là de l'un des enseignements majeurs auxquels a abouti l'audition plénière du 8 février dernier : chez les plus sceptiques, dont vous étiez pour la plupart, comme chez les promoteurs des aliments cellulaires, un consensus s'est dessiné pour accroître nos connaissances sur le sujet, tant les inconnues restent nombreuses.

J'en citerai deux exemples. D'abord, la composition du milieu de culture reste un secret de fabrication jalousement gardé par les entreprises.

Ensuite, bien que le GIEC ait souligné son potentiel de décarbonation, l'impact environnemental de la production à l'échelle industrielle d'aliments cellulaires en analyse de cycle de vie est calculé à partir d'extrapolations.

Un effort doit donc être mené dans la compréhension du produit et des procédés en tant que tels. Sans nécessairement reproduire l'ensemble des travaux des entreprises, une unité mixte de recherche au sein de l'Inrae et du CNRS pourrait être dédiée à la maîtrise des techniques de l'industrie cellulaire et à une plus large diffusion des aspects les plus méconnus de ses procédés de fabrication.

Sur le modèle d'Israël et des Pays-Bas, cette infrastructure publique constituerait, du reste, un avantage compétitif pour les entreprises françaises, renforçant nos chances de ne pas perdre pied dans la compétition mondiale pour la maîtrise de la technologie, et nous évitant de tomber dans la dépendance vis-à-vis de grandes entreprises étrangères.

Face aux nombreuses incertitudes qui demeurent au sujet des aliments cellulaires et de leurs conséquences sur la société, il n'en reste pas moins essentiel de procéder à une évaluation socio-économique, environnementale et éthique de la diffusion des aliments cellulaires. C'est pourquoi, comme l'a proposé le chercheur Jean-François Hocquette, nous demandons formellement à ces organismes de recherche une expertise scientifique collective (ESCo) pour, au-delà de la question du comment, nous poser la question du pourquoi.

Cet effort de recherche serait toutefois vain si les plus de cent entreprises qui développent ce produit dans le monde ne jouaient pas le jeu de la transparence. Un tel principe paraît d'autant plus justifié que ce secteur, dont on a parfois l'impression qu'il veut laver plus blanc que blanc, fait des préoccupations écologiques un argument commercial majeur.

En matière de sécurité sanitaire, l'EFSA oblige désormais les entreprises opérant en Europe à l'informer du lancement de toute nouvelle étude relative aux risques sanitaires, afin d'éviter la rétention d'informations et la sélection des données les plus favorables. Nous proposons de transposer cet impératif de transparence de la santé à l'environnement, en imposant la communication des données en analyse de cycle de vie aux autorités

environnementales (en France, à l'ADEME) dès le stade des ateliers-pilotes et surtout lors des premières étapes de l'industrialisation.

Ces efforts de recherche et de transparence permettront d'éclairer la décision des pouvoirs publics et de forger une position interministérielle plus cohérente qu'aujourd'hui sur l'industrie cellulaire. Illustrant les hésitations des pouvoirs publics, le ministère chargé de l'agriculture, en la personne de MM. Denormandie et Fesneau, s'est fermement opposé aux aliments cellulaires. Cependant, dans le même temps, Bpifrance a financé à hauteur de près de 15 millions d'euros les deux entreprises françaises actives dans ce secteur, Vital Meat et Gourmey, au titre du soutien à l'innovation.

Afin d'éviter un *stop-and-go* contre-productif, nous demandons au Gouvernement soit d'élaborer un livre blanc dédié à l'industrie cellulaire, soit d'intégrer celle-ci dans la stratégie nationale protéines végétales (qui inclut déjà les insectes). L'idée, à travers ces documents, n'est ni d'être pour ni d'être contre les aliments cellulaires, mais d'inviter les pouvoirs publics à mener une réflexion d'ensemble sur les différentes sources de protéines actuelles et futures. Cela devrait permettre en particulier de mettre la lumière sur la fermentation de précision, une technique moins médiatique mais beaucoup plus avancée que la production d'aliments cellulaires, pour produire par exemple la caséine du lait ou le blanc de l'œuf, en lien, déjà, avec de grands groupes laitiers tels que Bel.

Tant que ces efforts de recherche (expertise scientifique collective) et de réflexion (livre blanc sur l'industrie cellulaire) n'auront pas été menés, la mission appelle à se montrer prudent et à ne pas exclure par principe le financement de l'innovation dans ce secteur, que ce soit par des subventions publiques ou des concours. Dans cette période transitoire, les financements doivent être octroyés au cas par cas, selon des critères d'opportunité. Procéder autrement reviendrait à s'auto-infliger une perte de chances dans la compétition mondiale pour la maîtrise d'un produit qui risquerait d'être commercialisé malgré tout par des entreprises étrangères.

Enfin, nous avons pu mesurer que nos travaux intervenaient encore un peu tôt dans le développement des aliments cellulaires : c'est frémissant, mais cela ne bouillonne pas encore. C'est pourquoi nous proposons de réaliser un droit de suite à ce rapport d'information, un an après les premières demandes d'autorisation déposées sur le bureau de l'EFSA, à un moment où les pouvoirs publics seront amenés à se prononcer.

Je donne à présent la parole à mon collègue Henri Cabanel qui va successivement vous présenter les axes 2 et 3 de nos recommandations.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Madame la Présidente, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord remercier Olivier de m'avoir associé à cette mission et saluer la passion qu'il a mise au service de cette dernière. Il m'a totalement happé sur un sujet que, jusqu'alors, je regardais de loin.

À travers de telles missions, nous avons la chance d'effectuer un travail en profondeur qui nous amène à la réflexion et, aujourd'hui, à la présentation de ce rapport.

Je vais désormais présenter l'axe deux, qui vise à consolider la procédure d'autorisation de mise sur le marché des aliments cellulaires. Il faut rappeler que partout dans le monde, la commercialisation requiert une autorisation de mise sur le marché fondée sur une évaluation de la sécurité sanitaire des produits. À ce jour, seule Singapour a autorisé des

bouchées de « poulet cellulaire », en 2020, tandis qu'aux États-Unis, où l'autorisation a lieu en deux temps, seule la première étape a été validée.

Au sein de l'Union européenne, aucun dossier n'a encore été déposé. L'autorisation devra suivre une procédure réglementaire centralisée, définie dans le règlement européen de 2015 dit « nouveaux aliments ». C'est la Commission européenne qui est compétente pour autoriser tout « nouvel aliment » (c'est-à-dire non consommé avant 1997, comme les insectes ou l'alimentation cellulaire), après avis de l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Les États membres s'expriment à la majorité qualifiée dans le cadre de la « comitologie », mais ils ne disposent pas individuellement d'un droit de veto. Autrement dit, si l'autorisation est donnée, elle est valable sur l'ensemble du marché intérieur, y compris dans les pays où elle aurait été refusée.

Tant qu'une telle autorisation n'est pas donnée, on peut s'appuyer sur l'amendement de l'ancien député Julien Aubert à la loi « Climat et résilience », qui exclut les aliments cellulaires de la restauration collective – cantines scolaires et administratives, EHPAD, prisons... Nous proposons d'aller plus loin en réaffirmant plutôt dans la loi le principe de l'interdiction de toute commercialisation, en restauration collective ou non, tant que le produit n'est pas autorisé dans le cadre du règlement européen « nouveaux aliments ».

En revanche, il serait cohérent de clarifier le droit existant sur les « dégustations » d'aliments cellulaires qui ont lieu aujourd'hui, mais qui se situent dans une zone grise juridique. Elles devraient pouvoir être autorisées dans un cadre réglementé.

S'agissant de la procédure prévue par le règlement « nouveaux aliments », la mission a identifié deux pistes intéressantes pour la consolider.

D'abord, nous souhaitons instituer une notification automatique des commissions chargées de l'alimentation au Parlement européen et dans les parlements nationaux (en France, la commission des affaires économiques) pour l'autorisation de mise sur le marché de tout nouvel aliment. Il n'est pas normal que les Parlements ne soient à aucun moment associés ni même informés dans ce processus qui laisse la Commission et les États membres en tête-à-tête.

Nous voudrions aussi une analyse systématique des risques sanitaires des nouveaux aliments par l'Anses, en plus de l'évaluation de l'EFSA au niveau européen. La France connaît une certaine aversion au risque. Aussi ce doublon ne serait pas de trop. Cet avis consultatif permettrait d'éclairer les débats, sans concurrencer le travail remarquable de l'EFSA.

Enfin, si en Europe, une autorisation de mise sur le marché de tels produits ne sera vraisemblablement pas donnée avant 2025, ce ne doit pas être un prétexte pour agir comme si le sujet n'existait pas. Il est urgent de travailler dans les deux prochaines années, au moins préventivement, à façonner des standards français et européens avant que ce produit n'arrive dans nos assiettes. Préparer l'arrivée éventuelle de ce produit sur le marché ne signifie pas la souhaiter, mais agir de façon responsable.

Cela suppose de forger un cadre réglementaire plus strict pour la production d'aliments cellulaires sur le territoire national et de pousser pour son adoption au niveau européen.

Nous pourrions en particulier acter les progrès des entreprises en instituant un moratoire sur l'utilisation du sérum foetal bovin dans les milieux de culture entrant dans les processus de production alimentaire.

Afin de limiter la concentration des risques sanitaires, nous pourrions également étudier l'opportunité de définir par voie réglementaire un volume de bioréacteurs au-delà duquel la production serait taxée (par exemple à partir de 25 000 litres), pour favoriser une production plus décentralisée.

J'en viens maintenant au troisième axe, qui vise la bonne information des consommateurs par des règles de dénomination et d'étiquetage claires.

Pour commencer, nous vous devons, je pense, une explication sur le choix du vocable « aliments cellulaires ». En effet, par abus de langage, le produit est appelé dans le langage courant « viande artificielle », « viande cellulaire », « viande de culture » voire « viande propre » – nous-mêmes avons choisi « viande *in vitro* » au début de nos travaux.

Il s'agit, selon les entreprises du secteur, de « produits d'origine animale, issus de cellules animales », avec la seule différence que « la viande grossit en dehors de l'animal ».

Or les entreprises sont encore aujourd'hui en phase de recherche et développement et sont loin de prétendre, en termes de texture du produit, égaler la viande issue de l'élevage.

Des trois destinations possibles des aliments cellulaires – pièce de viande entière, hybride avec des analogues végétaux ou ingrédient pour l'industrie agroalimentaire –, les deux dernières sont les plus probables pendant au moins plusieurs années.

Autrement dit : l'entrecôte à base de cellules n'est pas pour demain.

C'est pourquoi nous proposons d'interdire la dénomination commerciale « viande » sur les emballages des produits, car elle serait trompeuse pour le consommateur. Il faudra donc s'accorder collectivement sur un terme qui devra être utilisé à la place de celui de « viande ». Le livre blanc que nous demandons devra s'atteler à cette question.

De notre côté, nous avons retenu le terme « aliments cellulaires », jugé dans un récent document de la FAO, « l'ONU de l'alimentation », le plus descriptif et le plus neutre pour désigner le sujet de nos travaux. Pour plus de clarté, nous proposons également d'étendre aux aliments cellulaires la loi et le décret qui interdisent pour les analogues végétaux l'usage de termes faisant référence à des produits animaux, comme « cuisse de poulet » ou « faux-filet ». Même quand il s'agit des mêmes composants, il est difficile de faire référence à l'anatomie quand il n'y a précisément pas de corps...

En revanche, il nous est apparu que la mention de l'espèce animale d'origine des cellules (« poulet », « bœuf », « crevettes ») devrait être obligatoire, notamment au regard de la réglementation européenne sur les risques allergènes.

En clair, « viande cellulaire » et « cuisse de canard cellulaire », c'est non ; mais « canard cellulaire » est inéluctable pour assurer la sécurité sanitaire des consommateurs.

Pour autant, pour éviter les confusions ou le mélange des genres, il est indispensable d'identifier clairement par l'étiquetage aliments cellulaires et viande issue de

l'élevage. Nous proposons purement et simplement d'interdire la commercialisation de produits mélangeant aliments cellulaires et viande issue de l'élevage, un principe inspiré de réglementations du début du XXe siècle sur le beurre et la margarine, qui permettra de maintenir la distinction entre viande et aliments cellulaires.

Par ailleurs, en cas d'hybride végétaux-aliments cellulaires, ce qui reste le plus probable dans les premières années, il sera opportun d'afficher obligatoirement la part agrégée d'origine végétale et d'origine cellulaire, en complément de la simple liste des ingrédients.

Il serait aussi intéressant, si un produit contient des aliments cellulaires ou tout autre « nouvel aliment » (dont les insectes), de prévoir un affichage spécifique sur la face avant des produits préemballés, du type « contient des nouveaux aliments ».

Enfin, dans l'hypothèse où des aliments cellulaires seraient commercialisés en restauration hors foyer, l'information sur la présence de ce produit dans un plat ainsi que sur l'origine des produits servis serait la moindre des choses.

Ce sont des règles d'étiquetage de bon sens qui ne devraient pas, du reste, valoir seulement pour les aliments cellulaires. En ce domaine, nous sommes contraints par les principes européens de libre circulation des marchandises et ne pourrions légiférer que sur les produits fabriqués en France. Mais il faut poser un cadre dès maintenant dans notre pays pour mieux pousser pour son application au niveau européen. Ce sont là, je crois, des « surtranspositions » qui se justifient.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Pour conclure, je vais évoquer avec notre axe 4 le sujet brûlant des effets de l'industrie cellulaire sur l'élevage et, plus généralement, sur le monde agricole et les territoires ruraux.

La mission a eu pour objectif permanent la protection du monde agricole. Henri Cabanel et moi-même avons tous deux exercé des professions agricoles. Aussi y avons-nous apporté un soin tout particulier.

À cet égard, nous voulons souligner le paradoxe de « l'impact à géométrie variable » des entreprises d'alimentation cellulaire. L'« impact positif » sur lequel communiquent ces entreprises repose nécessairement sur un remplacement, au moins partiel, de la viande d'élevage, car cette dernière serait moins-disante d'un point de vue environnemental et de bien-être animal. En effet, les aliments cellulaires auront un impact significatif s'ils viennent « à la place de la viande d'élevage », mais non s'ils viennent « en plus de la viande d'élevage ».

Or ces mêmes entreprises cherchent à minimiser le bouleversement que l'alimentation cellulaire pourrait constituer pour l'élevage en particulier, et les territoires ruraux en général, en niant ce processus de destruction créatrice. Ce faisant, elles s'affranchissent de l'adage paysan selon lequel on ne peut avoir le beurre – tous les avantages qui seraient associés à la substitution d'aliments cellulaires à la viande d'élevage – et l'argent du beurre - c'est-à-dire l'absence de conséquences négatives pour le secteur substitué.

Qui plus est, les aliments cellulaires sont présentés par leurs promoteurs comme une solution aux problèmes soulevés par l'élevage industriel, mais pourraient d'abord concurrencer l'élevage extensif, déjà économiquement fragilisé, et dont les aménités pour les territoires ruraux et les paysages sont nombreuses.

Aussi nos recommandations étudient-elles les moyens de faire en sorte que l'industrie cellulaire ne nuise pas, ou le moins possible, au monde agricole.

Si les perspectives d'une production décentralisée, « à la ferme », d'aliments cellulaires semblent plus qu'hypothétiques, certaines synergies possibles entre l'industrie cellulaire et les filières agricoles et agroalimentaires existantes sont à explorer. Nous demandons aux instituts techniques de procéder à un état des lieux de ces synergies, ce qui aura aussi pour effet bénéfique de pousser les filières à se préparer à l'arrivée sur le marché d'aliments cellulaires, qu'elles ne voient aujourd'hui que comme un horizon très lointain.

Comparés à d'autres moyens plus directs et efficaces, les aliments cellulaires ne seront pas indispensables pour nourrir le monde en 2050. Dans les pays riches, la diversification des régimes alimentaires par un rééquilibrage des sources de protéines végétales (légumineuses) ou animales permettrait d'atteindre les mêmes objectifs plus rapidement et de façon plus simple. En outre, les limites présentées comme indépassables des autres familles de protéines alternatives (analogues végétaux à partir de soja ou de pois) ne semblent pas insurmontables. C'est pourquoi le meilleur moyen de se passer des aliments cellulaires reste encore d'accélérer la mise en œuvre de la stratégie protéines végétales, en augmentant en particulier les financements dédiés.

Enfin, la contribution des aliments cellulaires à la sécurité alimentaire des pays en développement semble très hypothétique.

Il ne faut donc pas entretenir l'illusion que les aliments cellulaires pourraient constituer une solution à court ou même à moyen terme pour les apports protéiniques de ces pays. En ne voyant l'élevage qu'au prisme de l'élevage en *feed-lot* brésilien ou américain et de ses externalités, on risquerait de jeter le discrédit sur l'élevage extensif et paysan.

L'élevage paysan demeure dans ces pays une ressource importante pour la subsistance des ménages, revêtant en outre une grande importance sociale et culturelle.

Il convient donc de maintenir, voire rehausser, les soutiens à l'agriculture paysanne et à l'élevage dans l'aide publique et privée à destination des pays en développement, des secteurs qui voient leurs financements publics et privés se tarir à cause de grilles de lecture du nord transposées au sud.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je remercie nos deux rapporteurs pour leur traitement de ce sujet difficile. Ces produits peu ragoûtants sont développés par une centaine d'entreprises. Le travail d'Olivier Rietmann et d'Henri Cabanel est d'autant plus important que ces sujets sont très controversés et méritent d'être abordés frontalement.

M. Laurent Duplomb. – Je tiens d'abord à remercier les deux rapporteurs. Faire de la politique, c'est faire preuve de clarté. Si je reconnais l'importance du travail réalisé, notre engagement doit être le plus clair possible. Résistance et obéissance sont les deux vertus du citoyen : par l'obéissance, il assure l'ordre ; par la résistance, il garantit sa liberté. Aujourd'hui, par mon vote symbolique contre ce rapport, j'entends garder ma liberté au lieu de céder petit à petit à des pratiques que je réprouve. Je ne veux pas en venir à accepter l'inacceptable. Je ne voterai donc pas contre le travail réalisé par les deux rapporteurs, mais contre l'image qu'il renvoie et pour réaffirmer mon engagement politique.

M. Franck Montaugé. – Il faut distinguer le travail d’objectivation réalisé par les rapporteurs du fond du sujet, à l’égard duquel nous devons nous prononcer. Nous vivons dans un monde où tout ce qui est techniquement réalisable finit tôt ou tard par être réalisé, avec des conséquences parfois très positives, mais hélas trop souvent négatives. La question des normes alimentaires concerne tous les pays du monde. Politiquement, comment peut-on border le sujet le plus possible, étant donné que tout développement s’effectuera au détriment de l’élevage traditionnel qui connaît déjà de grandes difficultés ?

Je salue le travail des rapporteurs, mais je crois, comme Laurent Duplomb, qu’il nous faut adopter une position claire, ce qui n’empêche pas de mener un travail de recherche avec l’Inrae par exemple. La question de l’impact environnemental est également importante. La puissance publique doit s’intéresser à ce sujet. Néanmoins, il faut d’ores et déjà afficher nos interrogations et en appeler, au niveau législatif, à préserver autant que possible nos éleveurs et nos territoires.

Mme Anne Chain-Larché. – Je me souviens de l’abominable film *Soleil Vert* où, après un désastre environnemental, des personnes acceptaient de mourir pour servir de nourriture aux autres. Nous nous en rapprochons. Les recommandations cautionnent, en acceptant de l’encadrer, une pratique contre laquelle nous luttons tous. Nous sommes, au contraire, dans le pays de la gastronomie, des villages, avec leurs pâturages et leurs élevages, mais aussi dans le pays qui s’est le plus battu contre les OGM. Il nous appartient donc, à nous politiques, de définir la façon dont nous souhaitons vivre, sans attendre qu’une directive européenne nous l’impose. J’appelle ainsi le Sénat à émettre une position claire, transpartisane, s’opposant à tout encadrement d’une forme de déconstruction à venir, même si celle-ci fera appel à tous nos bons principes, que ce soit le bilan carbone ou la malnutrition. Nous devons être fiers de nos origines et de livrer à nos enfants une terre qui leur appartient. Ainsi, comme mon collègue Laurent Duplomb, je voterai non pas contre le travail réalisé, mais contre le principe visant à se pencher sur des pratiques contre lesquelles nous luttons.

M. Daniel Gremillet. – Ce sujet n’est pas spécifiquement français, mais mondial. Il peut interpeller, choquer, et la viande cellulaire n’est pas le modèle que je défends. Néanmoins, chacun voit bien la limite de l’exercice d’une opposition frontale. L’exemple des OGM est parlant : il s’en produit tous les jours alors qu’ils sont interdits en France et en Europe. Toute la recherche en matière de génétique a quitté l’Hexagone et l’Europe. Il est donc essentiel que la recherche publique se saisisse de ce nouveau sujet.

Mon deuxième argument est sanitaire. Qui dit cellules vivantes, dit risques sanitaires, comme ce qui peut se produire dans les élevages et dans les productions agricoles, y compris végétales, ou au moment de la transformation. Il s’agit d’appréhender ces risques. La notion de cellules souches ouvre par ailleurs des possibilités de manipulation génétique à des fins de production alimentaire dont il nous faut mesurer les conséquences.

Je me suis rendu en 2022 au Salon international de l’agroalimentaire (SIAL) afin d’observer les grandes tendances alimentaires qui se dessinent à travers le monde. J’y ai découvert avec surprise que l’alimentation présentée par les entreprises françaises comme étrangères reposait pour beaucoup sur l’agriculture-ingrédients. Dans ce cadre, personne n’a plus peur désormais d’afficher du fromage végétal ou des productions dites « carnées » dénuées d’une seule cellule provenant d’un animal.

Nous ne devons pas réitérer l'erreur commise à propos des OGM, qui me blesse et que nous payons encore. Le sujet de la viande cellulaire mérite donc d'être évoqué tant il est lourd de conséquences. Je ne souhaite pas que la France reste déconnectée du monde.

M. Alain Chatillon. – Je veux remercier les deux rapporteurs. Néanmoins, pour m'être occupé durant cinquante ans de nutrition, j'estime scandaleux d'avoir abordé ces dossiers sans entrer en contact avec l'Association nationale des industries alimentaires, les vétérinaires de Maisons-Alfort ou la DGCCRF. L'émission *Capital* a montré dernièrement que la Hollande importe des produits du Brésil pour leur apposer l'étiquette Union européenne. Il faut prendre en compte les recommandations de nos organismes spécialisés.

Mme Sophie Primas, présidente. – Les auditions dont vous parlez ont été réalisées. Par ailleurs, le rapport ne porte pas sur des dysfonctionnements du système alimentaire européen. Il est à la fois précis et sérieux. Je comprends les voix qui s'élèvent, mais il nous faut rester fidèles au projet du rapport.

M. Pierre Louault. – Je comprends les contraintes de la réglementation européenne, mais nous arrivons, selon moi, à l'apothéose de la malbouffe et à la fin d'une certaine civilisation. Je partage l'avis d'Anne Chain-Larché et de Laurent Duplomb : si nous ouvrons la porte à ces produits, notre alimentation finira par s'assimiler à la consommation de pilules. Alors que tout le monde court après l'agriculture verte, nous allons en sens inverse. Je pense que l'homme et la civilisation doivent savoir imposer des limites.

Le véritable problème n'est pas tant la production que la consommation. Si seule la première est interdite, les grandes firmes importeront à grande vitesse, avec les moyens colossaux qui sont les leurs, la « merde » qu'elles produisent. Je voterai contre le rapport malgré toute l'estime que je porte aux rapporteurs.

M. Daniel Salmon. – Il est très important de se pencher sur ce type de nourriture. Nous devons adopter une approche politique et non pas technique. Nous sommes à la fois face à une continuité – l'industrialisation de notre alimentation depuis soixante-dix ans environ – et à une véritable rupture qui soulève des questions éthiques. Daniel Gremillet évoquait les OGM, mais nous pourrions parler du clonage ou des hormones. Ce sont les interdictions qui font société.

Cependant, il n'est pas possible de vivre en vase clos. Nous devons donc développer notre propre expertise en finançant la recherche. Néanmoins, il n'est pas question d'accepter des pratiques parce qu'elles existeraient déjà ailleurs. La question se pose également s'agissant de la compétitivité française : jusqu'où et à quel prix souhaitons-nous augmenter notre compétitivité ?

Ce rapport sera très éclairant, mais il est avant tout technique et, au vu des préconisations, il s'inscrit dans une forme d'accompagnement et d'acceptation de la viande cellulaire, ce que je déplore. Or il est beaucoup trop tôt. Le terme de viande cellulaire lui-même n'est sans doute pas adapté, puisque tout ce que nous mangeons contient des cellules. Je doute également que ce type d'aliment, faute de rentabilité, envahisse rapidement le marché.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est ce qui est indiqué dans le rapport.

M. Daniel Salmon. – Je ne pourrai pas voter favorablement, mais je le lirai avec intérêt.

Mme Martine Berthet. – Merci à nos deux collègues. Si nous sommes unanimes à ne pas cautionner cette alimentation, ce rapport constitue un bon point d'étape et établit des propositions, même si toutes ne me conviennent pas. Il faut impérativement encadrer la recherche. Au salon de l'agriculture, nous sommes allés au stand de l'Inrae où il a beaucoup été question des recherches sur la fermentation, mais pas de culture cellulaire. Pour lutter contre la déprotéinisation et pallier le manque de nourriture, il faudrait plutôt produire et importer en priorité des protéines d'insecte.

Je ne suis pas favorable à la recommandation visant à intégrer la culture cellulaire dans la stratégie nationale protéines végétales : ce sont deux choses différentes, notamment au niveau des risques. De même, j'émets des réserves sur la cinquième recommandation visant à ne pas exclure le principe de financement de l'innovation. Certes, la recherche est nécessaire, son cadrage également, comme le propose la première recommandation. Néanmoins, tant que ces recherches n'ont pas été menées, cette pratique doit être interdite. Il faut en outre réaffirmer notre soutien à l'agriculture.

Mme Amel Gacquerre. – Je voudrais saluer le travail réalisé par les rapporteurs. Il ne faut éluder aucune question : refuser de s'intéresser au mouvement ne l'empêchera pas. Il est important de l'encadrer afin de protéger nos concitoyens. Je crains que la viande cellulaire crée un emballement économique qui nous dépasse si nous ne l'étudions pas. Je soutiens donc la démarche du rapport. La véritable question est celle de l'alimentation des dix milliards d'habitants que comptera notre planète en 2050. Ce rapport s'inscrit ainsi dans un débat plus vaste. Il ne s'agit pas de savoir si nous sommes favorables ou non à cette invention alimentaire, mais de savoir de quoi il s'agit. Je voterai favorablement au rapport pour sa dimension informative.

Mme Marie-Christine Chauvin. – Je tiens moi aussi à saluer le travail de mes deux collègues, et en particulier leur courage. Je voterai néanmoins contre ce rapport. Celui-ci dérange mes convictions personnelles. En tant que fille d'agriculteur, il ne correspond pas à mon éthique agricole. En tant que Jurassienne, département qui compte onze AOC agricoles, il m'interroge également. Récemment, l'industriel laitier jurassien Bel a produit du « fromage » sans lait ; nous parlons maintenant de « viande » sans bétail. Cette escalade m'inquiète profondément. En tant que présidente du groupe élevage, je m'y oppose. Trop d'interrogations subsistent au niveau éthique et sanitaire.

M. Serge Mérillou. – Je ferai partie de la majorité qui se dessine en votant contre ce rapport. Je ne suis évidemment pas opposé au besoin d'un état des lieux précis du risque généré par la « viande » cellulaire. Cependant, les recommandations m'inquiètent car, à travers elles, le rapport accompagne le développement de cette pratique. Politiquement, l'approuver donnerait aux éleveurs un mauvais signal.

En revanche, d'ici vingt ou trente ans, aurons-nous besoin de recourir à ce type d'aliments pour nourrir la population mondiale ? Si tel est le cas, mieux vaut se pencher sur leur production. Je crains cependant que les promoteurs de la viande cellulaire soient d'abord guidés par des motivations financières. La viande cellulaire pourrait faire partie intégrante de notre alimentation dans les décennies prochaines.

Je crains également, au regard des recommandations, que le rapport n'évalue pas suffisamment son impact négatif sur les élevages et l'économie. Je salue cependant le travail réalisé.

Mme Françoise Férat. – Je voudrais moi aussi saluer le travail de nos deux rapporteurs. Je reste convaincue qu'il revient à notre commission d'aborder ce sujet. J'en comprends la difficulté.

Il faut prendre en compte cette innovation, mais pas n'importe comment ni trop tôt. Je voudrais insister particulièrement sur la liste des recommandations : il est difficile pour moi d'imaginer ces futures actions dans un pays où la gastronomie est reconnue au patrimoine mondial de l'humanité.

M. Bernard Buis. – À mon tour de remercier les rapporteurs. Il est nécessaire d'encadrer le développement de la viande cellulaire. Même si je ne cautionne pas ce type d'alimentation, il ne faut pas s'interdire de réfléchir à cette production. Ce rapport va dans le bon sens en produisant des recommandations que je partage pour la plupart. Je voterai donc favorablement : il faut maîtriser pour mieux encadrer.

M. Fabien Gay. – Je remercie moi aussi les rapporteurs. Dans sa très grande majorité, la commission a exprimé son opposition à la viande cellulaire, à la fois philosophiquement et politiquement, mais aussi pour défendre nos territoires et nos agriculteurs. Je pense personnellement que le capitalisme est bien trop avancé et ne permet pas aux éleveurs de nourrir la planète.

En tant que sénatrices et sénateurs, nous savons qu'un rapport se traduit par des recommandations. Nous pouvons adopter une position politique, comme certains parmi nous, et décider de rejeter le rapport à la majorité. Néanmoins, ce cas est extrêmement rare. Chaque fois qu'un collègue produit un rapport, même sur un sujet auquel il est complètement opposé, il émet des recommandations. Je suis en l'occurrence plutôt défavorable à celles-ci. Néanmoins, certaines me conviennent.

Je suis plutôt favorable à celles du premier axe concernant la recherche. Puisque la « viande » cellulaire existe, il faut la considérer. De plus, lors de l'audition, j'ai déjà indiqué que la puissance publique devait massivement investir dans la recherche. Toutefois, je suis plutôt opposé au contenu du deuxième axe, qui accompagne le processus de reconnaissance de la « viande » cellulaire. Quant au troisième axe, visant à mieux informer les consommatrices et consommateurs, nous sommes sans doute tous d'accord pour l'approuver.

Pour résumer, rejeter tout le travail accompli m'ennuie, car il a été bien fait. Je propose donc de nous accorder sur une partie des recommandations. Nous pourrions mettre en commun nos avis et nous accorder d'ici la semaine prochaine sur une modification des recommandations. En l'état, je voterais plutôt contre ce rapport. Je crois que tout le monde ici s'oppose à la « viande » cellulaire. Néanmoins, il faut regarder lucidement la situation.

Mme Sylviane Noël. – Bravo à nos deux collègues pour leur travail de grande qualité sur un sujet complexe. Je rejoins la plupart des avis exprimés. Dans notre pays, le principe de précaution est roi. Or nous sommes en passe de franchir une ligne rouge qui entraînera notamment des conséquences sur la santé, qui me gênent particulièrement. Les conséquences de la « viande » cellulaire et de l'agriculture végétale sont différentes. Certes, de nombreux pays se sont engagés dans cette pratique. Doit-on la cautionner pour autant ? Au

contraire, nos concitoyens attendent de nous que nous les protégeons. Si nous sommes capables de nous opposer dès aujourd'hui à son introduction en France, la pratique marquera un coup d'arrêt. À travers ce rapport et ses recommandations, même si elles peuvent être entendues, nous mettons le doigt dans un engrenage assez dangereux. Je voterai donc contre ce rapport.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Nous nous accordons sur l'inquiétude et les interrogations que suscite le phénomène de la « viande » cellulaire. Lors des auditions, nous avons bien compris qu'une stratégie industrielle et commerciale se cache derrière la rhétorique « On n'arrête pas le progrès ». Il peut également y avoir des approches générationnelles différenciées. Nous avons la responsabilité, en tant que législateurs, d'aborder ce sujet. Je voudrais donc remercier les rapporteurs. Néanmoins, je partage le propos de Fabien Gay : ce rapport ne doit pas laisser penser que le Sénat cautionne de telles pratiques, mais au contraire traduire l'état de nos interrogations. Celles-ci portent sur les modalités de production et de commercialisation de la viande cellulaire, les conséquences sur la santé et pour nos territoires. Il faut que nos concitoyens prennent conscience de ces problèmes.

Je voterai favorablement à ce rapport, car je partage la volonté affichée de mieux connaître le phénomène. En revanche, ne pourrions-nous pas revoir les recommandations pour ne pas apparaître comme les promoteurs d'un système auquel nous sommes opposés ? Nous sommes tous favorables à la nécessité de mener des recherches. Nous pouvons cependant revoir l'axe 2, car il cristallise à mon sens les désaccords.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Merci pour ce travail, largement valorisé au sein du rapport. La démarche intellectuelle qui le traverse est sincère, cohérente et déontologiquement irréprochable. Néanmoins, je ne peux pas le voter dans la mesure où nous devons nous opposer à ce phénomène dès aujourd'hui. Dans cinq ans, il sera trop tard.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il est déjà trop tard.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Dans cinq ans, ce sera d'autant plus le cas. Même les recommandations de l'axe 1 concernant la recherche sont discutables : les intérêts économiques et industriels investissant massivement au sein des programmes de recherche, demain, une équipe de chercheurs viendra certainement prouver que la viande cellulaire est sans risque. Nous devons donc fixer des limites dès à présent. Quant à l'axe 4, à voir l'état de l'agriculture paysanne aujourd'hui, il est certain que ce type d'industrie ne permettra pas d'améliorer sa situation demain. Malgré ces inquiétudes, peut-être qu'en étant retravaillées, les recommandations seraient davantage acceptées. Cependant, en l'état, nous prenons un véritable risque à les cautionner.

M. Laurent Somon. – Ce rapport est un véritable perturbateur, non pas endocrinien mais culturel. Quand il est question d'aliments, s'agit-il seulement de la satisfaction des besoins alimentaires ou de leur qualité ? Dans un tout autre domaine, l'arrivée du train a entraîné la suppression des chevaux, ce qui a particulièrement impacté l'élevage. Lors du développement de l'alimentation rapide avec les McDonalds, nous étions assez peu nombreux à cautionner cette pratique. Comment distinguer, demain, un steak haché animal, cellulaire ou végétal ? Par ailleurs, sur le plan sanitaire, et je parle en tant que vétérinaire, il est plus facile de contrôler une cuve où se développent des cellules que la fabrication de fromages qui pose bien plus de risques.

Nous avons interdit les OGM en France. La réflexion est ici identique : puisque des gens travaillent sur ce sujet, il finira par se développer. Je suis donc très perturbé par ce rapport. Si nous ne voulons pas de manipulation génétique, il faut s'opposer à la viande cellulaire dès maintenant. L'éclairage informatif du rapport me convient. Néanmoins, les recommandations représentent un début de validation, en autorisant dans notre pays la poursuite de cette pratique. Par ailleurs, à ceux qui essaient de stigmatiser la culture cellulaire, je rappellerai, au risque de choquer, que les fécondations *in vitro* reposent peu ou prou sur le même principe. Quant aux manipulations génétiques sur les animaux, elles existent déjà, notamment la division de cellules embryonnaires. Si, comme Sylviane Noël, on considère que la culture de cellules contient des risques de manipulation génétique, il faut rappeler que ces techniques sont déjà implantées au sein de l'élevage plus traditionnel.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Mon raisonnement a évolué. Je suis à la fois favorable et défavorable à votre rapport. Lorsque j'étais opposée aux Airbnb, Dominique Estrosi m'avait fait remarquer qu'il s'agissait d'une évolution inévitable. Autant, dès lors, essayer de légiférer au mieux. J'examine ce rapport de la même manière : si certaines propositions ne me conviennent pas, je suis obligée d'y être favorable, car il n'est pas possible d'ignorer cette évolution.

Mme Sophie Primas, présidente. – À la fin des interventions, je donnerai la parole aux rapporteurs, puis je vous ferai une proposition.

Mme Florence Blatrix Contat. – Ma position a également évolué durant les débats. Il faut distinguer la première partie des recommandations, portant sur la recherche, des suivantes. Il n'est pas possible d'exclure la recherche sur le sujet. En revanche, les autres recommandations seront interprétées comme une validation de ce type de procédé. Nous sommes trop peu avancés pour pouvoir valider les recommandations deux, trois et les suivantes. Je souhaiterais donc pouvoir scinder en deux les recommandations. J'attends avec impatience une proposition à ce sujet.

M. Laurent Somon. – Une dernière remarque : quand on accuse les bovins de produire trop de méthane, nous allons dans le sens de la viande cellulaire. Les Néerlandais ont décidé, pour cette raison, de réduire de 30 % leur cheptel dans les années à venir et de se lancer dans la viande cellulaire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je demande à présent aux rapporteurs de réagir en répondant aux remarques formulées.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Ces échanges sont très enrichissants. Je vais expliquer certains éléments, avec pédagogie bien sûr, mais aussi de manière directe. Tout d'abord, une grande partie du débat qui s'est tenu dans cette salle est caduque depuis 2015 et, par conséquent, n'est en rien contradictoire avec notre rapport. Les OGM évoqués par Daniel Gremillet sont le seul point de comparaison possible, même si la technologie est différente. En effet, la législation de mise sur le marché des produits à base d'éléments cellulaires – je remarque que nous sommes les seuls à n'avoir jamais parlé, avec Henri Cabanel et Sophie Primas, de « viande » cellulaire –, aussi appelée législation sur les nouveaux aliments, existe depuis 2015. C'est à ce moment-là qu'il aurait fallu dresser des barrières : désormais, il est trop tard.

Il a été décidé par les États européens que les aliments n'ayant pas été consommés de façon significative avant la date d'entrée en vigueur du règlement – fermentation de

précision, viande cellulaire, *etc.* – relevaient de la nouvelle législation. Dorénavant, une entreprise demandant une mise sur le marché doit monter un dossier d'autorisation devant la Commission européenne. Au bout d'un an, celle-ci se tourne vers l'EFSA, l'autorité de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'Union européenne, située à Parme, qui rend son avis après neuf mois minimum. La Commission européenne engage alors un dialogue avec chaque État membre, mais c'est elle qui prend la décision finale. Cette question de souveraineté a été largement débattue à l'époque : nous n'avons plus la possibilité, en tant qu'État membre, de décider de la régulation.

Par ailleurs, nous n'avons jamais, dans aucune de nos recommandations, voulu nous prêter à la promotion de ce type de production. Nous sommes partis des faits. Ces dernières années, 2,6 milliards de dollars ont été investis dans la recherche et le développement de ces produits, dont 1,5 aux États-Unis et plusieurs millions en France, aux Pays-Bas et en Israël. La recherche privée française est en pointe, contrairement à la recherche publique, comme l'a reconnu Jean-François Hocquette lors de son audition. Nous avons proposé ce rapport à Sophie Primas afin d'éclairer ce sujet.

Nous ne nous prononçons jamais en faveur ou non de ces techniques de production, puisque nous n'en avons plus le pouvoir. Cependant, nous préconisons de continuer à investir. Il se peut en effet que, d'ici 2025 ou 2026, l'Union européenne donne l'autorisation de commercialiser ce type de produits sur tout le territoire européen. Aucune possibilité de *veto* n'existe. Essayons-nous, dès lors, de faire partie du jeu ? Ceux qui souhaiteraient – je ne me prononce pas personnellement – consommer des aliments cellulaires seront-ils obligés d'acheter des produits importés ou pourront-ils consommer des produits français ? L'enjeu des aliments cellulaires réside à la fois dans la captation de la production de richesse et la protection des consommateurs.

Concernant les risques sanitaires, l'EFSA se prononcera puisque c'est son rôle. Nous demandons également que l'Anses puisse rendre un avis également. La question des modifications génétiques renvoie, elle, aux OGM, qui sont strictement interdits. Par ailleurs, la malbouffe existe déjà et nous ne souhaitons surtout pas l'encourager. Je précise également que nous ne parlons pas de production mais d'autorisation de mise sur le marché. Bien évidemment, nous avons auditionné les services vétérinaires.

À Martine Berthet, je réponds que ce rapport vise justement à inciter et à cadrer la recherche publique de manière à prendre les meilleures décisions. Soit nous refermons le dossier, au prétexte que nous ne voulons pas d'aliments cellulaires, et les autres pays décideront pour nous ; soit nous nous donnons la possibilité de connaître le sujet.

Certains parmi vous ont estimé qu'un tel rapport laisserait croire au monde agricole que nous acceptons ces techniques de production. Cependant, nous devons moins nous préoccuper du message politique que nous pouvons laisser que de l'avenir. Par ailleurs, si les Néerlandais ont décidé de diminuer de 30 % leurs élevages, c'est d'abord à cause de la pollution à l'azote qui a rendu les terrains inconstructibles. Nous sommes allés nous-mêmes aux Pays-Bas pour pouvoir le comprendre.

Enfin, il n'est pas trop tôt pour se pencher sur le sujet. Au contraire, le moment est parfait : si les autorisations de l'Union européenne tombent, elles tomberont dans deux ou trois ans, comme celle qui a autorisé les farines d'insectes il y a un mois. La recherche doit donc être financée dès maintenant. Nous aurions pu nous y opposer obstinément, la décision aurait été strictement identique. Néanmoins, si nous n'avions pas laissé se développer le

ystème de production de farine d'insectes en France, nous n'aurions pas la place de leader mondial que nous occupons aujourd'hui. En revanche, d'autres pays les auraient produites et nous en aurions tout de même consommé...

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je partage les propos d'Olivier Rietmann. Nous ne sommes pas les promoteurs des aliments cellulaires. Nous avons le choix, mais si nous laissons faire, nous subirons ce mode de production. Vous aurez compris que les décisions sont prises au niveau européen. Ces aliments existant déjà, nous pouvons faire la politique de l'autruche – comme pour les OGM – ou tenter d'établir un cadre pour pouvoir nous défendre au niveau européen.

J'entends la volonté de préserver nos traditions et d'éviter la malbouffe. Le viticulteur que je suis ne peut imaginer qu'un vin sans alcool soit apprécié. Pourtant, de nouveaux marchés s'ouvrent, que ce soit le vin sans alcool ou les aliments cellulaires. Quant à croire que celle-ci remplacera la viande dans l'alimentation, nous sommes tous deux convaincus que ce ne sera pas le cas de notre vivant. Il n'est pas possible de refuser l'innovation et l'ouverture de nouveaux marchés.

J'ai entendu votre volonté de ne pas voter ce rapport. Je proposerai à Olivier de prendre quelques semaines de réflexion pour réfléchir à la meilleure manière de vous représenter nos intentions, avant de revenir vers vous afin de voter. Ce serait, sinon, la première fois que cette commission accepte une mission d'information – car elle a été acceptée – pour ne pas voter le rapport qu'elle produit. Je vous remercie d'avoir souligné l'ampleur du travail accompli, mais notre satisfaction ne sera complète qu'après l'adoption du rapport. Je vous propose donc de ne pas prendre de décision à vif mais de réfléchir quelques semaines.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est également la proposition que je souhaitais faire. Certaines des recommandations gênent notre commission. Je vous invite donc à lire les informations communiquées, puis à transmettre vos observations aux rapporteurs. Néanmoins, avant d'adopter cette solution, je voudrais savoir si elle en vaut la peine. Au vu de certaines des positions entendues, le refus de s'exprimer sur le sujet semble total. S'il s'agit de positions de principe, il n'est pas utile de perdre quelques semaines de plus. J'ai donc besoin de connaître vos positions.

Mme Anne Chain-Larché. – Il ne s'agissait pas de s'opposer au rapport, mais d'envoyer un signal politique fort. Il me semble donc important de préciser en préambule du rapport notre désapprobation de cette pratique. Le terme de recommandation, nous l'avons compris à travers les différentes interventions, est une manière de la cautionner.

Mme Sophie Primas, présidente. – L'une des recommandations propose pourtant d'interdire la dénomination commerciale « viande cellulaire ». Je vous redemande donc vos positions.

M. Serge Mérillou. – Est-il possible qu'un rapport ne donne pas suite à des recommandations ?

Mme Sophie Primas, présidente. – J'entends qu'il n'y a pas d'hostilité à un report du vote. Je vous demande de revenir vers les rapporteurs après avoir examiné les différents éléments que nous vous fournissons.

M. Serge Mérillou. – Ce délai de huit jours n'est-il pas trop court ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Je repousse l'échéance dans les quinze prochains jours. Je vous remercie de la qualité des échanges.

La réunion est close à 12 h 30.

Mercredi 5 avril 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas -

Viande in vitro - Suite de l'examen du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous passons à la suite de l'examen du rapport d'information sur les aliments cellulaires.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Merci, madame la Présidente. Mes chers collègues, voici enfin venu le moment de présenter les conclusions de notre rapport sur les aliments cellulaires.

Nous nous étions réunis il y a trois semaines pour débiter l'examen de ce rapport. Le moins que l'on puisse dire est qu'il y a eu des réactions et des débats.

Devant les nombreuses réflexions que vous aviez exprimées mais aussi le manque de temps dû au retard lié à la commission mixte paritaire qui précédait la réunion, nous avons alors cru bon avec Henri Cabanel et madame la présidente de poursuivre nos travaux afin de préciser certains éléments et notamment notre position politique sur le sujet.

Je forme le vœu que le temps de dialogue que nous avons eu, la prise en compte de vos remarques et nos clarifications politiques lèveront toute ambiguïté.

Avant de laisser mon corapporteur entrer dans le vif du sujet et présenter dans le détail les quelques modifications apportées au rapport, je voudrais commencer par une mise au point politique.

Non, il ne s'agissait pas avec notre rapport d'apporter un blanc-seing aux aliments cellulaires, de leur témoigner notre soutien, pas même de faire preuve d'une neutralité bienveillante à leur égard.

Les différents articles qui ont pu être publiés sur l'avant-projet de rapport ne s'y sont d'ailleurs pas trompés. *Le Figaro* a par exemple titré : « Le Sénat veut sévèrement encadrer la viande et le poulet de synthèse ». Les autres titres ont davantage insisté sur l'appel à plus de recherche, qui était, effectivement, le premier constat de notre rapport :

Le Monde : « La recherche sur la “viande” cellulaire encouragée par le Sénat » ;

Public Sénat : « Viande in vitro : un rapport du Sénat appelle à “accélérer” les recherches » ;

Libération : « Les enjeux de la viande in vitro décortiqués par le Sénat ».

Vous remarquerez que ces titres employaient tous le terme de « viande », ce qui montre que notre proposition d'interdire la dénomination « viande » était encore minoritaire et sans doute plus ferme que ce que l'opinion majoritaire attend.

À la suite de la première partie de l'examen du rapport, M. Jean-François Hocquette, directeur de recherche à l'Inrae et plutôt sceptique sur le développement des aliments cellulaires, nous a remercié pour la dimension « riche, bien documentée et complète » de notre rapport. Nous avons également organisé deux visioconférences après avoir été sollicités par Interbev et la FNSEA. Ces dernières ont appuyé notre rapport tout en appelant à la vigilance sur la terminologie utilisée quant à la production d'aliments cellulaires.

J'ai ainsi souhaité introduire une partie préliminaire qui redit sans aucune ambiguïté que les aliments cellulaires ne représentent pas un modèle alimentaire souhaitable. Cette partie insiste sur nos réserves anthropologiques, éthiques, culturelles, et en somme politiques.

À l'évidence, les aliments cellulaires ne sont pas seulement des « amas de cellules » ou des « apports protéïniques » : ils charrient avec eux un imaginaire, une conception de l'homme et de sa place dans le monde.

Je vous propose donc de décliner notre position politique en dix points figurant dans un premier chapitre du rapport :

Premièrement, nous risquons avec ces produits de distendre notre lien avec la nature, dans un contraste saisissant avec l'interdépendance de l'humain et du sauvage que l'on peut constater dans la vie d'un bocage.

Deuxièmement, cette technologie comporte une mise à distance des animaux de nos vies, *a fortiori* des animaux de rente. L'humoristique « adieu veau, vache, cochon, couvée » de La Fontaine deviendrait une réalité dystopique.

Avec cet effondrement des animaux de rente, la troisième évolution prévisible est que notre rapport aux animaux pourrait devenir complètement anthropomorphisé, puisque seuls les animaux de compagnie subsisteraient dans nos vies. Il pourrait en résulter un brouillage des catégories entre l'humain et l'animal.

Quatrièmement, les promoteurs de ces produits les présentent parfois comme une troisième catégorie de produits animaux, après les produits carnés et les produits laitiers. Cependant, ils sont le fruit de l'esprit humain et sont créés de toutes pièces par l'ingénierie humaine. L'idée a même été entendue que les animaux n'auraient pas été « conçus » spécifiquement pour entrer dans l'alimentation humaine et qu'il serait donc inefficace voire absurde de les intégrer à nos régimes alimentaires. Cette façon de voir dit bien toute l'ambition scientifique et le prométhéisme de ce projet, parfois présenté comme une « nouvelle forme de domestication », et je dois dire qu'elle nous perturbe profondément. Personnellement, elle m'évoque l'apprenti sorcier de Goethe.

Cinquièmement, cette innovation nous semble pousser la production alimentaire un cran plus loin dans l'industrialisation du vivant, en changeant, comme le dit la sociologue et éleveuse Jocelyne Porcher, « le niveau d'extraction de la matière animale, la cellule au lieu de l'animal, l'incubateur au lieu de la vache ».

Sixièmement, je réaffirme notre trouble quant à des applications potentielles de cette technologie à la production d'aliments à partir d'animaux exotiques (lion, éléphant) ou de compagnie (chien, chat), voire disparus. La semaine dernière, une *start-up* australienne a ainsi présenté de la viande de mammoth laineux reconstituée à partir de traces de son ADN. Les applications médicales des biotechnologies, comme les fécondations *in vitro*, ou les vaccins à ARN messenger sont une chose, mais leur application à notre alimentation en est une autre.

Septièmement, le cadrage du débat par les *start-ups* du secteur nous interpelle, en ce qu'il néglige la question du *pourquoi* au profit de celle du *comment*. Ce n'est pas parce qu'une innovation technologique *peut* être réalisée qu'elle *doit* être réalisée. Ainsi le clonage animal destiné à la consommation est-il interdit, alors que la démonstration a été faite de notre maîtrise de ce procédé.

Huitièmement, la vision purement utilitaire de l'alimentation qui sous-tend le développement des aliments cellulaires est à l'opposé de la nôtre : nous voyons d'abord dans l'alimentation un fait culturel et social. Comme l'a rappelé le chef Thierry Marx, entendu par la commission le 8 février : « Ce n'est pas cela, se restaurer : c'est ramener une histoire, un savoir-manger et un savoir-être dans l'assiette. » En outre, la production d'aliments cellulaires semble en décalage avec la recherche de produits naturels et non transformés, une aspiration pourtant de plus en plus partagée parmi les consommateurs.

Neuvième et avant-dernier point, l'impact de la consommation humaine de ce produit à long terme ne pouvant par définition être évalué *a priori*, il nous semble important d'être très prudent. Comme le disait également Thierry Marx : « La table et l'alimentation, c'est le plaisir, le bien-être, la santé. » On ne peut pas jouer avec la santé de nos concitoyens, comme essaient de le montrer nos recommandations.

Dixièmement, rien ne garantit que notre élevage extensif, aujourd'hui fragile économiquement, ne serait pas le premier touché par cette innovation, bien que celle-ci soit destinée à remplacer plutôt les importations de viande de piètre qualité. Or la polyculture-élevage comporte d'importantes aménités pour les territoires ruraux. Comme l'a rappelé l'inspectrice vétérinaire Anne-Marie Vanelle : « bouleversement socio-économique, de l'équilibre de l'aménagement rural et urbain, de l'entretien des paysages, de la biodiversité », les conséquences de cette évolution doivent être bien mesurées.

De manière générale, toute innovation doit être dûment pesée et soupesée avant de prendre des décisions à son propos. Notre rapport apporte une première contribution en abordant le sujet sous un angle assez technique. Cependant, davantage de recherches scientifiques devraient y être consacrées, afin de mieux étayer ces dix inquiétudes que, pour la plupart, vous partagez.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Merci Olivier, merci madame la Présidente.

Lors de notre première réunion, je m'étais chargé de présenter les deux volets consacrés à l'encadrement de la production, de la commercialisation et de la consommation d'aliments cellulaires.

Sur ces deux volets, j'avais eu l'occasion d'évoquer des recommandations que vous sembliez soutenir et sur lesquelles nous ne sommes donc pas revenus. J'en citerai cinq.

D'abord, notre proposition d'inscrire solennellement dans la loi l'interdiction de toute commercialisation d'aliments cellulaires, dans la restauration collective comme partout ailleurs. Vous pourriez me dire que tout ce qui n'est pas encore autorisé est interdit, mais ce n'est pas tout à fait le cas : des insectes avaient par exemple été mis en vente et faussement présentés comme non alimentaires, échappant au règlement « nouveaux aliments ». Cette proposition ne nous semble donc pas une précaution inutile ; au contraire, elle met en œuvre le principe de précaution. Comme l'avait dit Daniel Salmon, le propre de la civilisation est de pouvoir poser des limites, et ce sont les interdictions qui font société. C'est ce que nous proposons.

Dans cet esprit, nous proposons un avis de l'Anses venant en doublon de l'avis que donne l'EFSA au niveau européen. Avec cette proposition, nous réaffirmons que la sécurité sanitaire de l'alimentation est une affaire sérieuse, qui ne tolère aucune imprudence.

Nous voulons également protéger nos filières de productions animales et l'information du consommateur à travers l'interdiction de l'usage du mot « viande » et l'extension du décret interdisant les dénominations « steaks » végétaux aux « steaks » d'aliments cellulaires. Il s'agit d'éviter ainsi une certaine forme de « colonisation du langage ».

Nous souhaitons rendre obligatoire au niveau européen l'affichage sur la face avant de tous les nouveaux aliments contenus dans les produits vendus en grande et moyenne surface. Cela comprend aussi bien les insectes que les graines de chia, et, hypothétiquement, les nouveaux aliments.

Cinquième proposition : nous plaçons pour des règles encadrant la production d'aliments cellulaires de façon très stricte. Cela peut se faire dès demain par voie législative, et cela ne manquerait d'ailleurs pas d'être interprété comme un coup fatal à l'équilibre économique de ces *start-ups* par les promoteurs de cette technologie.

J'espère présenter ces recommandations suffisamment clairement cette fois pour qu'elles ne soient pas perçues comme une forme de bienveillance, d'accompagnement, de tolérance, de neutralité et de résignation. L'accumulation de toutes ces mesures mises bout à bout formerait en effet l'un des cadres les plus restrictifs au monde vis-à-vis des aliments cellulaires. Elles figuraient déjà dans le rapport que nous vous présentions il y a trois semaines.

Il aurait été possible d'aller plus loin, en interdisant toute production sur le territoire national. Un exemple vient de nous être donné par le projet de loi présenté en conseil des ministres la semaine dernière en Italie par le gouvernement de Giorgia Meloni, la *leader* de Fratelli d'Italia : ce projet de loi, dont le texte n'a pas encore été publié, mais dont le contenu a été largement éventé dans la presse, impose des amendes de plusieurs milliers d'euros aux acteurs qui produiraient des aliments cellulaires.

Pour autant, comme souvent, le diable se cache dans les détails : la presse transalpine n'a pas manqué de souligner le caractère pour le moins bancal d'une interdiction qui ne vaut que pour soi, mais pas pour les autres. En effet, les interdictions prévues à l'article 2 de ce projet de loi ne s'appliqueront pas aux produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre de l'Union. Il ne serait pas possible, au regard du droit européen, d'interdire les importations d'autres États membres si le produit était autorisé au sein de l'Union. C'est pourquoi nous ne vous proposons pas de suivre cette voie.

Cependant, en plus de la mise au point politique d'Olivier Rietmann, les modifications apportées au rapport sont nombreuses et substantielles.

Tout d'abord, quatre recommandations sont purement et simplement supprimées.

Premièrement, celle qui tendait à demander aux instituts techniques de procéder à un état des lieux des synergies possibles ou non du secteur de l'industrie cellulaire avec les filières agricoles et agroalimentaires existantes. Nous ne souhaitons pas mêler, en effet, agriculture et industrie, là où cela n'a pas lieu d'être. Voilà pourquoi nous parlons d'industrie cellulaire et non d'agriculture cellulaire dans notre rapport.

Deuxièmement, celle qui tendait à demander au Gouvernement de forger une position interministérielle plus cohérente sur l'industrie cellulaire, soit au travers d'un livre blanc dédié, soit en l'intégrant dans la Stratégie nationale protéines végétales. D'abord, nous comprenons que l'inclusion dans la Stratégie protéines végétales était maladroite. Ensuite, la réflexion sur le sujet revient plutôt aux chercheurs qu'aux administrations, qui ont d'autres priorités plus urgentes. Cependant, nous réitérons la nécessité pour les pouvoirs publics d'anticiper et d'étudier la question : c'est, du reste, tout le sens de notre rapport.

Troisièmement, celle qui préconisait de ne pas exclure par principe le financement de l'innovation dans ce secteur par des subventions publiques ou des concours, tant que les résultats de l'expertise scientifique collective (ESCo) que nous demandons par ailleurs n'étaient pas rendus.

Et, quatrièmement, celle qui préconisait de clarifier le droit pour autoriser la dégustation d'aliments cellulaires dans un cadre réglementé. Ces dégustations dans un cadre non commercial ont lieu aujourd'hui, et plusieurs chercheurs que nous avons eu l'occasion d'entendre, comme Monsieur Hocquette, ont pu goûter ces produits. Toutefois, il n'est peut-être pas nécessaire de légiférer sur ce qui reste actuellement dans une zone grise.

Enfin, nous avons procédé à des modifications, soit terminologiques, soit plus substantielles, pour accéder aux différentes demandes exprimées pendant cette période de consultations.

Ainsi, nous avons réaffirmé la nécessité d'intensifier l'effort de recherche sur l'industrie cellulaire, mais surtout, de miser en priorité sur l'élevage et les protéines végétales pour relever le défi de l'autonomie protéique. Pour faire face à ce défi, il faut prioriser l'accélération de la mise en œuvre de la stratégie protéines végétales, en augmentant en particulier les financements dédiés, plutôt que la recherche d'alternatives lointaines et plus incertaines. Nous pouvons difficilement être plus clairs.

Ensuite, s'agissant de la recommandation portant sur une expertise scientifique collective pour évaluer les impacts socio-économiques et environnementaux des aliments cellulaires, nous avons ajouté la mention de l'évaluation des effets sur la santé humaine à long terme de la consommation des aliments cellulaires. C'est certes déjà le travail de l'EFSA et de l'Anses, mais eu égard à l'ampleur des enjeux, il est légitime que la recherche puisse s'intéresser plus avant à la question.

Troisièmement, nous recommandons de maintenir voire de rehausser les soutiens à l'agriculture vivrière et à l'élevage dans l'aide publique et privée à destination des pays en développement.

Quatrièmement, nous parlons d'une procédure d'information et non plus de notification automatique des commissions chargées de l'alimentation au Parlement européen et dans les Parlements nationaux. La notion de notification nous semblait en effet trop légère.

Enfin, nous avons précisé que le volet sur la protection des consommateurs, par des dénominations claires, était aussi destiné à protéger nos filières de productions animales.

Voilà désormais un rapport que l'on peut véritablement qualifier de co-construit.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci à nos deux rapporteurs, Henri Cabanel et Olivier Rietmann.

Mme Françoise Férat. – Merci Messieurs les rapporteurs. J'ai l'impression d'avoir appréhendé ce rapport d'une autre manière que lors de l'examen précédent. Ce délai m'a permis d'approfondir ma réflexion. Mon premier réflexe consiste toujours à dire : halte à ces aliments étranges et dérangeants. Même si nous parlons d'innovation, ils me troublent. Je rappelle que notre gastronomie est réputée mondialement et reconnue par l'Unesco. Je n'ai aucune envie de manger ces aliments. Cependant, il ne faut pas rejeter cette technologie. En effet, il vaut mieux la maîtriser que la subir au risque qu'elle soit détournée. Dans ce cadre, les préconisations apportées me paraissent bonnes et nécessaires. J'en citerai quatre : intensifier la recherche ; contrôler étroitement les mises sur le marché, en soutenant notamment les effectifs d'inspection sanitaire ; favoriser la transparence envers les consommateurs ; protéger notre monde agricole avec intransigeance.

M. Joël Labbé. – Merci Madame la Présidente et Messieurs les rapporteurs. Un véritable travail a été accompli pour faire évoluer ce texte. Pour nous, cependant, il faudrait aller encore plus loin. Même s'il est très ennuyeux d'être rangé du côté de Giorgia Meloni, l'interdiction aurait le mérite de la clarté. En effet, l'accompagnement de la recherche permet, même implicitement, l'avancée de cette technologie. Nous voterons contre le rapport, tout en reconnaissant l'étendue du travail accompli et le bien-fondé de certaines recommandations.

M. Bernard Buis. – Je ne cautionne pas l'alimentation cellulaire. Cependant, il nous faut nous pencher sur cette pratique. Les recommandations vont dans le bon sens : il faut maîtriser pour mieux encadrer. Ainsi, je voterai favorablement.

M. Jean-Claude Tissot. – À notre tour de saluer le travail d'amélioration effectué sur le texte. Cependant, malgré des discussions internes, après avoir pris attache avec les territoires, nous voterons contre ce rapport, mais de manière bienveillante, si j'ose dire. Nous voulons montrer que ce rapport met le doigt dans un engrenage dont nous risquons de perdre la maîtrise. Si un texte de loi traite de la production des aliments cellulaires, nous y travaillerons, bien sûr. Néanmoins, il nous semble dangereux d'accepter d'étudier cette problématique dès à présent.

Mme Marie-Christine Chauvin. – Je veux remercier le travail d'écoute et de concertation des deux rapporteurs qui aboutit aujourd'hui. La position adoptée par le rapport me semble très claire : il affirme notre opposition aux aliments cellulaires tout en soutenant la recherche sur la question. Cette approche me convient, surtout dans sa première partie. Je voterai favorablement à ce rapport.

M. Fabien Gay. – Merci Madame la Présidente. Mon groupe ne souhaite pas mettre le doigt dans l'engrenage de la viande *in vitro*. Ce sentiment semble communément

partagé ici. Cependant, le rapport propose d'affirmer une position qui me convient, tout en regardant la réalité en face. De la même manière, même si je suis opposé à la consommation de drogues, il vaut mieux travailler sur la prévention que nier la réalité. Nous avons intérêt à assumer cette position politique d'opposition à la viande cellulaire. Cependant, nous souhaitons *a minima* que la recherche publique étudie ces questions. Le moment venu, il faudra nous montrer capables de légiférer. Je remercie les deux rapporteurs d'avoir retravaillé ce rapport suite à la précédente commission. Je voterai favorablement, car nous avons intérêt à continuer de travailler sur cette question.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je voudrais remercier les rapporteurs pour le travail qu'ils ont réalisé et sa qualité d'écriture, ainsi que pour leur capacité d'écoute et de négociation.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Je voudrais saluer la qualité des échanges. Lors de la dernière séance, nous avons très rapidement compris les points sur lesquels des modifications étaient nécessaires. Nous avons voulu présenter un rapport technique, et sans doute pas assez politique, puisque notre position nous semblait évidente. Ces dernières semaines ont permis de compléter notre travail.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – J'approuve les propos d'Olivier Rietmann. En politique, nous avons toujours du mal à reconnaître nos erreurs. Sans doute n'avions-nous pas été assez clairs, même si les ambitions de ce rapport sont restées les mêmes. Je rappelle à nos amis écologistes qu'au-dessus de la France et de l'Italie, il ne faut pas négliger l'Union européenne, qui peut autoriser la production d'éléments cellulaires sans l'aval des États membres. Je comprends également le choix exprimé par mes amis socialistes. Avec ce rapport, nous avons voulu prendre la mesure de la situation. De plus, toutes les inquiétudes auraient pu être exprimées au moment où le principe d'une mission d'information a été acceptée. Ainsi, les craintes auraient pu être formulées d'emblée auprès de la mission. Je salue également la qualité du travail effectué : il montre que l'intérêt général repose sur les compromis.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je mets aux voix la publication du rapport et des recommandations.

Le rapport d'information est approuvé à la majorité des suffrages.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le rapport sera donc publié. Je vous remercie.

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons aujourd’hui le rapport de notre collègue Amel Gacquerre sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – La proposition de loi (PPL) visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux a pour objet d'encadrer l'influence commerciale et de lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.

En préambule, je tiens à saluer les travaux transpartisans des deux rapporteurs de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, MM. Stéphane Vojetta et Arthur Delaporte, qui ont mené de nombreuses consultations. Leurs travaux sur ce sujet nouveau vont dans le bon sens et méritent d'être confortés. En un peu plus de trois semaines, j'ai mené 24 auditions, entendu 62 personnes et reçu 37 contributions écrites différentes avec un seul objectif : mieux comprendre le secteur de l'influence commerciale et adapter, en conséquence, les 20 articles de la proposition de loi qui nous a été transmise afin d'en améliorer la portée et l'effectivité.

Pour définir ma feuille de route, je me suis posé trois grandes questions. Premièrement, l'influence commerciale est-elle une activité comme les autres ?

Certes, la question est un peu provocatrice, mais il faut bien reconnaître que les réseaux sociaux et les influenceurs font désormais partie de notre quotidien ; ils contribuent au développement d'une activité commerciale nouvelle, imbriquée au sein de notre économie, qui présente à la fois des avantages pour les entreprises, mais aussi des risques pour les consommateurs et les internautes. Par ailleurs, ce secteur demeure peu documenté et mal connu des pouvoirs publics. Selon les principaux représentants de la filière, il y aurait 150 000 influenceurs en France ; 15 % d'entre eux exerceraient cette activité à temps plein, 6 % gagneraient plus de 20 000 euros par an, 74 % seraient des femmes avec une moyenne d'âge de 30 ans. Ces chiffres ne sont, bien entendu, qu'une première estimation, à laquelle il faut ajouter les influenceurs français qui résident en dehors de l'Union européenne, par exemple aux Émirats arabes unis ou aux États-Unis, et dont les publications sont les plus médiatisées, mais aussi les plus décriées.

Il m'a semblé indispensable de rattacher ces influenceurs à la proposition de loi que nous examinons, en maintenant le principe de soumission au droit français des contrats d'influence commerciale et en imposant la désignation d'un représentant légal établi sur le territoire de l'Union européenne pour les influenceurs ayant le statut d'entrepreneur individuel ou pour ceux ayant constitué leur société. Dès lors que leurs publications commerciales

touchent, entre autres, un public établi en France, il me semble indispensable qu'ils respectent les dispositions de la loi que nous allons voter. Je vous proposerai ainsi d'adopter un amendement en ce sens.

Le secteur de l'influence commerciale est difficile à réguler, en raison de la hausse du nombre d'influenceurs, du volume de contenus publiés et de leur caractère toujours plus éphémère – je parle notamment des *stories*, des *live*, c'est-à-dire des publications instantanées ou en direct. Aussi ai-je considéré qu'il était nécessaire de préciser, pour la première fois en droit, non seulement une définition de l'activité d'influence commerciale, mais aussi celle de l'activité d'agent d'influenceur. À cet égard, je vous proposerai d'adopter des amendements intégrant l'ensemble des influenceurs commerciaux, quelle que soit leur audience, afin de responsabiliser l'ensemble des acteurs contribuant à mettre en relation un influenceur avec une marque en vue d'en faire la promotion.

Une fois ce premier travail de définition effectué, il m'a semblé cohérent d'adapter les compétences et les missions des administrations et des autorités chargées de la régulation de l'influence commerciale, en particulier celles de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Cette extension de leurs compétences, justifiée par les spécificités de l'influence commerciale et de son développement important sur les réseaux sociaux, doit nécessairement s'accompagner d'une hausse de leurs moyens budgétaires et humains. Nous pourrions tenter de la voter à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi de finances (PLF) ; je sais que notre commission est déjà particulièrement active sur ce sujet.

Deuxième grande question : l'influence commerciale est-elle un canal publicitaire comme les autres ?

Ce point n'est pas si nouveau. Devons-nous appliquer aux influenceurs les mêmes règles, interdictions ou encadrements que celles qui existent, par exemple, pour la télévision, la radio ou les plateformes de partage de vidéo ? Contrairement aux idées largement exprimées dernièrement, l'activité d'influenceur n'est pas totalement dérégulée : toutes les règles existantes en matière de publicité et de promotion s'appliquent à la publicité et à la promotion effectuée par les influenceurs, nous devons le rappeler.

En revanche, nous devons reconnaître que ces règles sont aujourd'hui peu connues et mal comprises, car il n'existe pas de formation, de diplôme ou de certification obligatoire pour devenir influenceur ou agent d'influenceur. En outre, celles-ci sont également mal appliquées : tant les influenceurs que les annonceurs commettent parfois des abus intentionnels. Avant d'interdire et de sanctionner davantage, il me semble donc important de commencer par faire preuve de pédagogie à l'égard de tous les acteurs et de clarifier le cadre légal, afin d'accompagner un secteur qui doit encore se structurer et se professionnaliser.

À cette fin, je vous proposerai d'adopter des amendements renforçant l'information des internautes, notamment l'obligation d'afficher la mention unique « Publicité » sur les publications commerciales des influenceurs, l'absence d'indication de la véritable intention commerciale d'une publication devant être explicitement considérée comme une pratique commerciale déloyale.

En plus de la mention « Images retouchées » prévue par ce texte, je vous proposerai d'anticiper les conséquences du développement de l'intelligence artificielle (IA) sur la publicité en ligne et le marketing d'influence en créant une nouvelle mention « Images virtuelles ».

Dans tous les cas, les objectifs de ces mentions sont les mêmes : faire preuve de davantage de sincérité et de transparence à l'égard des internautes et des consommateurs.

Une fois le caractère commercial d'une publication clairement identifié et mentionné, nous devons déterminer les promotions réalisées par les influenceurs qui méritent d'être autorisées, interdites ou encadrées, au vu de leurs conséquences sur la santé publique, les enfants et les adolescents, les consommateurs, les épargnants et le développement économique. Ainsi, il m'a semblé important de rééquilibrer les dispositions votées qui concernent les secteurs de l'agroalimentaire, du commerce en ligne et des crypto-actifs : je vous proposerai plusieurs amendements sur ce point.

Nous devons être conscients que cette proposition de loi ne vise pas des individus, mais un secteur d'activité en plein développement qui fait désormais partie de notre quotidien et qui est imbriqué avec d'autres secteurs économiques. Un durcissement excessif des dispositions adoptées sur ces trois sujets risquerait, par ricochet, d'avoir des effets de bord indésirables sur le bon développement de notre économie.

Troisième grande question : de quelles dérives parle-t-on, pour quelles interdictions ?

Les objectifs de protection de la santé publique, de la jeunesse, des consommateurs et des épargnants me conduisent à penser que des interdictions promotionnelles supplémentaires pourraient être adoptées.

En matière de protection de la santé publique, en plus de l'interdiction de la promotion de la chirurgie esthétique, il me semble indispensable d'interdire toute forme de promotion incitant, directement ou indirectement, à l'abstention thérapeutique, au profit de la consommation de biens ou services présentés comme substituables, préférables ou comparables à un traitement médical. Je vous proposerai d'adopter un amendement ambitieux sur ce point.

Concernant la protection des enfants et des adolescents, je souhaite renforcer le régime d'information portant sur les promotions de jeux d'argent et de hasard, en obligeant les influenceurs à afficher un bandeau « Interdit aux moins de 18 ans » : il s'agit de sensibiliser à la fois les internautes mineurs qui contournent les systèmes déclaratifs de vérification de l'âge, mais aussi leurs parents et leur famille.

Enfin, en matière de protection des consommateurs et des épargnants, il m'a semblé important d'être à l'écoute des collectifs de victimes. Je vous proposerai d'interdire la promotion, par des influenceurs, d'abonnements à des pronostics sportifs : compte tenu des grands événements sportifs à venir, le risque d'arnaque est particulièrement élevé.

Vous l'aurez compris, l'objectif n'est pas d'interdire l'influence commerciale, mais d'encadrer son développement, de protéger les consommateurs les plus vulnérables, de clarifier les règles du jeu – en particulier ce qui est autorisé et ce qui est interdit – afin de ne

sanctionner que les acteurs mal intentionnés qui décideraient, malgré cette proposition de loi, de ne pas respecter le cadre légal.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je salue le travail et les propositions de la rapporteure. Nous faisons face à un immense défi. Une filière économique est apparue en quelques années : il convient de la réguler, compte tenu de ses effets, notamment sur les plus jeunes de nos compatriotes.

La méthode adoptée pour élaborer le texte a fait preuve de son efficacité. En janvier dernier, le ministère de l'économie et des finances a organisé une grande consultation auprès de nombreux professionnels ; en outre, plus de 20 000 Français y ont participé. Je salue également le travail transpartisan mené par nos collègues députés Stéphane Vojetta et Arthur Delaporte.

Ne considérons pas que rien n'était fait avant cette proposition de loi pour lutter contre ces dérives : la DGCCRF menait déjà de nombreuses actions. Sur les 60 influenceurs contrôlés en 2021, 60 % d'entre eux ne respectaient pas les dispositions du code de la consommation : il faut donc aller plus loin.

Cette proposition de loi est équilibrée. Le cadre légal sera mieux défini, de même que l'activité d'agent d'influenceur. Ces apports permettront de lutter contre les promotions trompeuses. Au-delà des mesures législatives, la création de la brigade d'influence commerciale au sein de la DGCCRF, avec une quinzaine d'enquêteurs spécialisés, représentera une grande avancée. Le groupe RDPI votera ce texte.

M. Rémi Cardon. – Je salue moi aussi le caractère transpartisan de ce travail.

La notion d'influence commerciale est difficile à définir. Nous devrions pouvoir aller plus loin sur la déclaration d'activité d'influence, avec, par exemple, la création d'un badge présent sur les plateformes. Facilitons le travail des malheureux 15 équivalents temps plein (ETP) qui devront contrôler des milliers d'influenceurs.

Cela dit, le texte comporte quelques avancées, notamment grâce à la rapporteure : on intègre en droit français des articles issus du *Digital Services Act* (DSA) et du *Digital Markets Act* (DMA). Toutefois, il affiche des manques évidents en matière de lutte contre la malbouffe ou l'alcool.

M. Daniel Salmon. – Je remercie la rapporteure pour son travail. Ce texte, fruit d'une démarche transpartisane, répond à des attentes fortes de la société. Une régulation des influenceurs commerciaux s'impose.

Nous souscrivons à l'essentiel des dispositions de la proposition de loi, notamment l'encadrement de la promotion et la contractualisation entre l'influenceur et l'annonceur, entre autres.

Cela dit, nous présenterons quelques amendements visant à étendre certaines interdictions, portant notamment sur la lutte contre la malbouffe et les aliments trop gras et trop sucrés. De plus, les offres de formation professionnelle doivent être mieux encadrées, de même que les souscriptions et les abonnements mensuels.

Je regrette que le texte n'évoque pas les effectifs de la DGCCRF, qui s'élèvent à 2 812 ETP aujourd'hui, contre 3 723 en 2007. Avec une telle hémorragie de fonctionnaires, assurer un contrôle effectif sera très difficile.

Plus globalement, le texte montre que la publicité et la consommation induisent des problèmes nocifs pour l'environnement.

M. Fabien Gay. – Je me réjouis de ce texte transpartisan et je remercie la rapporteure pour son travail.

Nous voterons ce texte. Une forte régulation s'impose, notamment pour protéger les pré-adolescents et les pré-adolescentes contre les dangers de la malbouffe, de l'alcool, de la chirurgie esthétique, de la crypto-monnaie, autant d'éléments façonnant aujourd'hui l'imaginaire de nos enfants. Il faut favoriser la prévention.

Les influenceurs qui tirent profit de cette activité commerciale ne doivent pas reporter leur responsabilité sur leurs agents. Ce premier cadre est nécessaire, mais nous devons poursuivre nos débats, car les choses évolueront, inévitablement. Nous devons sans doute établir un statut des influenceurs et des influenceuses. Notre code du travail, si souvent raillé, est très souple. Sa septième partie traite ainsi des cas particuliers : au même titre que les mannequins ou les journalistes pigistes, les influenceurs pourraient intégrer ce cadre légal.

Par ailleurs, il faudra poser la question des moyens. Nous ne pouvons pas tout régler par une proposition de loi. Nous aurons le débat sur les moyens et les ETP lors du budget : la DGCCRF ne compte que 1 800 agents, auxquels on ne cesse de confier des missions supplémentaires. Personne ne peut croire que les 10 ETP actuellement dédiés à cette mission pourront faire appliquer la loi à 150 000 influenceurs. C'est la jungle, et il va falloir encadrer les pratiques. Nous reviendrons donc sur cette question lors des discussions budgétaires : si l'on donne des missions supplémentaires à la DGCCRF, il faut également veiller à ce que ses moyens augmentent.

Enfin, il faut un débat de société concernant ces influenceurs qui font leurs audiences en France, et qui doivent donc payer leurs impôts en France. Celles et ceux qui gagnent le plus d'argent vivent à Dubaï non parce que le soleil y brille tous les jours, mais parce que l'impôt y est nul. Il faut un débat citoyen et éclairé sur ce sujet.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je salue cette proposition de loi transpartisane. Nous aurons l'occasion de revenir sur le périmètre des activités d'influence commerciale, en évolution permanente. Aujourd'hui, de nouveaux jobs étudiants ont, par exemple, lieu sur les réseaux sociaux, et il faudra peut-être se pencher plus précisément sur ces nouvelles pratiques. Mais quelle crédibilité avons-nous, si un réel contrôle n'est pas effectué ?

Certaines règles sont déjà posées dans le cadre des règlements sur les services numériques (RSN) et les marchés numériques (RMN), mais l'Union européenne envisage-t-elle d'encadrer davantage l'activité des influenceurs ? Nous connaissons tous l'importance comme les limites d'une législation franco-française...

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Je vous remercie d'avoir ainsi souligné le caractère transpartisan de ce texte : nous sommes face à un sujet de société, qu'il faut réguler et encadrer.

Revenons sur le fil conducteur des orientations de ce rapport, c'est-à-dire sur l'équilibre entre la nécessité d'un juste encadrement de ces activités et la prise en compte des spécificités des réseaux sociaux, des consommateurs et des influenceurs.

Nous ne partons pas de rien : il existe bien un cadre, que l'on retrouve par exemple dans le code de la santé publique, le code de la consommation ou la loi Évin, et sur lequel nous nous appuyons. Un des premiers objectifs de ce texte est de faire acte de pédagogie, et de rappeler aux influenceurs qu'il faut respecter ce cadre. Mais attention à ne pas aller trop loin, sous peine de modifier le fonctionnement de l'économie.

Ce texte constitue une première étape dans la reconnaissance de cette nouvelle activité commerciale.

L'Union européenne envisage-t-elle d'encadrer davantage les pratiques des influenceurs ? L'adaptation du droit français au RSN et au RMN montrera que certaines dispositions relatives aux plateformes numériques traitent en partie le sujet des influenceurs.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ce travail devrait avoir lieu au début du mois de juillet.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à la nature de l'activité d'influence commerciale ;
- aux dispositions relatives à la promotion de biens, de services, de produits, d'actes, de procédés, de techniques, de méthodes et d'interventions par les personnes exerçant l'activité d'influence commerciale par voie électronique ;
- aux dispositions visant à protéger la santé publique, les consommateurs, les épargnants et les personnes mineures des contenus de l'influence commerciale par voie électronique ;
- aux obligations d'information à l'égard du public des personnes exerçant l'activité d'influence commerciale par voie électronique, ainsi qu'aux modalités d'affichage de ces obligations ;
- aux dispositions relatives à la livraison directe pratiquée par les personnes exerçant l'activité d'influence commerciale par voie électronique ;
- à la nature de l'activité d'agent d'influenceur ;
- aux obligations contractuelles et assurantielles des personnes exerçant l'activité d'influence commerciale, l'activité d'agent d'influenceur, l'activité d'annonceur ou de mandataire ;
- à la régulation des contenus diffusés par les personnes exerçant l'activité d'influence commerciale par voie électronique ;

- à l'évolution des missions et des compétences des autorités et administrations compétentes en matière de régulation des dispositions générales et spécifiques applicables à l'activité d'influence commerciale par voie électronique ;
- aux actions de sensibilisation du public face aux contenus de l'influence commerciale par voie électronique ;
- au respect de la procédure de notification à la Commission européenne prévue par la directive 2015/1535 ;
- à l'application et à l'entrée en vigueur des dispositions du texte.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-40 vise à simplifier la définition de l'activité d'influence commerciale, introduite pour la première fois en droit, afin d'en faciliter l'interprétation.

Il précise que la communication de contenus promotionnels s'effectue « à titre onéreux », entendu au sens de l'article 1107 du code civil, ce qui permet d'inclure à la fois les avantages en nature, les bénéfices économiques et les rémunérations perçus par les influenceurs.

Par ailleurs, il supprime la référence à la « notoriété auprès de leur audience », car le terme de « notoriété » demeure difficile à interpréter. Il ne faut pas écarter les micro et les nano-influenceurs dont la promotion de certains produits et services, même auprès d'une audience restreinte, peut avoir des conséquences importantes, par exemple en matière de santé publique. Le terme d'« audience » semble également difficilement applicable à l'activité d'influence commerciale, car il peut faire référence, dans un sens restreint, à la « communauté » d'un influenceur, par exemple son nombre d'abonnés sur un réseau social, mais dans un sens plus large il peut aussi faire référence au public touché par la publication d'un contenu promotionnel, plus large que le seul nombre d'abonnés, ce qui est difficilement mesurable.

L'adoption de cet amendement rendrait sans objet l'amendement COM-14.

L'amendement COM-40 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-14 devient sans objet.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-18 tend à intégrer la notion de création à la définition de l'activité d'influence commerciale. Je suis d'accord avec son auteur : il y a une dimension créative inhérente à l'activité d'influenceur. Mais cet ajout rédactionnel ne semble pas nécessaire, car la notion de « communication » de contenus inclut à la fois la création, la publication et la diffusion.

Par ailleurs, les influenceurs ne créent pas toujours seuls des contenus, mais peuvent, par exemple, faire appel à des agences de marketing d'influence qui vont produire, au moins partiellement, des contenus pour eux.

Il me semble important de lever tout doute quant au champ d'application de la définition de l'activité d'influence commerciale, qui doit être le plus simple et le plus large possible. Ce sera donc un avis défavorable.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-15 tend à préciser que les influenceurs sont responsables des contenus qu'ils publient. Cet ajout rédactionnel ne me semble pas nécessaire : un influenceur qui publie un texte, une photo ou une vidéo depuis son compte est, de fait, responsable de ce qu'il publie, car son nom, son image et sa personnalité y sont associés. Par conséquent, avis défavorable.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

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

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'amendement de précision juridique et rédactionnelle COM-41 est adopté.

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

Article 2 A (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'article 2 A vise à lever toute ambiguïté quant au cadre juridique applicable à l'activité d'influence commerciale. Contrairement aux idées reçues, les règles existantes en matière de promotion et de publicité des biens et services s'appliquent aux influenceurs. Toutefois, certaines de ces règles ne sont pas adaptées au support des réseaux sociaux ni aux spécificités de l'activité d'influence commerciale.

Mon amendement COM-42 précise ainsi que ce sont bien les règles relatives à la promotion et à la publicité communiquées au public en ligne qui s'appliquent. Pour faciliter le travail d'identification de ces règles, un décret en Conseil d'État pourra être pris après consultation de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP).

L'amendement COM-16 est satisfait, et le COM-17 deviendrait sans objet.

L'amendement COM-42 est adopté. En conséquence, les amendements COM-17 et COM-16 deviennent sans objet.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-43 a pour objet, dans un souci de pédagogie à l'égard du secteur de l'influence commerciale, de clarifier davantage le cadre juridique applicable aux influenceurs pour la promotion de denrées alimentaires, le traitement de données à caractère personnel, la publicité de boissons alcooliques, la publicité de tabac, de produits de tabac et de vapotage, la publicité de médicaments et de dispositifs médicaux, la publicité de produits illicites ou de contrats conclus à distance portant sur des services financiers, ainsi que le démarchage pour effectuer la promotion de produits et de services financiers.

L'amendement COM-13 rectifié *bis* est satisfait sur le fond, car l'article du code de la santé publique renvoyant à l'obligation de publier un message à caractère sanitaire pour la publicité de boissons alcooliques est bien mentionné dans mon amendement. Avis défavorable.

Avis également défavorable à l'amendement COM-19, qui vise à interdire la promotion de médicaments et de dispositifs médicaux : le régime des interdictions spécifiques aux influenceurs est fixé à l'article 2 B.

M. Daniel Laurent. – L'amendement COM-43 de la rapporteure est équilibré, et permet de rappeler que la loi Évin s'applique bel et bien aux influenceurs, ce à quoi la filière vitivinicole est particulièrement attachée. En revanche, je ne soutiens pas l'amendement COM-13 : il n'est pas utile de répéter des dispositions existant déjà dans la loi Évin.

L'amendement COM-43 est adopté. En conséquence, les amendements COM-19 et COM-13 rectifié bis deviennent sans objet.

L'amendement de précision rédactionnelle COM-44 est adopté.

L'article 2 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 B (nouveau)

L'amendement de précision rédactionnelle COM-45 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements COM-46, COM-47 et COM-24 visent à ajouter des interdictions de promotion spécifiquement pour les influenceurs, dans un objectif de protection de la santé publique.

Mon amendement COM-46 vise à interdire la promotion de produits, actes, procédés, techniques et méthodes présentés comme comparables, préférables ou substituables à des actes, protocoles ou prescriptions thérapeutiques. Il s'agit d'éviter d'inciter à l'abstention thérapeutique pour justifier la promotion, par exemple, de compléments alimentaires, de produits cosmétiques ou dermatologiques. Au regard de la hausse des dérives sectaires dans le domaine de la santé et sur les réseaux sociaux, une telle interdiction me semble indispensable.

Mon amendement COM-47 vise à interdire la promotion par les influenceurs de produits à base de nicotine, en particulier les sachets de nicotine dont la vente sur internet se développe rapidement auprès des adolescents, notamment par le marketing d'influence sur les réseaux sociaux. Il existe aujourd'hui une incertitude quant au régime juridique applicable à ces produits qui ne sont pas considérés comme des produits de tabac.

L'amendement COM-24 tend à interdire la promotion des produits alimentaires de faible qualité nutritionnelle à partir du moment où ces promotions visent des personnes de moins de seize ans. Je souscris bien évidemment aux objectifs de cet amendement, mais une telle interdiction ne me paraît pas opérationnelle. Une telle interdiction n'existe pas sur les autres canaux publicitaires et, par ailleurs, cette disposition risquerait d'être inopérante en raison de la difficulté d'identifier un utilisateur de moins de seize ans sur un réseau social. Mon avis sera donc défavorable.

Les amendements COM-46 et COM-47 sont adoptés. L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements COM-48, COM-26, COM-28 et COM-27 portent sur l'interdiction de la promotion de certains produits et services financiers.

Mon amendement COM-48 est un amendement de compromis, issu des différentes consultations menées auprès des représentants et acteurs de la filière française des crypto-actifs, de l'AMF et des administrations compétentes. Il vise à corriger le texte adopté par l'Assemblée nationale, car, en l'état, les dispositions adoptées sont plus strictes que le droit existant, ce qui risque de pénaliser injustement une filière française en voie de développement et dont les retombées économiques doivent profiter à nos territoires. Il précise que les annonceurs fournissant des actifs numériques ainsi que les prestataires de services sur actifs numériques ne peuvent pas recourir à l'influence commerciale, à moins d'être enregistrés ou agréés par l'AMF. Il précise également que le quasi-démarchage auprès des personnes exerçant l'activité d'influence commerciale est réservé aux seuls prestataires agréés auprès de l'AMF et non à ceux qui sont seulement enregistrés : c'est un alignement sur le droit existant.

Les amendements COM-26, COM-28 et COM-27 seraient satisfaits par l'adoption de mon amendement.

L'amendement COM-48 est adopté. En conséquence, les amendements COM-26, COM-28 et COM-27 deviennent sans objet.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-12 rectifié tend à interdire la promotion de produits paramédicaux amincissants.

C'est un sujet important, la promotion de produits amincissants par les influenceurs étant aujourd'hui particulièrement décriée. Je tiens toutefois à rappeler que les influenceurs sont soumis au respect des dispositions du code de la consommation relatives aux publicités mensongères et aux pratiques commerciales trompeuses : ainsi, si un influenceur met en avant des effets amincissants qui ne sont pas avérés, il peut déjà être sanctionné. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'aller jusqu'à une interdiction. Cette loi est une première étape, ne l'oublions pas. Par conséquent, j'émet un avis défavorable.

M. Daniel Salmon. – Mon amendement s'adresse aux jeunes, qui sont influençables et auxquels est imposé un culte de la minceur. C'est inquiétant. D'où ma proposition d'interdiction.

L'amendement COM-12 rectifié n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements COM-9 rectifié *bis* et COM-1 rectifié *ter* portent sur l'interdiction de publications présentant des interactions ou des mises en scène d'animaux non domestiques.

Je souscris bien évidemment à l'objectif de lutte contre la maltraitance animale et je comprends bien que ces deux propositions d'amendement s'inscrivent dans la continuité de l'interdiction de l'exploitation des animaux non domestiques dans les spectacles itinérants et en discothèque. Néanmoins, les rédactions proposées me semblent très larges : le périmètre d'application intègre toutes les interactions et toutes les mises en scène. De plus, l'interdiction

fixée ne précise pas si ces interactions ou mises en scène sont réalisées dans un but commercial. Or, au travers de cette proposition de loi, nous souhaitons encadrer les publications commerciales des influenceurs. Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-9 rectifié bis n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-1 rectifié ter.

L'amendement de simplification rédactionnelle COM-49 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-2 rectifié vise à interdire aux influenceurs de faire la promotion de certaines boissons et certains produits alimentaires de faible qualité nutritionnelle. Je partage bien évidemment les objectifs qui motivent un tel amendement, mais cette interdiction semble disproportionnée. De plus, la référence à un seuil défini par arrêté ministériel pose problème, car cela introduirait une nouvelle catégorie d'aliments, qui n'existe pas pour encadrer la publicité sur d'autres supports. Il ne faudrait pas que l'examen de cette proposition de loi conduise à complexifier encore davantage le droit existant. J'émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

L'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-5 rectifié interdit, de façon générale et non différenciée, la promotion de produits de santé, de dispositifs médicaux et de compléments alimentaires. Je comprends bien entendu vos craintes, monsieur Salmon, je défends moi-même plusieurs amendements visant à améliorer la protection de notre santé publique, mais une interdiction aussi large me paraît vraiment disproportionnée. Il y a des abus et des dérives, mais qui sont surtout liées à la mauvaise application des règles existantes. C'est pourquoi nous proposons de mentionner explicitement, à l'article 2 A, les règles à respecter concernant la publicité de dispositifs médicaux et de médicaments. Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-5 rectifié n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-10 rectifié vise à interdire la promotion, par des influenceurs, d'offres de streaming pirate. Ces offres sont bien évidemment illégales et ne respectent pas le code de la propriété intellectuelle. Ainsi, cela reviendrait à interdire ce qui est déjà interdit par la loi, d'autant que l'article 2 A rappelle déjà l'interdiction de promotion de produits illicites et contrefaisants. Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-10 rectifié n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-25 prévoit d'interdire la promotion des jeux d'argent et de hasard par les influenceurs. Cette interdiction me paraît excessive, surtout que je renforce l'encadrement de ces jeux : la promotion de ceux-ci ne sera autorisée que si les plateformes peuvent exclure les internautes mineurs et si un bandeau « Interdit aux moins de 18 ans » est affiché pendant toute la durée de la promotion. Il conviendra d'évaluer cet encadrement dans trois ans. Avis défavorable.

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements COM-35 et COM-33 tendent à interdire la promotion de boissons alcooliques par les influenceurs. C'est un sujet important, car la promotion de telles boissons est effectivement autorisée sur internet, même

si elle est très encadrée. Il me semble que le principal enjeu est surtout de rappeler les règles existantes et applicables, notamment celles de la loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, dite Évin : c'est ce que nous avons fait à l'article 2 A.

Par ailleurs, *via* un autre amendement, je proposerai aux personnes luttant contre la violation des dispositions du code de la santé publique, notamment en matière de lutte contre l'alcoolisme, d'être signaleurs de confiance afin de faciliter le travail de modération des contenus publicitaires frauduleux. Je considère ce sujet comme important, mais une interdiction totale me paraît disproportionnée. Avis défavorable sur ces deux amendements.

M. Daniel Laurent. – Je vous soutiens, madame la rapporteure, car une telle mesure aurait des répercussions dramatiques pour la filière économique.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-33.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-50 a pour objet d'interdire la promotion, par les influenceurs, d'abonnements à des pronostics sportifs, pour lesquels les risques d'arnaques et d'escroqueries sont particulièrement élevés. Les paris sportifs se sont considérablement développés et popularisés en France ces dernières années, notamment auprès du public jeune, particulièrement vulnérable. Selon le dernier baromètre de Santé publique France, 72 % des parieurs ont entre 18 et 35 ans, 50 % entre 18 et 25 ans. Les abonnements frauduleux à des paris sportifs peuvent avoir des conséquences importantes sur la situation financière des joueurs, leur santé ou leur situation sociale. Dans la perspective des grands événements sportifs à venir en France, il me semble indispensable de mieux protéger les consommateurs et les internautes face à ces dérives potentielles.

L'amendement COM-50 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-51 est relatif à l'obligation d'afficher un bandeau « Interdit aux moins de 18 ans » pour la promotion de jeux d'argent et de hasard. Il renforce l'encadrement prévu pour les promotions des jeux d'argent et de hasard réalisées par les influenceurs. L'objectif est de sensibiliser les utilisateurs mineurs contournant les mécanismes de vérification d'âge, dont les limites peuvent être facilement éprouvées, mais également les adultes et les parents dans la mesure où les comportements addictifs liés aux jeux d'argent et de hasard commencent le plus fréquemment dans un cadre familial.

L'amendement COM-51 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-87 est relatif à l'application de l'encadrement prévu pour les jeux d'argent et de hasard aux jeux à objets numériques échangeables. Il fait référence à une disposition portant sur les jeux à objet numérique échangeable, lequel devrait être prochainement défini par le Gouvernement dans le cadre d'un projet de loi sur le Web3. Ainsi, s'il s'agit bien d'un champ à réguler, il est peut-être préférable d'attendre. Avis de sagesse.

L'amendement COM-87 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-52 renforce l'encadrement prévu pour la promotion de jeux d'argent et de hasard et du mécanisme d'exclusion des utilisateurs mineurs. Il sécurise le conditionnement de la promotion des jeux d'argent et de hasard par les influenceurs à l'existence de mécanismes d'exclusion des

mineurs mis en place par les plateformes en ligne. De tels mécanismes doivent être conformes tant à un référentiel élaboré par l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) qu’au droit de l’Union européenne.

L’amendement COM-52 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L’amendement COM-3 rectifié tend à interdire aux influenceurs de proposer un produit ou une offre promotionnelle en échange d’une inscription à une formation professionnelle. C’est un sujet important et je pense que nous pouvons effectivement œuvrer davantage contre la fraude au compte personnel de formation et contre les pratiques commerciales déloyales. Avis favorable.

L’amendement COM-3 rectifié est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-53 a pour objet d’appliquer les mêmes sanctions en cas de violation de l’ensemble des interdictions prévues par cet article.

L’amendement COM-53 est adopté, de même que l’amendement de simplification rédactionnelle COM-54.

L’article 2 B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 CA (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L’amendement COM-8 rectifié vise à supprimer l’interdiction faite aux influenceurs de moins de 16 ans de faire la publicité des boissons et produits alimentaires transformés, trop gras, trop sucrés et trop salés.

Cette interdiction a comme objectif de protéger notre jeunesse, toujours plus connectée : il s’agit là, comme pour bien d’autres restrictions publicitaires, d’un engagement pour la santé publique et contre l’obésité infantile. Cette interdiction aux plus influenceurs de faire la promotion de la « malbouffe » paraît nécessaire, puisque 17 % des enfants de 6 à 17 ans étaient en surpoids en 2015. Les enfants sont de grands consommateurs de contenus sur les réseaux sociaux : en 2023 presque 75 % des 12-17 ans y avaient accès. Cette interdiction me semble donc proportionnée.

Vous dénoncez, monsieur Duplomb, une stigmatisation injustifiée de la filiale agroalimentaire. Cette interdiction ne vise pourtant que les boissons avec ajout de sucre et les produits transformés trop gras, trop sucrés, trop salés. En somme, c’est une interdiction qui pèse sur ce que nous appelons la « malbouffe », et non sur l’ensemble de la production agroalimentaire française.

De plus, cette disposition s’applique à un public restreint : les influenceurs de moins de 16 ans. Cette interdiction vise à les protéger eux-mêmes, ainsi que les enfants qui visionnent leurs contenus. Il s’agit également de partager de bonnes pratiques et de les sensibiliser à de meilleures habitudes alimentaires à un âge où ils sont très facilement influencés par les réclames publicitaires.

Aussi, plutôt que de supprimer en bloc cette interdiction, je propose d’apporter plusieurs modifications substantielles à cet article, *via* deux amendements. D’une part, il s’agit de supprimer la référence à un seuil fixé par arrêté ministériel au-delà duquel la teneur

en gras, en sucre et en sel interdit la promotion d'un produit alimentaire transformé par des influenceurs de moins de 16 ans ; fixer un tel seuil par arrêté conduirait à créer, en droit, une nouvelle catégorie d'aliments qui ne serait applicable qu'aux influenceurs mineurs de 16 ans. D'autre part, mon second amendement supprime l'interdiction faite aux annonceurs d'effectuer du placement de tels produits dans un contenu où figure un enfant de moins de 16 ans. Effectivement, cette disposition serait difficile à mettre en œuvre, car elle concernerait aussi les artistes-interprètes et les producteurs ou réalisateurs de contenus audiovisuels tels que des clips vidéo ou des courts-métrages.

Mon avis sur cet amendement est par conséquent défavorable.

M. Laurent Duplomb. – Actuellement, les produits laitiers ont un Nutri-score correct, mais leur note risque de diminuer s'ils sont considérés, par exemple, comme trop gras. Ainsi, ces produits se retrouveront isolés puis seront interdits. Dans une société prête à légaliser le cannabis, est-il logique d'aller jusqu'à interdire toute communication sur des produits trop gras ou trop sucrés ? C'est dangereux. Je maintiens mon amendement.

L'amendement COM-8 rectifié est adopté. En conséquence, les amendements COM-55 et COM-56 deviennent sans objet.

L'article 2 CA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 C (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-57 précise et harmonise l'information qui sera transmise aux consommateurs par l'apposition de la mention unique « Publicité » sur les contenus à caractère commercial des influenceurs. Cela permet aussi de clarifier les obligations applicables aux influenceurs pour indiquer le caractère commercial de leur publication : il n'y a plus de doute possible.

Je suis en revanche défavorable à l'amendement COM-31, car il est indispensable que les mentions obligatoires s'affichent sur l'image ou sur la vidéo présentée aux internautes.

L'amendement COM-57 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-31 devient sans objet.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-58 a pour objet de lutter contre la dissimulation du caractère commercial des publications des influenceurs commerciaux. Il est proposé de considérer le défaut d'indication du caractère commercial de la communication réalisée comme une pratique commerciale trompeuse par omission au sens du code de la consommation.

L'amendement COM-58 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-59 intègre les potentialités de l'intelligence artificielle dans les obligations applicables au secteur de l'influence commerciale, en ajoutant la mention spécifique « Images virtuelles ». Cette mention devra être affichée selon les mêmes modalités que pour la mention « Images retouchées » et sera punie des mêmes sanctions en cas de non-respect par un influenceur.

L'amendement COM-59 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-4 rectifié et COM-39 tendent à encadrer la promotion de contrats d’abonnement par des influenceurs.

Cet encadrement me semble pertinent, car leurs publications peuvent manquer de lisibilité ou de sincérité à l’égard des consommateurs. Ainsi, il doit notamment être précisé, de façon explicite, qu’il s’agit bien d’un abonnement et il faut indiquer sa durée, son montant et ses conditions de résiliation. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-4 rectifié et COM-39 sont adoptés, de même que l’amendement de simplification rédactionnelle COM-60.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-7 rectifié et COM-61 suppriment l’encadrement des promotions de certains produits, denrées alimentaires et boissons. Un tel encadrement pose problème à plusieurs égards : il amoindrit le droit existant, par exemple en laissant le choix entre la publication du Nutri-score ou celle de l’information à caractère sanitaire ; en outre, il durcit le droit existant, en prévoyant des règles spécifiques pour les influenceurs, non applicables aux autres canaux publicitaires.

Les amendements identiques COM-7 rectifié et COM-61 sont adoptés.

L’amendement de précision juridique COM-62 est adopté, de même que l’amendement de précision juridique COM-63.

L’article 2 C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 D (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les dispositions résiduelles de cet article n’ont pas de portée juridique, d’où mon amendement de suppression COM-64.

L’amendement COM-64 est adopté.

L’article 2 D est supprimé.

Article 2 E (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-65 tend à encadrer la livraison directe pratiquée par les influenceurs.

Alors que la proposition de loi initiale et le texte adopté par la commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale encadraient la pratique de la livraison directe pour les influenceurs seulement, ce périmètre a été élargi en séance, par l’adoption d’un amendement du Gouvernement, à l’ensemble des acteurs du commerce en ligne. Or ce n’est pas l’objet de cette proposition de loi, surtout qu’une telle disposition a été adoptée sans aucune étude d’impact préalable. Aussi, je vous propose d’adopter un amendement de compromis, qui consiste à circonscrire le champ d’application de cet article aux seuls influenceurs, à préciser que les influenceurs pratiquant la livraison directe sont des vendeurs au sens du code de la consommation – cela leur confère une responsabilité de plein droit et leur impose des obligations d’information à l’égard des acheteurs – et à compléter les informations déjà prévues par une information nouvelle sur l’identité du fournisseur, ce qui est indispensable pour aider les consommateurs à déceler d’éventuelles arnaques.

L'amendement COM-37 serait alors satisfait.

En revanche, je ne suis pas favorable à l'ajout rédactionnel proposé au travers de l'amendement COM-36 : s'assurer de la disponibilité du produit ne signifie pas forcément que ce produit doit être disponible immédiatement ; c'est d'ailleurs pour cela qu'il est prévu d'informer l'acheteur des délais indicatifs de livraison.

L'amendement COM-65 est adopté. En conséquence, les amendements COM-37 et COM-36 deviennent sans objet.

L'article 2 E est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Chapitre III : Dispositions générales relatives à l'activité d'agent d'influenceur et aux obligations contractuelles les liant aux personnes exerçant l'activité d'influence commerciale par voie électronique et aux annonceurs (Division nouvelle)

L'amendement COM-66 est adopté.

L'intitulé du chapitre III est ainsi modifié et la division en section est supprimée.

Article 2

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements COM-67 et COM-20 tendent à modifier la définition de l'agent d'influenceur.

Mon amendement COM-67 modifie la définition de l'activité d'agent d'influenceur pour l'adapter, à la marge, aux spécificités d'un secteur recourant parfois à plusieurs niveaux d'intermédiation pour mettre en relation un influenceur avec un annonceur. Ainsi, il est précisé que les personnes souhaitant faire la promotion de biens, de services ou d'une cause quelconque peuvent recourir à un mandataire, par exemple dans le cas où une marque est représentée par une agence pour négocier avec un influenceur ou son agent. L'ajout de la notion de mandataire permet également une mise en cohérence avec l'obligation de recourir à un contrat écrit, ainsi que cela est prévu à l'article 2 *bis*.

Je suis en revanche défavorable à l'amendement COM-20, car la notion de mise en relation me paraît indispensable et est au cœur de l'activité d'agent d'influenceur. C'est un point important : il s'agit de définir une activité et non un statut.

L'amendement COM-67 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-20 devient sans objet.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-68 précise les obligations qui incombent aux personnes exerçant l'activité d'agent d'influenceur, qui ont un rôle de conseil, d'accompagnement et d'information à l'égard des influenceurs avec lesquels elles travaillent. La précision de l'éviction des situations de conflit d'intérêts entend également qu'une personne exerçant l'activité d'agent d'influenceur ne peut pas, dans le cadre d'une même relation contractuelle, représenter à la fois l'influenceur et l'annonceur sollicitant ce même influenceur pour faire la promotion de biens, de services ou d'une cause quelconque. La précision de la garantie de la conformité à la présente loi vise à clarifier, dans un souci de pédagogie, les obligations et précautions qui devront être prises par les personnes exerçant l'activité d'agent d'influenceur.

L'amendement COM-68 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 bis (nouveau)

L'amendement de précision juridique et rédactionnelle COM-69 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-70 et COM-30 rectifié visent à supprimer l'existence d'un seuil de somme ou de valeur excédant un montant fixé par décret afin de rendre applicable l'obligation de recourir à un contrat écrit à l'ensemble des relations d'influence commerciale liant un influenceur, le cas échéant son agent, avec un annonceur, le cas échéant son mandataire.

Les amendements identiques COM-70 et COM-30 rectifié sont adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'article 2 bis instaure une solidarité responsable de l'annonceur et de l'influenceur liés par un contrat en cas de dommages causés aux tiers dans l'exécution de ce contrat. Cette solidarité responsable est indispensable pour permettre la réparation des préjudices des victimes d'arnaques et d'escroqueries. Je reconnais toutefois que la rédaction de l'article prête à confusion. Toutes les parties prenantes au contrat ne sont pas considérées comme solidairement responsables : ce n'est pas cohérent.

C'est pourquoi mon amendement COM-71 vise à préciser que les mandataires des annonceurs, lorsqu'ils sont liés par un contrat d'influence commerciale avec un influenceur, ainsi que les agents d'influenceur, lorsqu'ils sont liés par un contrat d'influence commerciale avec un annonceur ou leur mandataire, sont également solidairement responsables des dommages éventuels causés aux tiers. De cette façon, tous les acteurs sont responsables.

J'émetts par conséquent, à défaut d'un retrait, un avis défavorable sur l'amendement COM-38.

Mme Martine Berthet. – Je le retire.

L'amendement COM-38 est retiré.

L'amendement COM-71 est adopté.

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 ter (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-72 vise à faciliter l'identification des influenceurs résidant en dehors de l'Union européenne, ayant le statut d'entrepreneur individuel ou ayant constitué leur société, en les obligeant à désigner un représentant légal sur le territoire de l'Union européenne pour les représenter dans leurs activités sur le territoire français. Les influenceurs installés à l'étranger doivent impérativement être rattachés à cette proposition de loi et au respect de ses dispositions à partir du moment où leurs publications visent notamment un public établi en France, ce qui est très souvent le cas puisque leur notoriété s'est construite auprès du public français.

L'amendement COM-72 est adopté, de même que l'amendement de précision juridique COM-73.

L'article 2 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-74 a pour objet de s'assurer de la bonne articulation de cet article avec l'application et les dispositions du règlement européen sur les services numériques (RSN). À compter de la date d'application de ce règlement, les mécanismes de signalement des contenus mis en place par les fournisseurs de services d'hébergement devront permettre le signalement des contenus considérés comme illicites au regard de cette proposition de loi. Afin de ne pas anticiper le débat que nous aurons très prochainement dans le cadre de l'examen du projet de loi sur le RSN et le RMN, je suis favorable à ce que les dispositions prévues par cet article s'en tiennent au minimum.

L'amendement COM-74 est adopté. En conséquence, les amendements COM-21 et COM-22 deviennent sans objet.

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

Article 3 bis (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-75 a pour objet de s'assurer de la bonne articulation de cet article avec l'application et les dispositions du RSN. Il précise également que les associations qui agissent contre la violation des dispositions de la présente loi, du code de la consommation, du code de la propriété intellectuelle et du code de la santé publique peuvent se voir attribuer le statut de signaleurs de confiance par l'autorité qui sera désignée pour être coordinateur national pour les services numériques. Les amendements COM-23 et COM-34 seraient satisfaits par l'adoption de cet amendement.

L'amendement COM-75 est adopté. En conséquence, les amendements COM-23 et COM-34 deviennent sans objet.

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

Après l'article 3 bis (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-32 vise à instaurer un mécanisme de déclaration des influenceurs auprès des plateformes en ligne. Il me semble préférable de ne pas anticiper ce débat, que nous aurons dans quelques semaines. Avis défavorable.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Article 4

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-76 a pour objet de garantir la bonne articulation de cet article avec les dispositions du RSN. Il précise également la liste des informations spécifiques mises à disposition par les autorités nationales compétentes, en l'espèce la liste des sites internet faisant la promotion de produits ou de

services considérés comme illicites par la présente loi. L'amendement COM-29 serait partiellement satisfait par l'adoption de mon amendement.

L'amendement COM-76 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-29 devient sans objet.

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

Article 4 bis (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-77 a pour objet de renforcer encore davantage le caractère persuasif des injonctions prononcées par la DGCCRF à des fins correctives. Il double ainsi le montant maximal de l'astreinte journalière pouvant accompagner une injonction, passant de 1 500 à 3 000 euros.

L'amendement COM-77 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-78 étend le champ d'application du plafond d'astreinte journalière de 0,1 % du chiffre d'affaires mondial à toutes les hypothèses où le montant de l'amende encourue est égal ou supérieur à 75 000 euros. Encore une fois, il s'agit d'adapter les moyens de la DGCCRF afin que ses contrôles soient plus dissuasifs.

L'amendement COM-78 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-79.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-80 modifie le plafond pour la liquidation de l'astreinte prévue en cas de non-respect d'une mesure de publicité, pour le fixer à 50 000 euros.

L'amendement COM-80 est adopté.

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

Après l'article 4 bis (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-81 modifie la procédure de blocage judiciaire de l'AMF, pour améliorer la protection des consommateurs.

L'amendement COM-81 est adopté et devient article additionnel.

Article 4 ter (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-82 renforce l'effectivité de cet article, en complétant la liste des engagements qui seront pris par les opérateurs de plateforme en ligne dans le cadre du protocole de coopération.

L'amendement COM-82 est adopté.

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

Après l'article 4 ter (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-11 rectifié porte sur la responsabilisation des influenceurs faisant la promotion d'offres illicites de retransmission des manifestations sportives. Il me semble important de préserver la logique d'ensemble de cette proposition de loi : rappeler le cadre existant à l'article 2 A et fixer les interdictions nouvelles à l'article 2 B. Avis défavorable.

L'amendement COM-11 rectifié n'est pas adopté.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6 (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Le renforcement des moyens budgétaires et humains de la DGCCRF devrait plutôt faire l'objet d'un débat dans le prochain projet de loi de finances. D'où mon amendement de suppression COM-83.

L'amendement COM-83 est adopté.

L'article 6 est supprimé.

Article 7 (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-84 vise à demander la remise, dans un délai de trois ans, d'un rapport unique sur l'évaluation de la présente loi. Ce rapport permettra notamment d'estimer les besoins éventuels de renforcement des autorités administratives compétentes en matière de régulation de l'influence commerciale ainsi que les besoins éventuels de modification de la présente loi au regard de l'objectif de protection des consommateurs.

L'amendement COM-84 est adopté.

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

Article 8 (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – La demande d'un rapport supplémentaire auprès de Santé publique France n'est pas la solution la plus adaptée aux enjeux liés à la consommation et à la publicité de compléments alimentaires. La création d'un « Nutri-score » des compléments alimentaires risquerait d'inciter davantage à l'autoconsommation de compléments alimentaires sans avis médical préalable. Je vous propose donc d'adopter les amendements identiques de suppression COM-6 et COM-85.

Les amendements identiques COM-6 et COM-85 sont adoptés.

L'article 8 est supprimé.

Après l'article 8 (nouveau)

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon amendement COM-86 vise à sécuriser juridiquement les dispositions de la présente proposition de loi au regard de la procédure de notification préalable à la Commission européenne.

L'amendement COM-86 est adopté et devient article additionnel.

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

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

TITRE I^{er} : De la nature de l'activité d'influence commerciale par voie électronique et des obligations afférentes à son exercice (Division nouvelle)			
Chapitre I^{er} : Dispositions générales relatives à l'activité d'influence commerciale par voie électronique (Division nouvelle)			
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GACQUERRE, rapporteure	40	Simplification de la définition d'activité d'influence commerciale avec la suppression du critère de notoriété auprès de son audience.	Adopté
M. CARDON	14	Suppression du critère de notoriété auprès de son audience pour qualifier la nature de l'activité d'influence commerciale.	Satisfait ou sans objet
M. CARDON	18	Intégration de la notion de création à la définition de l'activité d'influence commerciale.	Rejeté
M. CARDON	15	Précision rédactionnelle selon laquelle les influenceurs sont responsables des contenus qu'ils publient.	Rejeté
Article 1^{er} bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GACQUERRE, rapporteure	41	Précisions juridique et rédactionnelle.	Adopté
Chapitre II : Dispositions spécifiques relatives à la promotion de biens et de services dans le cadre de l'activité d'influence commerciale par voie électronique (Division nouvelle)			
Section 1 : Des interdictions de promotion relatives à certains biens et services (Division nouvelle)			
Article 2 A (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteure	42	Précisions sur le cadre juridique applicable à l'activité d'influence commerciale.	Adopté
M. CARDON	17	Précision selon laquelle le contournement des règles existantes est interdit.	Satisfait ou sans objet

M. CARDON	16	Adoption du décret en Conseil d'État après consultation de l'ARPP.	Satisfait ou sans objet
Mme GACQUERRE, rapporteure	43	Précisions sur le cadre juridique applicable pour la promotion de certains biens et services.	Adopté
M. CARDON	19	Interdiction de la promotion de médicaments et dispositifs médicaux.	Satisfait ou sans objet
Mme BILLON	13 rect. <i>bis</i>	Précision de l'obligation de mentionner le message à caractère sanitaire pour la publicité de boissons alcooliques.	Satisfait ou sans objet
Mme GACQUERRE, rapporteure	44	Précision rédactionnelle sur l'application de loi relative à l'exploitation commerciale de l'image des enfants.	Adopté
Article 2 B (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteure	45	Précision rédactionnelle sur l'interdiction de la promotion de la chirurgie esthétique par les influenceurs.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	46	Interdiction de la promotion de l'abstention thérapeutique.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	47	Interdiction de la promotion des sachets de nicotine.	Adopté
M. CARDON	24	Interdiction de la promotion des boissons et produits alimentaires de faible qualité nutritionnelle ciblant des personnes de moins de seize ans.	Rejeté
Mme GACQUERRE, rapporteure	48	Adaptation de l'interdiction de la promotion de certains produits et services financiers au fonctionnement du marché des crypto-actifs.	Adopté
M. CARDON	26	Autorisation de la promotion de services sur actifs numériques dont les prestataires sont enregistrés ou agréés auprès de l'Autorité des marchés financiers.	Satisfait ou sans objet
M. CARDON	28	Autorisation de la promotion d'actifs numériques proposés par des annonceurs enregistrés ou agréés auprès de l'Autorité des marchés financiers.	Satisfait ou sans objet
M. CARDON	27	Interdiction du quasi-démarchage pour les prestataires de services sur actifs numériques qui ne sont pas agréés auprès de l'Autorité des marchés financiers.	Satisfait ou sans objet
M. SALMON	12 rect.	Interdiction de la promotion de produits paramédicaux amincissants.	Rejeté
M. BAZIN	9 rect. <i>bis</i>	Interdiction des interactions ou des mises en scène d'animaux non domestiques.	Rejeté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	1 rect. <i>ter</i>	Interdiction des interactions ou des mises en scène d'animaux non domestiques.	Rejeté
Mme GACQUERRE, rapporteure	49	Simplification rédactionnelle.	Adopté
M. SALMON	2 rect.	Interdiction de la promotion de certaines boissons et certains produits alimentaires de faible qualité nutritionnelle.	Rejeté
M. SALMON	5 rect.	Interdiction de la promotion des produits de santé, des dispositifs médicaux et des compléments alimentaires.	Rejeté
M. SAVIN	10 rect.	Interdiction de la promotion d'offres de streaming illégales.	Rejeté

M. DURAIN	25	Interdiction de la promotion des jeux d'argent et de hasard.	Rejeté
M. CARDON	35	Interdiction de la promotion de boissons alcooliques.	Rejeté
M. CARDON	33	Interdiction de la promotion de boissons alcooliques.	Rejeté
Mme GACQUERRE, rapporteure	50	Interdiction de la promotion à des abonnements de pronostics sportifs.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	51	Obligation d'afficher un bandeau "Interdit aux moins de 18 ans" pour la promotion de jeux d'argent et de hasard.	Adopté
M. DURAIN	87	Application de l'encadrement prévu pour les jeux d'argent et de hasard aux jeux à objets numériques échangeables.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	52	Renforcement de l'encadrement prévu pour la promotion de jeux d'argent et de hasard et du mécanisme d'exclusion des utilisateurs mineurs.	Adopté
M. SALMON	3 rect.	Interdiction aux influenceurs de proposer un produit ou une offre promotionnelle en échange d'une inscription à une formation professionnelle.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	53	Application du régime de sanction à l'ensemble des interdictions prévues par cet article.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	54	Simplification rédactionnelle.	Adopté
Article 2 CA (nouveau)			
M. DUPLOMB	8 rect.	Suppression de l'interdiction de promotion des boissons et produits alimentaires transformés trop gras, trop sucrés, trop salés par les influenceurs de moins de seize ans.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	55	Suppression du seuil fixé par arrêté ministériel, au-delà duquel la teneur en sel, sucre, gras ou édulcorant interdit la promotion d'un produit alimentaire par un influenceur de moins de seize ans.	Satisfait ou sans objet
Mme GACQUERRE, rapporteure	56	Suppression de l'interdiction de placement de produits de faible qualité nutritionnelle dans des contenus audiovisuels faisant figurer un enfant de moins de seize ans.	Satisfait ou sans objet
Section 2 : Des obligations d'information afférentes à la promotion de certains biens et services (Division nouvelle)			
Article 2 C (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteure	57	Obligation d'afficher la mention "Publicité" sur une publication à caractère commercial.	Adopté
M. CARDON	31	Application de la mention indiquant le caractère commercial d'une publication aux contenus publiés, et non à l'image ou à la vidéo.	Satisfait ou sans objet
Mme GACQUERRE, rapporteure	58	Qualification de la dissimulation du caractère commercial d'une publication de pratique commerciale trompeuse.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	59	Obligation d'afficher la mention "Images virtuelles" lorsqu'une publication utilise des images générés par intelligence artificielle.	Adopté
M. SALMON	4 rect.	Encadrement de la promotion de contrats d'abonnement par des influenceurs.	Adopté

M. CHAIZE	39	Encadrement de la promotion de contrats d'abonnement par des influenceurs.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	60	Simplification rédactionnelle.	Adopté
M. DUPLOMB	7 rect.	Suppression de l'encadrement des promotions de certains produits, denrées alimentaires et boissons.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	61	Suppression de l'encadrement des promotions de certains produits, denrées alimentaires et boissons.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	62	Précision juridique.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	63	Précision juridique.	Adopté
Article 2 D (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteure	64	Suppression d'article.	Adopté
Article 2 E (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteure	65	Encadrement de la livraison directe pratiquée par les influenceurs.	Adopté
Mme BERTHET	37	Encadrement de la livraison directe pratiquée par les influenceurs.	Satisfait ou sans objet
M. CARDON	36	Indication de la disponibilité du produit dans des délais raisonnables.	Satisfait ou sans objet
Chapitre III : Dispositions générales relatives à l'activité d'agent d'influenceur et aux obligations contractuelles les liant aux personnes exerçant l'activité d'influence commerciale par voie électronique et aux annonceurs (Division nouvelle)			
Mme GACQUERRE, rapporteure	66	Précision rédactionnelle.	Adopté
Section 1 : De la nature de l'activité d'agent d'influenceur (Division nouvelle)			
Article 2			
Mme GACQUERRE, rapporteure	67	Modification de la définition d'agent d'influenceur.	Adopté
M. CARDON	20	Suppression de la notion de mise en relation pour qualifier l'activité d'agent d'influenceur.	Satisfait ou sans objet
Mme GACQUERRE, rapporteure	68	Précision des obligations incombant aux personnes exerçant l'activité d'agent d'influenceur.	Adopté
Article 2 bis (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteure	69	Précisions juridique et rédactionnelle.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	70	Suppression du seuil de somme ou de valeur conditionnant l'obligation de souscrire à un contrat écrit.	Adopté

M. CARDON	30 rect.	Suppression du seuil de somme ou de valeur conditionnant l'obligation de souscrire à un contrat écrit.	Adopté
Mme BERTHET	38	Suppression de la solidarité responsable liant les parties pouvant souscrire à un contrat.	Retiré
Mme GACQUERRE, rapporteure	71	Application de la solidarité responsable à l'ensemble des parties pouvant souscrire à un contrat.	Adopté
Article 2 ter (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteure	72	Obligation de désigner un mandataire légal sur le territoire de l'Union européenne pour les influenceurs établis à l'étranger.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	73	Précision juridique.	Adopté
TITRE II : DE LA RÉGULATION DES CONTENUS PUBLIÉS PAR LES PERSONNES EXERÇANT L'ACTIVITÉ D'INFLUENCE COMMERCIALE PAR VOIE ÉLECTRONIQUE ET DES ACTIONS DE SENSIBILISATION DES JEUNES PUBLICS (Division nouvelle)			
Chapitre I^{er} : De la régulation des contenus diffusés par les personnes exerçant l'activité d'influence commerciale par voie électronique (Division nouvelle)			
Article 3			
Mme GACQUERRE, rapporteure	74	Signalement des contenus considérés comme illicites.	Adopté
M. CARDON	21	Mise en place d'un mécanisme de suspension temporaire des comptes des influenceurs.	Satisfait ou sans objet
M. CARDON	22	Précisions sur les mécanismes de signalement des contenus des influenceurs.	Satisfait ou sans objet
Article 3 bis (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteure	75	Traitement des notifications des signaleurs de confiance.	Adopté
M. CARDON	23	Attribution du statut de signalement de confiance aux personnes luttant contre la violation des dispositions du code de la propriété intellectuelle.	Satisfait ou sans objet
M. CARDON	34	Attribution du statut de signalement de confiance aux personnes luttant contre la violation des dispositions du code de la santé publique.	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 3 bis (nouveau)			
M. CARDON	32	Instauration d'un mécanisme de déclaration des influenceurs auprès des plateformes en ligne.	Rejeté
Article 4			
Mme GACQUERRE, rapporteure	76	Précisions sur les informations à fournir aux fournisseurs de services intermédiaires.	Adopté
M. CARDON	29	Précision rédactionnelle.	Satisfait ou sans objet
Article 4 bis (nouveau)			

Mme GACQUERRE, rapporteuse	77	Doublement du plafond de l'astreinte journalière pouvant être prononcée pour faire appliquer une injonction de mise en conformité.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteuse	78	Extension du périmètre d'application de l'astreinte journalière pouvant être prononcée pour les amendes les plus importantes.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteuse	79	Précision rédactionnelle.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteuse	80	Modification du plafond de la liquidation de l'astreinte prononcée en cas de non-respect des mesures de publicité.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 4 bis (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteuse	81	Modification de la procédure de blocage judiciaire de l'Autorité des marchés financiers.	Adopté
Article 4 ter (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteuse	82	Modification du contenu du protocole d'engagements conclu avec les plateformes en ligne à propos de l'influence commerciale.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 4 ter (nouveau)			
M. SAVIN	11 rect.	Responsabilisation des influenceurs faisant la promotion d'offres illicites de retransmission des manifestations sportives.	Rejeté
Chapitre II : Des actions de sensibilisation du public face aux contenus relevant de l'influence commerciale par voie électronique (Division nouvelle)			
Article 6 (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteuse	83	Suppression d'article.	Adopté
Article 7 (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteuse	84	Demande d'un rapport unique d'évaluation.	Adopté
Article 8 (nouveau)			
Mme ESTROSI SASSONE	6	Suppression d'article.	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteuse	85	Suppression d'article.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 8 (nouveau)			
Mme GACQUERRE, rapporteuse	86	Notification du texte à la Commission européenne.	Adopté

Proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique – Examen des amendements de séance

Mme Sophie Primas, présidente. – Je constate qu'aucun amendement de séance n'a été déposé sur la proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique.

Proposition de loi visant à reconnaître et à soutenir les entrepreneurs français à l'étranger – Désignation d'un rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – Au travers de la proposition de loi visant à reconnaître et à soutenir les entrepreneurs français à l'étranger, Mme Évelyne Renaud-Garabedian entend valoriser les entrepreneurs français à l'étranger, car il n'existe pas à ce jour de données quantitatives et qualitatives sur cette question.

Ce texte sera examiné le 24 mai prochain, le matin, en commission et le 30 mai, l'après-midi, en séance publique.

La commission désigne M. Serge Babary rapporteur sur la proposition de loi n° 391 (2022-2023) visant à reconnaître et à soutenir les entrepreneurs français à l'étranger présentée par Mme Évelyne Renaud-Garabedian, M. Jean-Pierre Bansard et plusieurs de leurs collègues.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, il me revient de vous présenter ce matin le bilan de l'application des lois relevant du champ de compétences de notre commission. Cet exercice annuel, dont vous êtes désormais familiers, s'inscrit dans notre mission de contrôle de l'action du Gouvernement, car la bonne exécution des lois suppose une vigilance permanente de notre part.

Nous adoptons des lois, mais encore faut-il qu'elles soient appliquées et pour cela que toutes les mesures réglementaires attendues soient prises en temps et en heure. Cette mission de suivi est aussi primordiale que délicate : il convient d'analyser quantitativement mais aussi qualitativement les textes réglementaires publiés au cours de l'année écoulée. Il s'agit d'apprécier si ces textes répondent aux attentes que nous avons formulées dans les lois que nous avons examinées.

Le rapport établi cette année porte sur 17 lois promulguées entre juin 2020 et le 30 septembre 2022. Parmi ces textes figurent des projets de loi d'envergure, pour lesquels notre commission avait reçu d'importantes délégations au fond – je pense entre autres aux projets de loi « Climat-résilience » et « 3DS » –, mais aussi plusieurs propositions de loi adoptées dans les derniers mois du précédent quinquennat : la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite « Egalim 2 », celle portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires de l'ancien député M. Jean-Bernard Sempastous ou encore la proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur dont notre collègue Daniel Gremillet avait été rapporteur.

Sur les 17 lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, 4 sont totalement applicables, les taux d'application des 11 lois partiellement applicables variant de 25 % à 88 % avec une moyenne de 61 %. Deux lois demeurent pour l'heure non applicables, l'une d'entre elles ayant cependant une date d'entrée en vigueur différée au 1^{er} octobre 2023.

Ces éléments statistiques ne décrivent toutefois qu'imparfaitement l'application des lois : les textes volumineux appellent en règle générale un grand nombre de décrets et

affichent des taux de mise en application inférieurs à des propositions de loi ayant exigé la prise de quelques mesures seulement. Les chiffres sont donc moins éloquentes que des exemples concrets. C'est pourquoi je ne passerai pas en revue l'ensemble des lois sous forme d'inventaire, mais ferai quelques « focus » sur des problématiques bien spécifiques concernant la mise en application des textes les plus emblématiques et récents que nous avons examinés lors du dernier triennat.

La loi du 24 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets atteint, vingt mois après sa promulgation, un taux d'application de 58 %, qui apparaît modeste au regard des ambitions affichées et de l'urgence dans laquelle nous avons légiféré. En effet, de nombreuses dispositions sont encore manquantes dans les domaines du logement (définition des classes de logements, interdiction des passoires thermiques), de l'agriculture (expérimentation du menu végétarien et exclusion de la viande artificielle des cantines), de la forêt (adaptation de la gestion forestière et prévention du risque incendie) ou de l'énergie (utilisation de matériaux bio-sourcés, transfert de garanties d'origine en matière d'hydrogène). Convaincus de la nécessité d'accélérer la décarbonation de l'économie, notre commission et nos rapporteurs seront naturellement très attentifs à l'application rapide et complète des mesures d'application encore en suspens.

Parmi les mesures d'application notables parues durant la période du présent bilan, 5 ordonnances réformant le code minier ont été publiées début avril 2022 et 7 décrets ont été pris pour l'application de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) entre novembre 2022 et mars 2023. S'agissant de la réforme du code minier, les ordonnances ont été prises dans les délais, avec le respect de garde-fous posés par le Sénat. Pour autant, certaines dispositions dépassent le champ d'habilitation : le code général de la propriété des personnes publiques, le code général des collectivités territoriales ou le code forestier ont ainsi été modifiés, ce qui n'était pas prévu ; certaines références à des décrets en Conseil d'État ont été supprimées et certains articles adoptés « en dur » ont été modifiés (sur le contentieux, le droit de suite, l'analyse environnementale, l'association des collectivités).

Le respect de la volonté du législateur est encore plus approximatif, voire orthogonal, en ce qui concerne la mise en application du volet artificialisation des sols. Vous le savez, mes chers collègues, le contenu de certains des décrets publiés est tout à fait insatisfaisant, allant dans certains cas à l'encontre de la volonté explicitement exprimée lors de l'examen du texte au Parlement. Or, compte tenu des délais très contraints qui s'imposent aux collectivités pour modifier leurs documents de planification et d'urbanisme, tout retard dans la publication des textes réglementaires d'application de la loi leur est particulièrement préjudiciable, en risquant de les mettre en situation de ne pas pouvoir remplir leurs obligations légales. La proposition de loi sénatoriale visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, adoptée le 16 mars dernier à l'initiative de nos collègues Valérie Létard et Jean-Baptiste Blanc, entend précisément remédier aux manquements du Gouvernement dans son pouvoir réglementaire d'application de cette loi. Je forme le vœu qu'elle puisse à présent être examinée rapidement par l'Assemblée nationale.

Enfin, toujours dans le domaine de l'énergie, la loi « Énergie-Climat » de 2019, modifiée par la loi « Climat-Résilience » de 2021, avait prévu qu'une loi quinquennale détermine les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale. Cette loi doit être prise avant le 1^{er} juillet 2023 et prévaloir sur tous les documents programmatiques réglementaires, dont la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Certes, la Première ministre a bel et bien annoncé une loi sur le sujet. Toutefois, cette loi ne serait pas déposée avant cet automne, soit après la présentation

de la PPE et de la SNBC. Si tel était le cas, cela serait méconnaître à la fois le calendrier et l'ordonnancement fixés par le législateur.

Afin de ne pas brosser un tableau trop sombre, il convient néanmoins de relever aussi la bonne mise en application de certaines lois. C'est le cas notamment de la loi du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. Le texte prévoyait 6 mesures d'application, toutes prises, plusieurs par l'intermédiaire d'un même véhicule réglementaire, pour un taux d'application s'élevant à 100 %. La loi prévoyait également la remise au Parlement de trois rapports et aucun n'est parvenu à ce jour, ce qui rejoint le constat d'une défaillance récurrente en la matière.

De la même façon, au 31 mars 2023, les sept mesures d'application prévues pour l'application de la loi du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires ont toutes été prises, rendant la loi pleinement applicable. Ces deux textes avaient fait l'objet d'une discussion parlementaire constructive et donné lieu à une commission mixte paritaire conclusive, illustrant le fait qu'un travail bicaméral de qualité facilite la correcte mise en application des lois.

Je profite de cette intervention pour vous informer que notre collègue Mme Anne Chain-Larché nous présentera d'ici quelques semaines son rapport sur l'application de la loi du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes, dans la continuité de ses travaux de l'automne 2021 lors de l'examen du texte, et sur le fondement de l'article 19 *bis* B du règlement du Sénat. Son analyse portera en particulier sur les irritants de la loi, pour s'assurer d'une part de sa bonne application et d'autre part du respect des intentions du législateur.

Tels sont, mes chers collègues, les quelques exemples que je souhaitais évoquer à l'occasion de cette communication annuelle. Le bilan écrit, établi par nos services, détaillera l'application de chacune des 17 lois traitées par notre commission et sera prochainement publié. Je vous indique en outre qu'un débat en séance publique sera organisé le mercredi 31 mai à 16 h 30, qui sera l'occasion d'interroger directement le Gouvernement sur les lacunes dans la mise en application des lois que nous avons votées. Nous l'avons vu, le diable se cache parfois dans les détails et il importe que la volonté du législateur soit strictement respectée : nous allons donc continuer de porter une attention toute particulière sur ce sujet, à travers notamment nos travaux de contrôle.

La réunion est close à 12 h 00

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**Mercredi 3 mai 2023**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de programmation militaire - Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, après vous avoir entendu en février sur les orientations du projet de loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030, nous pouvons aujourd'hui entrer dans le vif du sujet, puisque le texte a été approuvé en conseil des ministres et que sa discussion en première lecture à l'Assemblée nationale est proche.

Alors que 413 milliards d'euros de besoins programmés sont annoncés pour la période 2024-2030, nous en savons davantage sur le rythme de cette programmation : vous prévoyez une augmentation des crédits de la mission « Défense » de 3 milliards d'euros par an entre 2024 et 2027, puis de 4,3 milliards d'euros par an jusqu'en 2030, pour atteindre à cet horizon 69 milliards d'euros, contre 47 milliards d'euros en 2024. Si ces engagements sont tenus, le budget de forces armées aura été doublé par ces deux LPM.

Une loi de programmation présente bien sûr un enjeu de finances publiques. Il faut reconnaître que le total annoncé est nettement supérieur aux 295 milliards d'euros prévus pour les années 2019 à 2025. L'effort demandé à la Nation sera donc important.

Lors de son audition organisée conjointement par notre commission et la commission des finances, le 12 avril dernier, M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, a partagé la préoccupation dont nous vous avons fait part lors de votre précédente audition sur ce qu'il qualifie de « hiatus de 13,3 milliards d'euros », c'est-à-dire la différence entre les besoins et les crédits budgétaires prévus. Vous pourrez sans doute nous éclairer sur ce sujet, monsieur le ministre. Si 5,9 milliards d'euros de ressources extrabudgétaires sont prévus au titre des recettes de cessions immobilières, des cessions de matériels et des recettes du service de santé des armées, pour reprendre l'expression du président Moscovici, il manque « une documentation précise » sur le financement des 7,4 milliards d'euros restants.

Notre commission est traditionnellement sceptique quant aux ressources extrabudgétaires, monsieur le ministre, car l'expérience montre qu'elles sont toujours incertaines et parfois très en deçà des espérances.

Au-delà de l'énumération des techniques de reports de charges ou de l'invocation de la solidarité interministérielle, il est heureux que nous puissions clarifier ce point.

De même, le rapport annexé n'apporte aucune précision quant aux effets de l'inflation, qui pourraient être de l'ordre de 30 milliards d'euros.

Enfin, en ce qui concerne le porte-avions de nouvelle génération (Pang), la presse indique que vous demanderiez aux industriels de faire l'avance de 1 milliard d'euros. Il y a donc comme un « hors-champ » budgétaire dont le contour ne nous est pas connu, et sur lequel nous avons besoin d'entendre vos précisions.

Quant au contenu de cette loi de programmation, je serai assez bref pour laisser mes collègues poser leurs questions. Derrière la discussion des moyens à consacrer à nos armées, le vrai sujet est bien celui de la stratégie et du modèle d'armée que nous voulons projeter à l'horizon 2030 et bien au-delà.

Nous avons plusieurs questions à ce sujet.

Nous sommes tout d'abord frappés par le paradoxe entre l'augmentation des moyens de cette LPM et la diminution des cibles à atteindre en 2030 sur des programmes emblématiques tels que les Rafale, les frégates, les Griffon ou, entre autres, les hélicoptères HIL. Mes collègues rapporteurs y reviendront.

Les termes d'« économie de guerre » et d'« engagement majeur » employés dans le rapport annexé ont-ils encore un sens si nous réduisons le carnet de commandes de notre industrie de défense et si nous persistons dans l'absence de masse de nos équipements ?

Le deuxième point de questionnement qui m'a été rapporté par les groupes de travail que nous avons constitués sur la LPM porte sur la réponse des services auditionnés postérieurement à la publication du projet, qui nous ont tous indiqués que les arbitrages étaient encore en cours, qu'il s'agisse des crédits du renseignement ou de la préparation opérationnelle.

Enfin, on peut parfois avoir l'impression que cette LPM prend le contre-pied de la précédente – sur le rythme du programme Scorpion, sur les hélicoptères, sur les reports de charges, etc. Y a-t-il un changement de doctrine, et si oui, quelles en sont les causes ?

Monsieur le ministre, nous vous proposons de vous soumettre, à l'issue de cette audition, un questionnaire écrit plus détaillé. Je souhaiterais que vous vous engagiez à ce que vos services y répondent avant le 26 mai. Il est indispensable que notre commission puisse se forger une opinion éclairée sur le contenu exact de cette programmation, ce qui ne sera possible qu'avec des réponses précises et exhaustives à nos questions. Telle est la mission que nous confie la Constitution. Nous vous proposons donc de jouer « cartes sur table », ce qui nous paraît à la fois le plus démocratique et le plus sûr pour soutenir notre effort de défense. Nous avons quelques semaines pour mener cet important travail. Je salue d'ailleurs les rapporteurs pour les travaux d'ampleur qu'ils sont en train de mener.

Je souhaite également que nous puissions nous revoir après la première lecture de ce texte à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre, afin de discuter des modifications qui y auront été apportées.

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

M. Sébastien Lecornu, ministre des armées – Je m'engage très volontiers à répondre au questionnaire que vous évoquez, monsieur le président. J'observe que la matière militaire est sujette à de nombreuses rumeurs – la presse affirmait par exemple hier que 60 % des 413 milliards d'euros prévus au titre de la LPM iraient à la seule dissuasion nucléaire, ce

qui est complètement absurde. Dans ce contexte, ce questionnaire constituera un document de référence et un gage de transparence.

Dans ce propos liminaire, je m'efforcerai, comme vous m'y avez invité, d'évoquer tant les sujets financiers que la stratégie globale et les formats d'armée.

Dans les années 1960, les gaullistes ont souhaité inscrire dans des lois de programme non seulement un certain nombre d'équipements majeurs, liés notamment à la dissuasion nucléaire, mais aussi, progressivement, le format des forces, des éléments liés à l'activité et même aux ressources humaines.

Depuis les années 1960, plus d'une dizaine de lois de programme ont ainsi été adoptées. Si l'on peut observer une forme de continuité entre ces différentes lois pour ce qui concerne la dissuasion, on note aussi des points de rupture découlant de choix politiques ou tout simplement de la situation géostratégique – la guerre froide, la professionnalisation de nos armées dans les années 1990, les derniers essais nucléaires décidés par le président Chirac, la guerre dans les Balkans puis la lutte contre le terrorisme en Afrique, au Levant ou en Afghanistan. De manière générale, ces lois de programme ont « collé » à l'activité opérationnelle des forces.

Il me paraît important de rappeler que nos forces continuent d'être employées. Nous l'avons vu récemment, lors de l'opération Sagittaire qui a permis la mise en protection et l'évacuation de nos ressortissants français, mais aussi de ressortissants européens à Khartoum. Je salue la qualité du travail accompli par nos forces armées à cette occasion, mais aussi pour les opérations Chammal, Harpie ou Barkhane.

Quand la mer est calme, la programmation est un exercice presque scolaire. Il est clair que dès lors que la mer est plus agitée, que ce soit pour des raisons technologiques, comme dans les années 1960-1970 du fait de l'atome, ou pour des raisons opérationnelles, il est important de ménager une forme de souplesse dans la construction des lois de programme.

La comparaison entre la LPM 2019-2025 et le texte que je vous propose montre que du fait de la situation sécuritaire et opérationnelle, de sauts technologiques et de la militarisation de nouveaux espaces, certains pivots se font jour.

Je prône donc une loi de programme à la fois précise et autorisant une certaine souplesse. Vous m'avez indiqué, monsieur le président, que le Sénat s'était ému que les revoyures prévues dans la précédente LPM n'aient pas été mises en œuvre. Je considère pour ma part qu'au regard de la situation stratégique, il nous faudra débattre du déploiement de la LPM en amont de chaque loi de finances.

Si comme le Conseil d'État l'a rappelé, il n'appartient pas à l'exécutif de proposer des évolutions quant au contrôle que le Parlement exerce sur la loi de programmation militaire, je serais favorable à des amendements de l'Assemblée nationale et du Sénat tendant à préciser le rôle des deux chambres, car j'estime que cela permet aussi à l'ensemble des groupes politiques de s'exprimer, « cartes sur table ».

Il faut par ailleurs assumer l'aléa, que celui-ci ait trait aux grands programmes de dissuasion que nous menons, aux drones, aux exportations ou à l'appareil industriel. D'ici à la discussion du texte en séance, je serai d'ailleurs peut-être amené à mettre à jour le rapport

annexé. En effet, nous allons continuer de fournir à l'Ukraine des dispositifs anciens, ce qui nécessitera des ajustements de recomplètement.

Nous conservons toutefois une approche de l'exécution dite « à l'euro près », contrairement à la pratique des années 1990 et 2000, qui consistait à présenter des promesses alléchantes qui n'étaient pas tenues, notamment parce que les engagements étaient pris, non pas en euros courants comme c'est le cas pour ce texte, mais en euros constants.

Je tiens toutefois à préciser d'emblée que contrairement à ce qui a pu être la pratique du général de Gaulle, j'estime que cette souplesse que je souhaite doit être mise en œuvre avec le Parlement.

La LPM aborde également la question des ressources humaines – la cible d'équivalents temps plein (ETP), la fidélisation, le modèle de recrutement – qui constitue une des faiblesses de la LPM en cours. Nous avons rencontré des difficultés à exécuter la cible d'ETP sur la période, notamment parce que nous peinons à fidéliser nos soldats comme les civils de la défense, qui sont tout de même au nombre de 60 000.

Je vous propose de porter la masse salariale globale, dont le montant s'élève à 87 milliards d'euros pour la période actuelle, à 98 milliards d'euros pour la période à venir. Cette augmentation permettra de financer, non seulement la cible d'ETP, mais aussi la revalorisation du point d'indice, la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), qui commence à produire des effets et qui produira des effets plus importants encore dès le mois d'octobre avec la prime du combattant terrestre. Il faudra mener un véritable chantier indiciaire, notamment pour les sous-officiers qui actuellement, ne sont pas incités à quitter le corps de troupe, et de manière différenciée au service de santé des armées, à la direction générale de l'armement (DGA) ou au sein de l'armée de terre.

Quoi qu'il en soit, la cible de 275 000 ETP est maintenue, ce qui suppose 6 300 créations de postes, notamment dans les métiers nouveaux et au titre des redéploiements qu'entraîneront entre autres la modernisation de l'armée de terre et la montée de la guerre électronique.

J'assume le besoin de dépenses militaires à hauteur de 413 milliards d'euros, à raison de 400 milliards d'euros de ressources budgétaires et de 13 milliards d'euros de ressources extrabudgétaires. Lorsqu'il était député ou ministre, M. Moscovici a voté des lois de finances ou des lois de programmation militaire qui comportaient des marges frictionnelles, des reports de charges ou des ressources propres.

Le ministère des armées a toujours eu des recettes propres issues du service de santé des armées, des prestations facturées par la DGA, ou même de cessions immobilières, et c'est souvent à la demande des parlementaires que ces ressources lui ont été affectées pour éviter qu'elles soient réinjectées dans le budget général de l'État. Mais alors que la pratique est d'ordinaire de les noyer dans l'enveloppe globale, j'ai fait le choix de les montrer.

Permettez-moi une parenthèse sur le rapport annexé, qu'il n'est pas toujours facile de comparer à celui de la dernière LPM, car j'ai souhaité que l'on raisonne, non plus en termes de commandes ou d'ambition, mais de parcs, c'est-à-dire de matériel livré. Au regard de l'effort que nous allons demander à la Nation et aux contribuables, j'estime en effet qu'il faut être précis.

Sur les 13,3 milliards d'euros recettes extrabudgétaires, 7,1 milliards d'euros correspondent à des recettes en tant que telles, et 5,9 milliards d'euros à des ressources extrabudgétaires. Nous avons en effet observé que sur les périodes précédentes, celles-ci s'élevaient en moyenne à 800 millions d'euros par an.

Par ailleurs, les reports de charges, dont je rappelle qu'ils constituent un outil utile pour gérer l'inflation, s'élèvent à 6,2 milliards d'euros. Alors que Florence Parly avait fait attention à ces reports car l'inflation était faible lors du vote de la précédente LPM, nous pouvons aujourd'hui nous en servir puisqu'ils n'ont pas d'impact majeur pour les finances publiques.

Enfin, les marges frictionnelles ont toujours existé, car il y a nécessairement des aléas entre le moment de la commande et celui de la livraison.

Au regard du débat qui s'engage quant à l'acceptabilité politique et sociétale des 413 milliards d'euros de dépenses militaires proposés, j'ai jugé bon de détailler le plus possible la structuration des ressources. Chacun pourra ainsi se faire son opinion.

Pourquoi tant d'argent ?

La première raison est que la réparation n'est pas terminée, en premier lieu en ce qui concerne les infrastructures. Entre le lancement des travaux et leur livraison il s'écoule beaucoup de temps, si bien que les crédits votés dans le cadre de la précédente LPM commencent à peine à produire leurs effets – j'ai pu le constater récemment à Istres.

Alors que les crédits alloués aux infrastructures s'élevaient à 12 milliards d'euros pour la période actuelle, je vous propose dans la future LPM de les porter à 16 milliards d'euros. Du fait des compressions de budget successives, le ministère des armées est propriétaire de nombreux bâtiments qui ne sont pas toujours en bon état et qui sont loin d'être exemplaires sur le plan énergétique. Nous devons faire un effort majeur en la matière.

La deuxième raison tient à la dissuasion nucléaire, qui fait elle aussi l'objet d'une forte inertie. Les forces aériennes stratégiques (FAS), la force navale d'action nucléaire (Fanu) et la force océanique stratégique (Fost) d'aujourd'hui sont le fruit de crédits votés il y a dix, quinze ou vingt ans, et la prochaine programmation portera la modernisation de notre dissuasion nucléaire pour les vingt prochaines années, au travers des vecteurs SNLE 3G et des missiles M51 et ASN 4G. Cette modernisation sera à cheval sur deux LPM, car elle repose sur des programmes structurants qui ne peuvent être menés qu'au long cours. Nous proposons d'ailleurs des investissements dont le volume est équivalent à ceux qui avaient été décidés dans les années 1990, lors de la précédente modernisation de notre dissuasion nucléaire.

Nous devons en troisième lieu continuer à restaurer nos capacités expéditionnaires. Quelles sont les missions à l'extérieur du territoire national que nous souhaitons mener seuls ou avec d'autres, en surface maritime et hors surface maritime, et avec quelles interactions avec nos bases prépositionnées ? Quel doit être notre temps de réaction entre le moment où le Président la République et chef des armées donne un ordre et son exécution ? Combien de temps pouvons-nous et devons-nous tenir en opération ?

Dans le rapport annexé, il est indiqué que l'armée française doit passer, en 2027, à une capacité divisionnaire à deux brigades complètement équipées. Cela nous confèrera *de*

facto un rôle particulier au sein de la défense européenne, car aujourd'hui, seuls les États-Unis sont dotés de telles capacités.

Il faut enfin tenir compte des nouveaux espaces qui se militarisent, avec parfois un saut technologique important et un contournement de la dissuasion nucléaire. Il s'agit bien sûr du cyber et de l'intelligence artificielle, qui nécessitent d'importants moyens car il y va de notre souveraineté. Il s'agit également de l'espace, des fonds sous-marins et des enjeux relatifs à la sécurisation des oléoducs et des câbles sous-marins, voire d'une guerre des mines, y compris dans un océan Atlantique qui devient de plus en plus dangereux.

Tout ceci explique que les crédits augmentent.

Nous nous sommes attachés dans ce texte à trouver un point d'équilibre entre la cohérence de l'ensemble et la masse, afin d'éviter le « syndrome hélicoptère ». S'il est satisfaisant d'avoir des cibles d'hélicoptères, encore faut-il que ces derniers puissent décoller, autrement dit, que le maintien en condition opérationnelle (MCO) soit assuré et que l'équipage, les infrastructures terrestres et les pièces détachées soient disponibles.

C'est pourquoi nous nous sommes efforcés de remettre en cohérence les livraisons et nos capacités en matière d'activités opérationnelles, même si contrairement aux armées, les industriels ont tendance à préférer la masse.

S'il n'y a pas de ruptures de cible, j'assume que certaines cibles dépassent l'horizon 2030.

J'en viens aux marches et aux trajectoires. Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, le budget annuel de la défense s'élevait à 32 milliards d'euros en 2017, et nous vous proposons de le porter à 56 milliards d'euros en 2027, puis à 69 milliards d'euros en 2030. Autrement dit, les deux tiers du chemin auront été faits sous les deux quinquennats d'Emmanuel Macron.

Certains s'interrogent sur le fait qu'une partie du chemin reste à faire entre 2027 et 2030, mais la loi de programmation est ainsi faite ! L'effort devra certes être poursuivi par le prochain Président de la République, et aucune précaution que nous pourrions prendre ne saurait empêcher celui-ci de défaire, s'il le souhaite, ce que nous nous apprêtons à faire. En tout état de cause, il faudra que nos choix politiques soient confirmés en 2027.

Par ailleurs, si les choix politiques que nous avons faits sont cohérents avec la trajectoire que Bruno Le Maire et Gabriel Attal proposeront au Sénat dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, les marches prévues tiennent également compte de réalités physiques que l'on ne peut enjamber par la volonté politique.

Le porte-avions de nouvelle génération, le SNLE, les programmes spatiaux ou certaines missions liées à la dissuasion nucléaire nous imposent de prévoir des crédits de paiement entre 2027 et 2030 qu'il n'est tout simplement pas possible de décaisser avant. Certains amendements qui ont été déposés à l'Assemblée nationale tendent à fixer des marches qui ne sont pas tenables, non pas politiquement, mais concrètement.

En ce qui concerne le Pang, je tiens à vous rassurer, monsieur le président : 5 milliards d'euros de crédits de paiement sont bien prévus pour le financer. Tout ce que je demande aux industriels, c'est que ces crédits soient décaissés en fonction de l'exécution des travaux, ce qui ne mettra nullement les trésoreries des entreprises concernées en difficulté. De

fait, à l'exportation, les industriels ne demanderaient jamais que l'intégralité du prix d'un bateau soit payée avant le début des travaux. Je souhaite instaurer de meilleures pratiques en la matière.

Je terminerai en évoquant l'inflation. Il se trouve que des mécanismes ont été prévus, d'ailleurs souvent à la demande des parlementaires, pour garantir que la programmation ne soit pas entravée – reports de charges, solidarité interministérielle pour le carburant, revoyures permettant d'ouvrir des crédits de paiement supplémentaires dans le cadre des collectifs budgétaires. Je vous renvoie par exemple à l'article 5 du projet de loi sur les carburants opérationnels, que nous avons repris de la précédente LPM, dans laquelle il avait été introduit par le Parlement.

Les effets de l'inflation sont estimés – mais il faut prendre ce nombre avec précaution – à 30 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

J'estime que l'on peut voir les choses de deux manières : soit on considère, comme on le faisait dans les années 1960, que la courbe budgétaire et les critères économiques déterminent le physique, c'est-à-dire le matériel, l'entraînement, la vie des troupes, etc. ; soit on considère que c'est le rapport annexé et l'engagement du ministre devant le Parlement qui doit déterminer les ressources. Au fond, les marches sont-elles des planchers ou des plafonds ? Il est clair qu'à mes yeux, il s'agit de planchers.

J'en veux pour preuve l'abondement de 1 milliard d'euros de crédits de la défense que nous avons proposé d'adopter l'an dernier lors du projet de loi de finances, et je vous proposerai de rajouter encore lors d'un prochain collectif budgétaire, 1,5 milliard d'euros supplémentaires pour financer la lutte anti-drones, compenser quelques effets de l'inflation, soutenir nos efforts sur les munitions, etc. La précédente loi de programmation militaire sera donc surexécutée à hauteur de 2,5 milliards d'euros ! Aucun programme d'équipement militaire n'a été réduit, en dépit de l'inflation.

Je m'étais engagé à ce que l'aide à l'Ukraine soit hors programmation. Elle fera l'objet d'un financement différencié en fonction de la qualité des matériels que nous donnons. On peut distinguer trois catégories.

Pour les matériels anciens qui ne sont plus utilisés par nos armées, à l'image des TRF1, ces vieilles pièces d'artillerie qui étaient tractées, il n'y a pas lieu de se faire financer des pièces qui étaient remisées dans des camps militaires et dont nous n'aurions plus jamais eu l'usage.

Une deuxième catégorie de matériels concerne des matériels vieillissants, mais encore dans le format des armées, qui devaient être retirés du service, mais dont nous avons avancé la date de retrait pour les donner à l'Ukraine – c'est le cas des missiles Crotale, encore très efficaces, mais qui devaient être remplacés par des systèmes VL MICA. Comme il s'agit d'un retrait accéléré qui sera assorti d'un remplacement par du matériel neuf, le financement, 1,2 milliard, figure dans les 413 milliards de la programmation.

Enfin, en ce qui concerne le matériel neuf, à l'image des canons Caesar, le financement n'a pas lieu d'être inscrit dans la programmation, car on prélève du matériel neuf, qui est remplacé par un autre matériel neuf. Nous avons donc tenu à garantir la transparence budgétaire.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la commission des finances. –

Merci de m’avoir convié à cette audition. En tant que rapporteur de la commission des finances, je vous interrogerai sur les aspects budgétaires.

A force de multiplier les lois de programmation, on risque d’entrer en contradiction avec l’objectif de réduction de la dépense publique, qu’a encore rappelé M. Attal hier.

Quand on parle de souveraineté, il faut aussi se rappeler que la charge de la dette est plus importante que le budget de la défense et que notre déficit commercial est trois fois supérieur à ce dernier ! C’est aussi une question d’autonomie stratégique. Celle-ci doit s’inscrire dans ce contexte économique, que l’on ne peut occulter.

Vous estimez que les effets de l’inflation représentent un tiers de l’effort budgétaire nouveau en faveur de nos armées sur la période. Vous avez calculé l’inflation sur la base de l’indice des prix à la consommation. Or, compte tenu du contexte international tendu et des difficultés d’approvisionnement, rien ne dit que l’inflation ne sera pas supérieure pour les matériels militaires. L’article 5 de la LPM actuelle comporte un dispositif pour les carburants, mais ces derniers ne représentent pas l’essentiel du budget de la défense. L’inflation risque, je le crains, de perturber le déroulement de cette programmation.

Pourriez-vous, en outre, nous donner des éclaircissements sur les crédits de 1,5 milliard d’euros supplémentaires annoncés pour 2023 : hier, M. Attal nous a indiqué qu’il n’y aurait ni budget rectificatif, ni décret d’avance.

Je note enfin un effort important sur le maintien en condition opérationnelle (MCO) : s’agit-il d’une mise à niveau du MCO pour tenir compte du renchérissement des équipements ou bien d’une volonté d’améliorer la disponibilité opérationnelle des équipements – il existe sans doute des marges de manœuvre à cet égard, mais il ne faut pas afficher des objectifs trop ambitieux, car nous n’avons pas toujours su tenir ceux que nous nous étions donnés dans le passé.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Je suis très sensible à vos propos sur la souveraineté : nos efforts pour renforcer notre autonomie et notre sécurité n’ont pas de sens évidemment si l’on fragilise la crédibilité de la France sur les marchés financiers. La loi de programmation militaire prévoit une trajectoire budgétaire en hausse, mais nos dépenses doivent rester soutenables. C’est pourquoi nous privilégions la progressivité afin de respecter notre stratégie d’évolution des finances publiques.

Les lois de programmation permettent de limiter les à-coups dans les dépenses : elles donnent une prévisibilité qui permet de maintenir les structures de coûts, sauf évidemment dans le cas d’un engagement imprévu de nos forces.

En mettant l’accent sur le MCO, on augmente la disponibilité des matériels. Celle-ci a déjà augmenté de 15 ou 20 % lors de la dernière loi de programmation militaire. Il reste un effort à faire sur la verticalisation des contrats en matière de MCO pour trouver le bon point d’équilibre. S’il est compréhensible que le MCO soit élevé sur des matériels anciens, on comprend moins qu’il le soit pour des matériels récents. Nous devons travailler sur cette question avec les industriels, car cela a aussi des effets sur nos exportations. Je pense au F35 américain, peu coûteux en apparence à l’achat, mais fort coûteux à l’entretien, alors que Dassault a trouvé un bon équilibre entre le prix initial de ses avions et le MCO.

Un mot sur l'inflation. Certes le carburant n'est pas tout, mais les dépenses en produits pétroliers sont significatives et si le Parlement a souhaité mettre en place le dispositif actuel, c'est parce que la question du bouclage du budget se posait pendant longtemps. Lorsque l'inflation est faible, on a tendance à faire du « bourrage », c'est-à-dire lancer des programmes non prévus dans la programmation. Il faut se prémunir contre cette tendance. Notre scénario est prudent, mais si l'inflation baisse d'ici à 2030, on récupèrera des marges de manœuvre. De grands programmes ont été lancés pour de bonnes raisons sur le spatial, le fort neuf de Vincennes pour la DGSE, etc. Certains équipements cyber n'étaient pas dans la programmation initiale. Mais quand l'inflation augmente, le budget se comprime, et c'est ce qui explique les crédits de 1 milliard d'euros octroyés l'année dernière pour faire la jonction entre les deux lois de programmation militaire.

En ce qui concerne l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros que j'ai évoquée, elle correspond à l'autorisation que j'ai reçue de Matignon pour construire la maquette budgétaire ; toutefois, je ne suis pas dans le secret des calendriers des différents PLFR, mais je reviendrai vers vous lorsque j'en saurai plus.

Les critères retenus pour mesurer l'inflation sont ceux fournis par Bercy ; ils ne reposent pas uniquement sur les produits de grande consommation, ils prennent en compte une série d'indices, les prix industriels ou des matières premières, etc. Nous vous communiquerons la méthodologie retenue. L'inflation constitue un défi, mais elle n'entravera pas notre action, d'autres ministères sont bien plus inquiets des effets de l'inflation que celui de la défense ; pour les industriels, le coût des matières premières est un enjeu critique.

M. Cédric Perrin. – Avec Hélène Conway-Mouret, nous sommes rapporteurs du programme budgétaire 146 sur l'équipement des forces. C'est à ce titre que je vous interrogerai.

Je souhaiterais que vous reveniez précisément sur le tableau des capacités qui figure en annexe du projet de loi de programmation militaire. Vous affirmez que cette LPM va irriguer l'industrie et les territoires : peut-être, mais pas autant que ce que prévoyait la LPM actuelle ! De nombreux programmes subissent en effet, *a minima*, des « étalements ». C'est le cas, notamment, du programme Scorpion : la cible Griffon baisse de 30 %, de même que les cibles Jaguar et Serval. La cible des chars Leclerc rénovés passe de 200 à 160. Or 160 chars de combat, c'est très peu ! Nous avons montré, dans le rapport de la commission sur les enseignements de la guerre d'Ukraine, ce que cela signifiait.

L'un des rares programmes annoncé en hausse dans cette LPM porte sur le système de drones tactiques, le Patroller... Or il s'agit en fait d'une erreur, d'une confusion entre drones et systèmes, puisqu'on resterait en réalité sur 5 systèmes et non 17, comme indiqué dans le tableau capacitaire, ce qui correspond à 25 drones et à trois d'entraînement, et non à 85 !

Des erreurs sont possibles, mais il y a néanmoins de quoi s'étonner : quelle est alors la stratégie en matière de drones ? Quels seront les drones achetés ou développés avec les moyens mis en œuvre ? Où en sont les appels d'offres Colibri et Larinae, alors que des industriels ont investi dans ces programmes, mais avec des perspectives floues pour l'avenir ? Il semble qu'il y ait eu là aussi des erreurs dans l'appel d'offres.

Certains programmes sont purement et simplement « oubliés » par le rapport annexé. Je pense à des programmes comme le VBAE, qui doit succéder au VBL, ou encore à

l'engin du génie de combat. Je pense aussi au remplacement des poids lourds de l'armée de terre. La précédente LPM mentionnait un successeur pour les véhicules 4-6 tonnes, qui a ici disparu. Or la question de la logistique est fondamentale.

Quant au Tigre Mark 3, il n'est pas mentionné non plus. Il est fait état de 67 hélicoptères, mais combien seront rénovés ? Quels seront les caractéristiques de ce Tigre Mk3 ou Mk2+ ? Nous aurions besoin de précisions à ce sujet, de même que sur l'armement de ce nouveau Tigre.

La réduction des cibles sur le Rafale (de 185 à 137 appareils) et sur les Mirage 2000 D rénovés nous préoccupe également. Une partie des Rafale est mobilisée par la dissuasion. Que peut-on espérer d'un format aussi restreint ? *Quid* du format « tout Rafale » annoncé par le Président de la République à Mont-de-Marsan ?

De façon générale, le nouveau tableau capacitaire que vous nous proposez est difficilement comparable avec le précédent. Quant à votre affirmation que la LPM proposée porterait sur des livraisons là où la LPM actuelle ne porterait que sur des commandes, c'est faux. C'est regrettable. On aurait par exemple aimé avoir un point de passage à 2025 pour pouvoir juger de l'avancement des programmes par rapport aux cibles figurant dans la LPM actuelle. Dans la précédente loi de programmation militaire figuraient les ambitions de livraison, mais aussi les parcs d'équipements à différentes dates ; il ne reste plus que ces derniers, tandis que les matériels diffèrent et qu'il y a parfois des regroupements, comme pour le Serval.

La frontière entre aléas industriels et arbitrages budgétaires n'est pas claire. Je souhaiterais que vous soyez beaucoup plus précis sur les raisons de l'écart entre un effort financier de 400 milliards d'euros, une enveloppe importante, et la réalité des évolutions capacitaires à 2030, qui sont à la baisse. Pourquoi la liste des programmes en recul est-elle si longue ? Pouvez-vous expliciter les choix, les principaux arbitrages effectués en amont de cette LPM ?

Des renoncements se traduisent par des étalements de programmes dans le temps. L'économie de guerre semble être encore davantage un concept qu'une réalité. Mais peut-être pourrez-vous nous expliquer comment les cibles sont réduites alors que le budget augmente...

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je tiens tout d'abord à saluer l'évacuation réussie de 538 personnes, dont 209 Français, au Soudan.

L'enveloppe financière de cette LPM paraît conséquente, même s'il faudrait la moduler en fonction de l'inflation, pour avoir une idée plus précise de l'effort réel. Mais un budget ne fait pas forcément une vision ! Que veut-on faire avec cette enveloppe ? C'est la question à laquelle la Revue nationale stratégique a tenté de répondre, à mon avis de façon incomplète. Il manque un exercice de type Livre blanc pour fonder la légitimité de cette LPM, expliquer les formats et donc les choix effectués.

Je vous poserai deux questions en lien avec la coopération européenne et notamment franco-allemande. Cette coopération est au cœur de plusieurs programmes structurants pour notre modèle d'armée. Or elle est pour le moins fragile.

Le rapport annexé au projet de LPM mentionne rapidement le projet de système principal de combat terrestre (MGCS). Mais, en l'état actuel, ce programme fondamental est en panne. L'échéance de 2035 ne paraît plus guère crédible.

Au même moment, la guerre en Ukraine rebat les cartes dans le domaine des industries terrestres. L'industrie sud-coréenne, très réactive, est largement sollicitée par la Pologne. Cela nécessite d'avancer rapidement. Rheinmetall promeut son char Panther. Il apparaît clairement que l'industrie terrestre allemande veut affirmer son leadership. Nexter promeut pour sa part l'EMBT (*Enhanced Main Battle Tank*). Les voies d'une convergence semblent étroites. Que faire pour sortir de cette impasse ? Où en sont vos discussions avec votre homologue allemand ? D'autres coopérations sont-elles possibles ?

Ma seconde question porte sur l'A400M, programme qui fait l'objet d'un étalement en LPM puisque la cible est d'« au moins 35 », en 2030, contre 53 dans le cadre actuel. Cet appareil est d'autant plus nécessaire que la fermeture de bases en Afrique nécessitera de pouvoir se déployer rapidement sur de longues distances, par exemple pour évacuer des ressortissants.

Il semble que la cadence actuelle mettrait en danger la chaîne de production de l'appareil à compter de 2026. La relation franco-allemande est là aussi en question, puisque l'Allemagne bloquerait des licences à l'exportation. Pouvez-vous nous confirmer ces informations ? Les commandes de l'Espagne et du Royaume-Uni sont aussi dans la balance. Une négociation dans un cadre européen est donc nécessaire. Quelles sont les pistes que vous envisagez à ce sujet ?

Je voudrais aussi obtenir quelques clarifications. La loi de programmation militaire prévoit 200 chars de combat rénovés en 2035. Avez-vous prévu une programmation pour les véhicules blindés légers qui évoluent aux côtés des chars ?

Qu'en est-il également de la flotte de surface : *quid* des bâtiments ravitailleurs de force (BRF) ? La LPM fixait un objectif de 4 BRF, dont les livraisons devaient s'étaler entre 2022 et 2029. Cet objectif est-il repoussé à 2035 et pour quelle raison ? La région indopacifique est, vous l'avez rappelé, une zone prioritaire pour la défense et la sécurité de notre pays.

Enfin, comment expliquer le décalage dans le temps de la livraison des 169 hélicoptères interarmées légers ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Vos questions sont nombreuses. Il me faudrait beaucoup de temps pour y répondre. Je donnerai donc les grands principes.

La légitimité d'une loi de programmation militaire ne dépend pas de l'existence préalable d'un Livre blanc. Comme le président Cambon l'a indiqué fort justement, c'est au Parlement qu'il revient de donner la légitimité aux travaux préparatoires d'une loi de programmation militaire, c'est d'ailleurs ce que le Sénat a fait avec sa méthodologie et ses groupes de travail. Il y a eu des consultations des think tanks, des associations, etc. Il faut reconnaître que, dans le passé, la réalisation de Livres blancs et la consultation de think tanks a pu servir de moyen de justifier la baisse des moyens budgétaires.

Je suis d'accord avec vous, le budget ne traduit pas une vision, pas plus d'ailleurs que le tableau capacitaire. C'est en fonction de l'emploi des forces armées que l'on envisage

et des menaces auxquelles on doit répondre que l'on doit bâtir ce tableau, sauf à considérer qu'il ne s'agit que d'un outil de commande publique militaire pour les industriels, même si cette dimension existe aussi. L'essentiel est la cohérence. On a trop souvent eu dans le passé des équipements disponibles sur le papier, mais non opérationnels dans la réalité – des hélicoptères qui ne pouvaient pas voler... Monsieur Perrin a fait la comparaison entre les tableaux capacitaires des deux lois de programmation militaire. La loi précédente avait pour horizon 2025 ; si l'on fait la comparaison aujourd'hui les deux ne se superposent donc évidemment pas. L'horizon est fixé dans cette loi de programmation militaire à 2035. Je préfère que l'on raisonne en parc, en matériels livrés, plutôt qu'en commandes. Si l'on raisonne en commandes, on observe un rattrapage en 2031 et 2032 ! Le parc correspond lui à la réalité militaire.

En ce qui concerne le programme Scorpion, la loi de programmation militaire a permis 800 livraisons de véhicules blindés (Griffon, Jaguar, etc.). La nouvelle loi de programmation militaire prévoit 2 300 véhicules blindés nouveaux, grâce à la scorpionisation de la plupart des régiments, et cela s'accompagne – c'est la nouveauté ! – de la formation, du MCO et des infrastructures nécessaires, car Scorpion requiert la réalisation de nouvelles infrastructures. Il s'agit de faire preuve de cohérence. La cible pour Scorpion n'est pas réduite pour autant, mais ira jusqu'en 2031 ou 2032, au-delà de la période de la LPM. Cet étalement dans le temps n'est pas grave, si les forces peuvent interagir et exécuter les missions qui leur sont confiées. Il serait politiquement plus facile pour moi de présenter des chiffres de livraisons en hausse, en rognant sur l'entretien ou la formation ! Il me semble que ce serait irresponsable. Je préfère la cohérence.

La scorpionisation devient irréversible. En 2018, certains se demandaient si le programme Scorpion serait exécuté ; il le sera ! On pourrait exécuter Scorpion dès 2030, mais cela impliquerait de réduire d'autres programmes, sur le spatial, la formation, etc. En cela, la loi de programmation militaire s'emboîte avec la précédente, mais commence à pivoter. Ce n'est pas le seul nombre de Griffon qui fera notre sécurité. Lisser la réalisation sur deux ans de plus...

M. Cédric Perrin. – Plutôt jusqu'en 2035.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Quand bien même nous finirions la scorpionisation en 2035, serait-ce si grave pour la sécurité du pays au regard des missions de nos armées ? Le mouvement est enclenché – sinon, c'est comme si M. le sénateur de Legge n'avait rien dit sur la souveraineté. Monsieur Perrin, je reconnais votre cohérence : vous aviez immédiatement tweeté, après le discours du Président de la République du 4 janvier, que les 413 milliards d'euros étaient insuffisants. Il faut faire des choix : il est dangereux de négliger le spatial ou le renseignement. Nous assumons ce cas pratique.

Un autre cas pratique est différent : il tient à l'industrie. Ainsi, le texte qui vous est proposé prend en compte deux décalages pour les frégates de défense et d'intervention (FDI), pour prolonger l'activité de Lorient le plus longtemps possible, en faisant le pari d'un succès à l'export de deux bâtiments vers un pays dont je tairai le nom, en produisant les FDI françaises à leur suite.

Par ailleurs, il y a bien quelques coquilles, notamment sur les drones. Je vous rassure : la cible est bien la même que précédemment. Le rapporteur de l'Assemblée nationale l'a remarqué également, et devrait déposer un amendement de correction. La nouveauté, c'est

que nous durcirons les charges emportées – armement et renseignement – par les Patroller. Il serait utile que les deux chambres s’articulent entre elles sur ce point.

Nos industriels bénéficient, désormais, de plus de visibilité. J’ai donc du mal à comprendre les accusations de fragilisation, car nous ne réduisons pas la cible, mais nous l’étalons. De plus, nous croyons tous à nos capacités à l’export. Quand on voit les efforts des Ukrainiens pour dire du bien du Caesar, on peut espérer que Nexter en vendra davantage... La commande publique est un socle de souveraineté, mais l’exportation permet d’équilibrer.

Par ailleurs, vous relayez l’inquiétude des industriels quant à ces lissages. Toutefois, Arqus verra son chiffre d’affaires de la commande publique augmenter de 40 %. Pour Nexter, la hausse atteindra 90 %. Dans ces conditions, décaler certains programmes ne crée pas de risque. D’ailleurs, dans le cas contraire, les syndicats nous auraient déjà saisis.

M. Cédric Perrin. – Prenez-vous l’engagement qu’il n’y aura aucune fermeture de site liée aux étalements ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Liée aux étalements, aucune. Cependant, la situation de chaque entreprise est différente. Je ne suis pas ministre de la France insoumise, je ne prendrai pas un engagement démagogique... Ce qui est factuel, c’est que la dépense militaire augmente, pour l’achat comme pour le MCO. Je suis à la disposition du Sénat pour en examiner les effets, entreprise par entreprise.

Madame Conway-Mouret, l’armée de l’air et de l’espace estime que nous aurons besoin d’un socle de 35 A400M. Je souhaite qu’Airbus regarde de près les perspectives à l’export. Les évacuations menées à Kaboul et à Khartoum montrent à quel point l’aviation de transport tactique est un vecteur formidable. Cet appareil lutte aussi contre la tyrannie de l’éloignement, y compris pour nos outre-mer, auxquels seraient consacrés certains des 35 appareils. Alors que les Espagnols ont revu leur ambition à la baisse, nous gardons ce socle à 35, avec une cible à 50. J’entends lever certaines options à l’exportation, que je ne peux développer davantage dans le cadre d’une audition publique.

Les discussions ont repris avec l’Allemagne sur MGCS. Si la France est chef de file sur le Scaf, c’est l’Allemagne pour le MGCS. Les armées de Terre des deux pays échangent sur leurs attendus. Pour la cavalerie blindée, l’horizon est 2040, et de nombreuses questions se posent : téléopérabilité, rôle des drones, interconnexion et connectivité – le savoir-faire de Scorpion peut être utile en la matière. Une réunion ministérielle est prévue avant le 14 juillet avec Boris Pistorius, ministre allemand de la défense, pour définir le rôle des entreprises allemandes et françaises sur le MGCS et, surtout, pour éviter les difficultés du Scaf, les besoins des deux armées de Terre en matière de produit final.

En outre, l’Allemagne et d’autres pays cédant des Leopard, la question de l’après se pose de plus en plus. Nous avons eu des échanges avec mon homologue allemand en marge du sommet de Madrid. D’ici à l’examen de la LPM par le Sénat, en juin, j’aurai de nouveaux éléments.

M. Joël Guerriau, rapporteur. – Je vous interroge sur les aspects relatifs au programme 212, « *Soutien de la politique de la défense* ». Je veux plus spécifiquement évoquer la politique immobilière du ministère, qui représente un des postes de recettes expressément identifiés pour financer ces ressources supplémentaires. Le parc immobilier du ministère de la défense est déjà sous tension à l’heure actuelle. L’insuffisance de l’offre

d'hébergement a justifié un programme d'investissement spécifique pour construire ou réhabiliter 30 000 places d'hébergement pendant la programmation actuellement en vigueur (2019-2025).

Dans ce contexte tendu, pourriez-vous nous indiquer quelles sont les cessions immobilières envisagées par le ministère pour générer les 474 millions d'euros de recettes prévues ? Quelles mesures seront prises pour que ces cessions ne dégradent pas l'offre du ministère en matière d'hébergement des militaires ?

Je relaie également la question de ma collègue Marie-Arlette Carlotti, rapporteure comme moi du programme 212. Le projet de loi a été élaboré dans un contexte de dégradation préoccupante de notre environnement stratégique et de réaffirmation de notre volonté d'être en mesure de faire face à un engagement majeur. Or, en dépit de la hausse du budget, la trajectoire des effectifs est paradoxale. Ainsi, le projet de loi divise par deux les créations nettes d'effectifs dans les armées pour 2024 et 2025 par rapport à la programmation actuelle. Dans le même temps, certains choix stratégiques structurants pour le format de nos armées restent incertains.

À cet égard, monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer votre hypothèse sur la poursuite de l'opération Sentinelle ? Plus largement, quelles sont vos hypothèses de travail en matière de contribution des effectifs du ministère pour assurer des missions de sécurité civile dans le cadre des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Pour les recettes, M. Moscovici estimait que les 5,9 milliards d'euros de recettes étaient bien documentés.

En revanche, sur les cessions, j'ai donné des instructions pour n'intégrer que celles qui sont déjà réalisées. Les promesses et les actes de vente en cours ne concernent d'ailleurs que de petites opérations, sans nuire au parc de logements. Il n'y a plus de grands mouvements comparables à 1990 et à 2008. D'importantes opérations restent en cours, comme le Val de Grâce, mais elles n'entrent pas dans les calculs. Le montant des cessions immobilières, celle du bien situé boulevard Saint-Germain incluse, s'élève à 474 millions d'euros. Il correspond à la « queue de comète » des décisions qui ont été prises depuis dix ans.

Pour ce qui concerne le format des armées, il n'est nullement prévu de diviser par deux les créations nettes d'effectifs, puisque nous avons repris la cible de 275 000 ETP. Si nous parvenons à exécuter celle-ci, nous aurons donc 6 000 postes supplémentaires à la fin de cette LPM, et même davantage en comptant les forces de réserves, dont nous prévoyons de doubler le nombre.

Je rappelle par ailleurs que les forces opérationnelles terrestres (FOT) de l'armée de terre avaient déjà augmenté de manière importante du fait de la mission Sentinelle. À l'issue des jeux Olympiques, nous pourrions effectivement nous poser la question du devenir du format de cette mission pour tenir compte de l'évolution des effectifs du ministère de l'intérieur, tout en permettant à l'armée française de conserver son agilité en matière de lutte contre le terrorisme.

Mme Michelle Gréaume. – J'interviens en tant que rapporteure du programme 178, « Préparation et emploi des forces », en mon nom et en celui de mon corapporteur Olivier Cigolotti, empêché ce jour.

La Guerre en Ukraine a changé la donne en remettant au cœur des priorités les services de soutien, les stocks de munitions et la préparation opérationnelle. Elle a imposé une forme de « vérité des prix » sur ce que coûte la guerre : on ne pourra désormais plus rogner, comme cela a été fait, y compris lors de la précédente LPM – nous l’avions souligné lors de son actualisation –, sur l’entraînement, le MCO, les stocks et les services de soutien.

Dans ces conditions, malgré les efforts annoncés, nous nous inquiétons de l’imprécision des informations qui nous sont présentées : les chiffres de progression de l’entretien programmé du matériel (EPM) sont globaux, et l’augmentation de 14 milliards d’euros qui est proposée n’est assortie d’aucune annuité. Quel en sera le rythme de réalisation ? Avec quels objectifs et quelles priorités ? Le Parlement ne devrait-il pas en être informé et en débattre ?

Nous nous sommes également étonnés du référentiel retenu pour présenter de façon avantageuse des objectifs affichés : les chiffres de la remontée de la préparation opérationnelle sont comparés à la cible du document budgétaire pour 2023. Si on les compare à la cible de la précédente LPM, force est de constater qu’il n’y a pas de progression. Les objectifs sont inchangés, car non atteints. Vous me direz qu’ils ne devaient être atteints qu’à l’issue de la LPM, soit d’ici à 2025. Mais là encore, nous n’avons aucun tableau d’objectifs intermédiaires. Il y a donc fort à craindre, si nous ne remédions pas à cette situation, que cela se reproduise au cours de cette LPM : la remontée de la préparation opérationnelle sera rognée lors de chaque ajustement annuel de la programmation militaire (A2PM), comme cela a été le cas précédemment. Pourquoi n’a-t-on plus d’objectif d’entraînement sur les chars légers AMX-10RC et les VAB Ultima, qui seront pourtant maintenus en activité ?

Les services de soutien doivent bénéficier de 4 milliards d’euros supplémentaires par rapport à la précédente loi de programmation militaire, qui ne répondaient pas à tous leurs besoins. Comment pouvons-nous juger si c’est suffisant sans autre précision que des « exemples de réalisation à l’horizon 2030 » ? Quelle sera la répartition entre les services de soutien ? Comment expliquer que les services auditionnés ne puissent pas nous indiquer quels sont leurs besoins pour cette période ? Ces montants comprennent-ils les crédits du titre 2 (T II), c’est-à-dire l’augmentation des effectifs ?

Quelques 16 milliards d’euros supplémentaires sont annoncés au titre de l’augmentation des stocks de munitions, mais les besoins prévisibles en infrastructures de stockage et l’adaptation du Simu ne sont pas mentionnés. Faut-il comprendre que cela n’est pas prévu ? Que nous avons des espaces de stockage vides et un Simu surdimensionné ? Telle n’est pas l’impression qui se dégage.

Enfin, comment expliquer que les moyens détaillés dans les postures de réactivité comme dans le complément en cas d’engagement majeur soient réduits par rapport aux contrats opérationnels prévus par la précédente LPM ? On s’attendait plutôt à ce que la perspective d’un engagement majeur conduise à les augmenter, ou du moins, à les stabiliser.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Si ne pouvons pas entrer dans tous les détails dans le cadre de ce projet de loi, au risque de brouiller la vision stratégique et l’intention politique, soyez assurée que toutes les questions trouveront une réponse.

En ce qui concerne l’entretien programmé du matériel, nous avons porté les crédits, de 35 milliards d’euros sur la LPM en cours, à 49 milliards d’euros pour la période à venir.

Par ailleurs, vous avez raison, faire remonter l'activité prend du temps. Alors que 46 milliards d'euros étaient consacrés à ce poste de dépense par la loi de programmation actuelle, nous allons porter ce montant à 65 milliards d'euros pour la période à venir, soit une augmentation prodigieuse. Vous avez eu raison de pointer ce sujet, car nous devons nous doter d'objectifs ambitieux afin d'exécuter la cible d'ici à 2030.

Il est possible de réduire les crédits alloués pour ces postes budgétaires par voie d'amendement afin de réaugmenter la masse, qu'il s'agisse de l'entretien programmé du matériel ou de l'activité. Mais je rappelle que ce sont nos militaires qui ont construit cet équilibre.

Vous avez évoqué les VAB et les AMX10RC, et vous avez raison, nous devons parler de ces matériels qui font partie du format d'armée. Nous vous transmettrons les éléments demandés par écrit.

Enfin, le T II n'est jamais pris en compte dans la LPM. Celui-ci devrait s'élever à 98 milliards d'euros pour la période à venir, contre 88 milliards d'euros pour la période en cours.

M. Pascal Allizard. – J'interviens en tant que rapporteur du programme 144, « *Environnement et prospective de la politique de défense* ».

Ce projet de loi de programmation militaire est peu disert sur la question de l'innovation. Le rapport annexé indique que la future programmation permettra « *d'anticiper certains besoins capacitaires par des innovations de rupture et d'assumer des paris technologiques pour anticiper la génération future dès lors que le contexte et les menaces le permettent* ». On ne peut qu'être d'accord ! Pourriez-vous toutefois préciser quelles sont les priorités en matière d'études amont ?

Ce projet de programmation militaire prévoit un effort de 10 milliards d'euros sur sept ans au titre de l'innovation, dont 7,5 milliards pour les études amont. Pourriez-vous nous indiquer la ventilation prévisionnelle d'utilisation de ces crédits pour chaque année de la programmation ?

Enfin, pouvez-vous nous donner une idée plus précise des estimations et des anticipations dont vous disposez sur l'inflation ? Existe-t-il des plans correctifs, en lien notamment avec les industriels ? L'impact pourrait être important aussi bien pour les équipements de nos armées que pour les plans de charge des industriels.

M. Yannick Vaugrenard. – J'interviens moi aussi en tant que rapporteur du programme 144, « *Environnement et prospective de la politique de défense* ».

Les services que nous avons entendus ont tous fait état d'arbitrages encore en cours. C'est le cas en ce qui concerne les crédits de fonctionnement et d'investissement du renseignement. À nos questions sur la répartition de l'augmentation de 60 % des crédits du renseignement sur la période 2024-2030, pour atteindre un total de 5 milliards d'euros, aucun des trois services concernés – la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) et la direction du renseignement militaire (DRM) – n'a répondu sur les marches de progression, arguant d'arbitrages en cours.

En revanche, ces services ont clairement indiqué que ces augmentations de crédits ne concernent pas les dépenses de personnel. Celles-ci se situent donc hors de l'enveloppe des 5 milliards d'euros pour le renseignement.

Les investissements techniques sont certes indispensables pour éviter le décrochage par rapport aux meilleurs services de renseignement, mais à titre d'exemple, la DGSE, qui compte pourtant près de 6 000 agents, reste de taille modeste par rapport aux services de nos voisins britanniques et même allemands.

Quels sont donc les objectifs de renforcement des personnels du renseignement ? Les services nous répondent qu'ils n'ont pas encore de connaissances sur l'évolution de leurs personnels, tandis que la direction des ressources humaines nous indique que la cible 2030 d'augmentation de 6 300 emplois reste à répartir entre grands domaines d'emploi : renseignement, cyber, unités opérationnelles, etc. Quels sont donc vos arbitrages budgétaires et de recrutements ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – En ce qui concerne le volet innovation, les débats au Parlement permettront sans doute de compléter le rapport annexé. On doit s'attendre à des sauts technologiques brutaux. La loi de programmation militaire prévoit 10 milliards d'euros sur ce sujet, auxquels il faut ajouter les réalisations de notre base industrielle et technique de défense (BITD). Parmi les dossiers sur lesquels nous devons avancer, je citerai par exemple 100 millions d'euros pour les armes à énergie dirigée, 300 millions d'euros pour l'hypervélocité, 250 millions pour la guerre électronique. Nous devons aussi avancer sur l'intelligence artificielle, dont on voit l'importance déjà dans le civil et qui soulève des questions éthiques, ou encore sur le quantique, notamment pour le cryptage. Je pourrais mentionner aussi le spatial et les drones : plutôt que de chercher à rattraper le retard, essayons plutôt de faire un saut technique en pensant déjà la nouvelle génération de matériel, ce qui implique de réfléchir aux innovations le plus vite possible.

En ce qui concerne les études amont, la loi de programmation militaire prévoyait 6,8 milliards d'euros ; l'enveloppe passera à 7,5 milliards d'euros pour la période 2024-2030. Cet effort devrait permettre à l'agence de l'innovation de défense de produire ses effets.

Sur l'inflation, il existe plusieurs hypothèses, mais celles retenues par Bercy sont les plus pessimistes. Des clauses de révision sont prévues. Je ne manquerai pas d'informer le Parlement. La situation peut évoluer rapidement.

J'ai notifié aux trois services de renseignement leurs cibles d'ETP et la répartition des crédits : ils sont en hausse de 60 % sur les deux lois de programmation. L'enveloppe totale est de plus de 5 milliards d'euros pour les trois services. La DGSE sera dotée de 4,6 milliards ; la DRM verra ses crédits doubler à 600 millions d'euros, tandis que les crédits de la DSRD augmentent aussi fortement à 233 millions d'euros – ce service peu connu joue un rôle majeur en matière de contre-espionnage, de lutte contre les ingérences étrangères, de sécurité de notre BITD, de lutte contre la radicalisation, etc.

La cible socle d'ETP de la DGSE prévoit une augmentation de 728 ETP sur la période, mais on peut sans doute faire plus, car il est possible de répartir différemment les effectifs au sein de l'enveloppe globale d'ETP du ministère des armées. Le premier chantier est la fidélisation des agents, d'éviter que des cybercombattants jeunes et formés quittent l'armée au bout de quelques années. Il faut réfléchir à cette fidélisation, autant qu'aux effectifs.

M. André Gattolin. – Olivier Cadic et Mickaël Vallet, rapporteurs du programme 129, « *Coordination du travail gouvernemental* », souhaitent vous interroger sur deux points.

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

Au-delà de ces chiffres, comment véritablement inscrire dans la prochaine LPM la nécessité de rapprocher les fonctions défensives et offensives, qui sont traditionnellement et structurellement séparées dans notre organisation actuelle, pour que la défense de nos intérêts soit mieux intégrée, notamment entre l'Anssi pour le volet civil et le ComCyber pour le volet militaire?

La seconde question est relative à la programmation des besoins programmés dans le domaine cyber. Le rapport annexé à la LPM prévoit 4 milliards d'euros pour la cyberdéfense afin d'augmenter les effectifs, de s'adapter aux évolutions technologiques, d'accompagner les entreprises du secteur de la défense et d'appuyer l'Anssi en cas de crise cyber nationale.

Quelle sera concrètement la cible d'augmentation des effectifs dans ce domaine ?

D'autre part quel sera l'impact budgétaire de la LPM sur l'Anssi ? Le journal *Le Monde* du 18 avril 2023 a indiqué, je cite, qu'une « *part non négligeable des nouveaux crédits de la LPM devrait aussi irriguer l'Agence* ». Or l'Anssi nous a certifié qu'aucun crédit LPM n'était fléché vers elle. Qu'en est-il ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – L'Anssi n'est pas dans la loi de programmation militaire, car elle est sous la tutelle de la Première ministre. Néanmoins le ministère de la défense est meneur sur les missions qui relèvent de sa compétence, comme la lutte informatique offensive ou défensive, ou l'informatique d'influence : 4 milliards d'euros sont prévus pour la cyberdéfense sur la période, soit un triplement de l'enveloppe. L'effort en matière RH sera sensible, avec une hausse de 953 ETP pour le seul ministère des armées répartis entre la DGSE, la DGA et les armées. Nous assumons ces choix : il s'agit de défendre notre démocratie face aux menaces cyber, informatiques, informationnelles, etc. Il est urgent d'agir et c'est plus important pour notre sécurité collective que de retarder d'un ou deux ans la livraison de quelques Griffon.

M. François Patriat. – Il convient de saluer l'effort en faveur de la défense du pays. La trajectoire financière de la loi de programmation militaire augmente de 100 milliards par rapport à la précédente loi de programmation militaire. Le budget de nos forces armées aura été doublé par ces deux LPM. Les orientations stratégiques sont claires.

Le retour de la guerre sur le continent européen aurait dû nous conduire à une forme d'union sacrée, mais je ne suis sûr que nous ayons pris le meilleur chemin, et il me semble que nous pouvons faire mieux en la matière...

Votre méthode de travail a fait l'objet de critiques incessantes. Je rappelle pourtant que nous avons été associés à des groupes de travail et que c'est la troisième fois que

nous avons l'occasion d'échanger avec vous sur ce sujet ! Certains ont instruit aussi un procès en insincérité sur l'étude d'impact, mais le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision du 20 avril dernier que les griefs étaient infondés.

La loi de programmation militaire donne de la visibilité aux industriels. Le ministère a-t-il une idée des commandes à venir ?

M. Jacques Le Nay. – La cybersécurité, tant en mode offensif que défensif, est cruciale.

J'ai eu la chance, dans le cadre de l'exercice Orion, d'être intégré dans un escadron de reconnaissance d'un régiment de cuirassiers. Cet exercice n'avait pas eu lieu depuis 30 ans. Or de tels exercices de simulation sont indispensables pour évaluer l'efficacité de nos armes. Le hasard avait voulu que cette initiative soit prise avant la guerre en Ukraine. Ces exercices se reproduiront-ils ? Pour quel coût ?

Mme Vivette Lopez. – La semaine prochaine, avec Gisèle Jourda, Hugues Saury et André Guiol, nous nous rendons en mission à Oman et aux Émirats arabes unis. Quelle est la stratégie de la France au Moyen-Orient ? Quel message souhaitez-vous que nous portions ? Des visites ministérielles sont-elles prévues sur place ?

Mme Nicole Duranton. – Je reviens du Brésil : on vous y attend également...

Au sein de la LPM, quels marqueurs garantissent que nos partenaires européens et de l'Otan feront bloc avec nous en cas de conflit de haute intensité ?

M. Hugues Saury. – Pouvez-vous mettre en perspective ces 413 milliards d'euros avec l'effort de réarmement des autres pays ? Le budget américain de la défense est, en 2023, de 858 milliards d'euros, en hausse de 8 %, celui de l'Inde augmente de 13 % et atteint 75 milliards d'euros, et les Britanniques prévoient 110 milliards d'euros pour 2030. Quelle est notre ambition ?

Ensuite, la Revue nationale stratégique de 2022 érige l'influence et la lutte informationnelle en fonction stratégique. La France voit cependant sa voix discréditée à travers le globe, et notamment en Afrique. Quels sont les apports de la LPM dans ce domaine, ainsi que dans le cyberspace ?

M. Pierre Laurent. – Vous avez entendu tuer les rumeurs sur la dissuasion nucléaire. Avez-vous des chiffres précis, alors que bien peu circulent ? Combien la dissuasion représente-t-elle dans la LPM ? Que regroupe-t-elle ? Quels éléments dépassent la période de la LPM ?

Vous mentionniez un effort en hausse significative, en raison d'une modernisation de l'arsenal nucléaire que vous compariez au saut des années 1990. Pourriez-vous apporter, y compris par écrit, des éléments plus précis d'ici à la discussion du texte ?

Une dernière remarque : comment et quand travaillerons-nous sur le rapport annexé à l'article 2 ?

M. Christian Cambon, président. – Nous pourrions amender le rapport annexé, qui sera examiné dans le cadre de l'article 2, selon l'ordre de la discussion.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Monsieur Patriat, sur l’union sacrée, nous la constaterons au moment du vote. Toutefois, sur le fond, les sujets de défense nationale n’ont jamais été pleinement consensuels depuis les années 1960 – les questions de Pierre Laurent le démontrent, et il y a une cohérence du parti communiste français sur la dissuasion nucléaire et l’appartenance à l’Otan. Je le reconnaissais d’ailleurs hier devant les députés Lecoq et Roussel : c’est la noblesse du débat politique. En revanche, il y a aussi des querelles politiciennes. Remettre en cause l’étude d’impact n’est pas la meilleure manière de saluer le travail du ministère et des armées, d’autant que c’est la plus solide qui ait jamais été fournie. Je trouve surprenante cette alliance de circonstance de deux présidents de groupe politique. Étant moi-même élu au Parlement, je tiens à montrer l’exemple et me tiens à votre disposition. Bien sûr, une LPM n’est jamais parfaite, il y a toujours une part d’aléa et de risque politique, militaire et budgétaire.

Sur la visibilité du chiffre d’affaires apporté aux différentes entreprises, hors dissuasion nucléaire, Airbus pourrait enregistrer une hausse de 40 %, comme Arquus, et Naval Group de 15 %, sur des sommes plus importantes. Pour les autres chantiers navals, l’augmentation atteindrait 90 %, et 75 % pour Dassault, 70 % pour MBDA, 90 % pour Nexter, plus de 100 % pour Safran et 70 % pour Thales. Voilà des montants visibles et prévisibles.

Monsieur Le Nay, sur Orion, vous avez raison : un tableau ne suffit pas. Il faut examiner la programmation à la lumière de la réalité des opérations et de l’entraînement. Le dernier exercice Orion avait eu lieu avant ma naissance. Sa nouvelle version a été décidée par un certain général Burkhard, alors chef d’état-major de l’armée de terre. Devenu chef d’état-major des armées, il a œuvré pour en faire un exercice hors du commun, interarmées et interallié. Je souhaite en partager le retour d’expérience avec le Sénat. On en revient au débat sur la cohérence et la masse : participer à Orion est l’occasion de voir, concrètement, le rôle de chacun. L’exercice, triennal, sera une occasion de muscler l’entraînement et un facteur d’attractivité pour l’engagement.

Pour la prochaine édition, il faudra encore mieux associer le monde civil à ce moment armée-Nation. Je vous donnerai des éléments de coût ultérieurement. On a longtemps rogné sur l’activité des forces et l’entraînement pour éviter des difficultés politiques et industrielles. Je vous propose un équilibre avec le capacitaire et le MCO.

Madame Lopez, nous avons un accord de défense avec une clause de sécurité et des forces prépositionnées aux Émirats arabes unis, tournées vers l’Indopacifique comme la région golfigue. Vous y rencontrerez nos soldats, dirigés par un contre-amiral, avec aussi une composante aérienne et terrestre. Lorsque les Émirats ont connu des attaques de drones, il y a un an et demi, la cause de sécurité a joué : nous avons été les premiers à patrouiller dans le ciel émirien. Ils achètent en outre des Rafale, ce qui facilite l’interopérabilité. Nous avons répondu quand ils en ont eu besoin, démontrant notre crédibilité et notre fiabilité dans les deux régions, dans un environnement structuré autour de la sécurité vis-à-vis de l’Iran. Vous y verrez aussi les matériels utiles aux missions de réassurance et de sécurité. J’y suis allé, j’y retournerai de nouveau voir mon homologue et le prince.

Madame Duranton, le marqueur Otan mériterait un long développement. La Pologne est un grand pays d’Europe centrale et orientale, et les États-Unis, nation-cadre, y disposent déjà de bases. La Roumanie est le troisième grand pays de la région. Alors que nous n’y avons pas de base sur place, notre réactivité, en interarmées, avec une promesse de

montée en puissance de l'allié roumain – c'est le sens d'être une nation-cadre –, démontre notre engagement. Il faut dépasser la notion bureaucratique des 2 % du PIB.

Notre LPM est, en elle-même, un marqueur de crédibilité de la posture de dissuasion de l'ensemble de l'alliance. L'Otan s'est tournée vers la diplomatie, mais l'agression russe en Ukraine la remilitarise. Le rôle du commandant suprême allié Transformation (SACT), actuellement un officier général français, sur les fonctions de planification et opérationnelles, y participe, tout comme l'action que nous accomplissons sous bannière otanienne. Ainsi, chaque pays s'engage sur un volume d'activité – des heures de vol, par exemple. La France est le pays qui exécute le mieux sa promesse annuelle. En matière de réassurance aérienne ou de sécurité dans l'Atlantique, nous sommes soit meneurs, soit les égaux des Américains. Par exemple, en Méditerranée, il y a deux groupes aéronavals : le groupe de *Georges Bush* et le nôtre.

M. Christian Cambon, président. – Au sein de l'Assemblée parlementaire de l'Otan, nous entendons souvent des propos mettant en doute l'engagement de la France vis-à-vis de l'Otan. Votre rappel est important : nous sommes présents et nous tenons nos promesses.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Considérer les effets militaires réels plutôt que les fixations de la bureaucratie otanienne est un élément clé.

Monsieur Saury, parler de perte d'influence en Afrique est un raccourci. C'est un grand continent : il y a des déprises dans certains pays, et une réaffirmation de la volonté de travailler avec la France dans d'autres. Nos partenaires ivoiriens, tchadiens ou djiboutiens prennent mal qu'on parle d'Afrique comme globalité. Le moment venu, nous pourrions faire un point devant vous avec Catherine Colonna.

M. Christian Cambon, président. – Le 6 juin, devrait être inscrit à l'ordre du jour de la séance publique un débat au titre de l'article 50-1 de la Constitution, sur la politique de la France en Afrique.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Dans les pays où nous avons des bases prépositionnées, il y a un désir de France, avec une demande de formation sur les métiers du spatial et du renseignement par exemple. Le combat contre le terrorisme est plus nécessaire que jamais. À l'inverse, certaines juntes nous évincent pour les raisons que vous connaissez. Cessons de globaliser. Nos partenaires se demandent pourquoi les élites parisiennes mettent tout le monde dans le même sac.

Il est toujours difficile de se comparer à l'international : certains pays comptent les pensions dans les budgets militaires, tout comme l'Otan. Si nous le faisons, cela ajouterait 10 milliards d'euros, soit 80 milliards d'euros en tout. Selon ce critère, nous serions devant l'Allemagne et le Royaume-Uni. Au-delà, comparer des pays, comme la France qui ont une dissuasion nucléaire, des outre-mer ou une armée de projection, et ceux qui n'en ont pas, est toujours délicat – nous sommes bien différents de l'Allemagne, notamment sur les deux premiers points. La notion même de souveraineté diffère. Le nombre de tués et de blessés est aussi parlant quant à l'exposition de nos armées au danger.

Monsieur Pierre Laurent, les positions de votre parti sur la dissuasion nucléaire sont connues, mais je ne les partage pas. Comme le disait le général de Gaulle, le désarmement ne saurait être unilatéral.

L'agrégat de la dissuasion représente 13 % du montant global. Sur certains détails, comme le disait Pierre Messmer, « à certains secrets militaires, équivaut une forme de discrétion budgétaire. » Toutefois, je vous ferai parvenir le maximum d'informations exploitables publiquement. Néanmoins, les efforts de modernisation de la dissuasion, comme pour les vecteurs, ainsi que les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) par exemple, sont aussi un facteur de souveraineté. La discrétion acoustique est un sujet clé : si un sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) n'a pas besoin de la même discrétion qu'un SNLE, la technologie tire tout le savoir-faire français vers le haut. De même, pour la succession du Rafale, le Scaf doit intégrer les forces aériennes stratégiques. Enfin, les missiles, aéroportés comme océaniques, doivent aussi être modernisés : ces derniers s'apparentent presque à des fusées Ariane. Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et la direction générale de l'armement y travaillent.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie de vous être prêté à l'exercice. Respectueuse de la Constitution, notre commission travaillera sans concession, mais dans un esprit constructif. L'horizon 2030 reste lointain, il est difficile de prédire quel sera l'état du monde. Je rappelle les propos de l'amiral Vandier : le prochain porte-avions sera peut-être aussi un porte-drones...

Nous poursuivrons nos travaux demain en nous rendant à l'exercice Orion.

La réunion est close à 19 h 00.

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 AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 3 mai 2023**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 9 heures.***Fin de vie - Audition de sociétés savantes (sera publié ultérieurement)***Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.**Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.***Bilan annuel de l'application des lois – Communication**

Mme Catherine Deroche. – Il me revient à présent de vous faire une communication sur l'application des lois de la session 2021-2022. Ce suivi constitue l'une des déclinaisons de la mission de contrôle de l'action du Gouvernement dévolue au Parlement par l'article 24 de la Constitution.

Très attaché à cette mission, le Sénat a mis en place des procédures dès les années 1970 et les a adaptées régulièrement par la suite. Le Règlement a été modifié en 2019 pour confier une mission de suivi aux rapporteurs des projets et propositions de loi examinés par notre assemblée et a préconisé récemment, par la voix du groupe de travail dit « Gruny », de conforter encore cette mission par le contrôle approfondi de l'application des lois emblématiques.

L'article 19 bis A du Règlement du Sénat confie la mission du suivi de l'application des lois aux commissions permanentes. Chaque année, leur président procède en conséquence à un bilan de l'application des lois relevant des compétences de la commission au 31 mars, soit six mois après la fin de la session précédente. Ces informations font ensuite l'objet d'un rapport de synthèse présenté en conférence des présidents, puis en séance publique.

Ce bilan est réalisé à partir du suivi permanent, par chaque commission, des textes réglementaires relevant de son domaine de compétences. Il est principalement statistique, mais comprend aussi des éléments qualitatifs sur la conformité des textes d'application à l'intention du législateur ou sur les raisons des éventuels retards constatés.

Le bilan annuel que je vous présente aujourd'hui porte sur les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022, entre le 1^{er} octobre 2021 et le 30 septembre 2022. Il intègre les mesures d'application publiées jusqu'au 31 mars 2023. Cette borne de six mois correspond à l'objectif retenu par une circulaire du 29 février 2008 pour le délai d'édiction des mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois. C'est donc le Gouvernement lui-même qui s'est donné cette contrainte.

Il s'agit parfois d'un exercice un peu curieux dans la mesure où nous pouvons demander des comptes au Gouvernement sur l'application de mesures que le Sénat n'a pas

votées ou, par exemple, déplorer le retard de la remise de rapports qu'il n'a pas demandés. C'est pourquoi je vous invite à relativiser le seul volet statistique de cet exercice qui ne dit au fond que peu de choses. Vous recevrez par ailleurs une note détaillée texte par texte, destinée au rapport d'ensemble qui sera publié au mois de juin.

Je me bornerai donc aujourd'hui, au-delà de quelques chiffres, à vous faire part des principaux constats, en vous priant d'excuser par avance la forme s'apparentant parfois à un catalogue que peut revêtir cet exercice.

Durant l'année parlementaire 2021-2022, le Parlement a adopté définitivement quinze lois examinées au fond par notre commission des affaires sociales, auxquelles s'ajoutent deux textes examinés pour avis avec délégation au fond. C'est beaucoup plus qu'au cours des deux sessions précédentes, au cours desquelles seules sept lois relevant de la compétence de notre commission avaient été promulguées.

Neuf de ces lois étaient issues d'une proposition de loi (PPL) de l'Assemblée nationale : PPL visant à améliorer la présence parentale auprès d'un enfant malade, PPL relative aux restrictions d'accès à certaines professions en raison de l'état de santé, PPL visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer, PPL « retraites agricoles », PPL visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, PPL visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19, PPL visant à renforcer le droit à l'avortement, proposition de loi organique et PPL relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.

Cinq lois étaient issues d'un projet gouvernemental : projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021, projet de loi (P JL) ratifiant l'ordonnance relative aux modalités de représentation des travailleurs de plateforme, P JL relatif à la protection des enfants, P JL portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et P JL portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Enfin, une loi était issue d'une proposition de loi du Sénat, celle relative au monde combattant de Jocelyne Guidez.

Sur les quinze lois examinées au fond par notre commission, six étaient d'application directe et neuf appelaient un total de 191 mesures réglementaires d'application, dont 102 pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022. Au total, 116 mesures avaient été prises au 31 mars 2023, soit un taux de 61 %, un peu moins bon que les 68 % de l'année précédente mais dans la moyenne des années antérieures.

Le taux d'application de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) reste insuffisant à 65 % (68 mesures prises au 31 mars) et en retrait par rapport aux 79 % de l'an dernier. Rappelons qu'un taux d'application « normal » pour la LFSS dépassait les 90 % avant la crise épidémique. La nature même de l'exercice, avec un champ du texte très encadré et les conditions très spécifiques dans lesquelles il se déroule, notamment en termes de calendrier, impliquent une mise en œuvre rapide. Je souligne, en particulier, qu'aucune des dispositions d'application relatives à l'expérimentation de « l'accès direct » n'a été prise. La date de début de l'expérimentation devait pourtant, aux termes de la loi, être fixée au plus tard au 1^{er} juillet 2022. Les textes devraient vraisemblablement être publiés dans les prochains mois, soit plus de dix-huit mois au moins après le vote par le Parlement. De même, je regrette le retard pris pour l'application du dispositif visant à améliorer l'accès rapide à l'innovation au bénéfice des patients.

Pour le reste, je me contenterai d'un nombre limité de faits saillants, en me permettant de vous renvoyer à la communication écrite que je vous ferai parvenir.

La loi du 6 décembre 2021 relative aux restrictions d'accès à certaines professions en raison de l'état de santé a institué un comité d'évaluation des textes encadrant l'accès au marché du travail des personnes atteintes de maladies chroniques, et ce pour une durée de trois ans. Elle prévoit également que le comité adresse chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport sur l'avancée de ses travaux et sur les évolutions constatées des réglementations relatives à l'accès à certaines formations ou professions. À cette date, malgré une sollicitation adressée au Gouvernement en ce sens, aucun état des travaux du comité et, partant, aucune recommandation d'évolution législative n'ont été transmis au Parlement.

La loi du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, issue d'une proposition de loi de la députée Marie-Pierre Rixain, qui était rapportée au Sénat par Laurence Garnier, présente un taux d'application de 56 %. Ce taux relativement bas s'explique en partie par l'entrée en vigueur différée de certaines des obligations prévues par la loi. On relèvera néanmoins que les dispositions sur la publication par les établissements de recherche, au titre du personnel qu'ils emploient, de l'ensemble des indicateurs relatifs à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et aux actions conduites pour réduire les inégalités, n'ont pas été mises en œuvre alors qu'elles étaient censées entrer en vigueur immédiatement.

La loi du 24 janvier 2022 visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19 n'est pas appliquée. Cela ne nous étonnera pas vraiment, puisque notre commission avait rejeté ce texte, en estimant qu'il préconisait des modalités de prise en charge peu lisibles et parfois contradictoires avec le parcours de soins recommandé, en ville comme à l'hôpital. Concernant la plateforme que la loi entendait créer, nous avons constaté que des projets étaient en cours au niveau de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam). Au bout du compte, il est fort probable que ce texte ne soit jamais appliqué, comme d'autres lois d'affichage dans le passé et sans doute d'autres encore à l'avenir.

Plus d'un an après sa promulgation, la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants souffre d'une application très insuffisante puisque seulement 37 % des mesures réglementaires attendues ont été prises. Dix-sept textes réglementaires sont encore en attente de publication auxquels s'ajoutent une ordonnance dont le délai d'habilitation a expiré et un rapport au Parlement non rendu. Ainsi, sur les quarante-deux articles de la loi, seuls vingt-huit sont applicables en l'état. C'est d'ailleurs ce qui a conduit notre commission à créer une mission d'information relative à l'application des lois réformant la protection de l'enfance, dont le rapporteur Bernard Bonne est, par ailleurs, spécifiquement chargé du suivi de l'application de la loi du 7 février 2022. Cette mission permettra d'examiner précisément la mise en œuvre des dispositions de cette loi à la lumière de la volonté du législateur.

Pour terminer cet inventaire sur une note positive, je vous indique que la totalité des articles de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat examinés au fond par notre commission ont été appliqués. Cela s'explique aisément par le caractère urgent ou prioritaire de la plupart des mesures portées par ce texte.

Sur le front des demandes de rapports au Parlement pour les textes relevant de la commission, on relèvera que les quinze lois promulguées contenaient vingt-sept demandes de rapport. Aucun de ces rapports n'a été remis avant le 31 mars !

Je ne ferai pas de reproche au Gouvernement à ce sujet puisqu'il s'agit par construction de demandes que notre commission n'a pas approuvées. Ce chiffre, finalement comparable à ceux de ces dernières années – en moyenne, un rapport par an nous est remis –, me paraît conforter notre position de principe sur les demandes de rapport, même si nous faisons parfois des exceptions.

Si notre commission souhaite un rapport, il faut qu'elle examine s'il répond à un besoin politique impérieux mais aussi si elle dispose à la fois de la volonté, du temps et des ressources pour le réaliser elle-même.

Voilà les principaux enseignements pouvant être tirés de ce bilan annuel. Reste à examiner comment ces réformes sont effectivement mises en œuvre sur le terrain. C'est tout le sens de nos missions d'évaluation et de contrôle.

Certains d'entre nous ont été nommés par le président Larcher pour siéger au sein des conseils territoriaux de santé (CTS). Mais nous n'avons jamais été convoqués car le décret n'a pas encore été pris !

Mme Pascale Gruny. – Je vous remercie pour ce travail, qui doit être fait dans toutes les commissions même s'il peut paraître fastidieux et inintéressant. L'application des lois, qui m'incombe dans le cadre de ma délégation de vice-présidente, permet d'ouvrir les yeux sur la réalité de la situation. Le Président du Sénat évoque régulièrement le taux de 60 % de nos amendements repris par l'Assemblée nationale. En termes d'affichage, les apports de notre assemblée sont conservés ; mais les décrets pris pour faire suite aux amendements du Sénat sont beaucoup moins nombreux que ceux qui appliquent des dispositions issues de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement. On constate donc que les mensonges sont nombreux, et on peut considérer qu'il s'agit d'une forme de mépris vis-à-vis de notre institution. Quant aux arrêtés, le Gouvernement nous dit qu'il ne peut pas nous fournir d'informations à leur sujet...

J'ai noté votre remarque sur les CTS : j'en ferai part à la Secrétaire générale du Gouvernement.

En ce qui concerne les rapports, notre assemblée n'en reçoit que 18 %, me semble-t-il. Ils sont réduits comme peau de chagrin ! Certes, débattre d'un amendement portant sur une demande de rapport permet de discuter au sein de l'hémicycle d'un sujet avec le Gouvernement pour lui faire prendre conscience de son importance. Mais il ne sert à rien d'aller au bout et de voter ce type d'amendement, car nous n'avons pas les rapports !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je remercie les services de la commission qui suivent l'application des lois. Nous constatons que le nombre de propositions de loi est trop élevé. Nous finissons par les voter parce que nous souhaitons un vote conforme, parce que nous connaissons leurs auteurs, ou pour venir à bout de la discussion d'un texte qui a assez duré... J'avais même proposé à Pascale Gruny de déclarer irrecevables les amendements qui prévoient des mesures déjà existantes, mais, les irrecevabilités étant déjà nombreuses, je ne voudrais pas aggraver mon cas ! Quand un dispositif ne marche pas, ce n'est pas en le réécrivant dans la loi que cela ira mieux ! Nous avons l'habitude d'avoir au Sénat des textes plus rigoureux qu'à l'Assemblée nationale, qui y met des dispositions réglementaires et des rapports.

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer
l'encadrement des centres de santé (deuxième lecture) – Examen du rapport et
du texte de commission**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons maintenant, en deuxième lecture, la proposition de loi visant à améliorer l'encadrement des centres de santé.

M. Jean Sol, rapporteur. – La proposition de loi visant à améliorer l'encadrement des centres de santé, déposée par la présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Fadila Khattabi, en octobre 2022, a été adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 14 février dernier.

Alors que nous avons travaillé dans un esprit consensuel pour permettre à l'Assemblée nationale d'adopter définitivement ce texte lors de sa deuxième lecture, je constate avec regret que nous devons, en ce début du mois de mai, examiner à nouveau cette proposition de loi qui nous revient modifiée.

L'Assemblée nationale a certes adopté conformes trois articles relatifs à la prévention des conflits d'intérêts, à l'identification des professionnels de santé par un numéro personnel distinct de la structure et au régime de sanctions applicables, et elle a approuvé la suppression de deux articles dont les dispositions avaient par cohérence été transférées par le Sénat au sein d'autres articles de la présente proposition de loi.

Huit articles demeurent toutefois en discussion. Je parlais à l'instant de regret, car les modifications adoptées par l'Assemblée nationale, que je vais vous présenter, étaient à mon sens accessoires et ne justifiaient pas de reporter l'adoption de ce texte.

À l'article 1^{er}, relatif aux procédures d'agrément, les modifications excèdent les aspects rédactionnels. L'Assemblée nationale a ainsi choisi d'intégrer les activités orthoptiques dans le champ des activités soumises à l'agrément du directeur général de l'ARS mais aussi de supprimer la possibilité de consultation des projets de santé par les conseils départementaux de l'ordre.

Je me bornerai à constater que les activités orthoptiques sont *a priori* réalisées dans des centres qui ont une activité ophtalmologique, et que loin de mettre à disposition les projets de santé de tous les centres, nous n'avons donné qu'un droit de consultation aux ordres, qui me paraissait légitime au regard des missions qui sont données à ces derniers.

Surtout, l'Assemblée nationale a introduit une disposition nouvelle concernant les modalités de réalisation de la visite de conformité, en prévoyant la possibilité pour la personne mandatée de ne pas annoncer son identité ni l'objet de sa visite. Ces dispositions, qui auraient pu tout à fait relever d'un décret d'application, me semblent assez délicates dans leur mise en œuvre. En effet, comment la personne mandatée aura-t-elle accès à l'ensemble des éléments lui permettant de juger de la conformité du centre de santé ? Au-delà d'une simple observation sur les modalités d'accueil, la visite de conformité a bien pour objet d'apprécier les pratiques du centre et de ses praticiens et gestionnaires.

À l'article 1^{er} bis A, relatif à la conservation des dossiers médicaux des patients et à leur transmission en cas de fermeture du centre de santé, si l'Assemblée a préservé l'obligation de conservation dans des conditions garantissant la continuité de prise en charge des patients, elle a privilégié, en cas de fermeture, une information des ordres à une

transmission aux ARS des dossiers. Nous avons introduit cet article en première lecture pour répondre à une préoccupation forte concernant le relais de prise en charge pour certains patients dont les dossiers médicaux manquaient à la fermeture du centre de santé, et dont la reprise des soins a été largement obérée.

Concernant l'article 1^{er} *quater* relatif aux modalités transitoires applicables aux centres existants, l'Assemblée nationale s'est bornée à des modifications rédactionnelles.

À l'article 2, l'Assemblée nationale a, pour l'essentiel, rétabli sa rédaction de première lecture, c'est-à-dire réinscrit dans la loi les précisions relatives au fonctionnement du comité médical ou dentaire et à l'obligation pour le gestionnaire d'assurer la transparence du centre sur l'identité des professionnels de santé qui prennent en charge les patients.

Sans doute peut-on partager la crainte que le pouvoir réglementaire ne soit tenté d'amoindrir des obligations nouvelles que l'on souhaite voir contribuer puissamment à l'amélioration de la qualité des soins. Mais fallait-il pour autant rétablir des mesures aussi manifestement infraréglementaires, et aussi élégamment tournées, que celle, par exemple, issu d'un sous-amendement du Rassemblement national, disposant que « le gestionnaire s'assure que le règlement intérieur de l'établissement prévoit le port d'un badge nominatif indiquant la fonction du professionnel de santé » ?

Ces modifications touchent également au fond du dispositif, puisque le comité médical est rendu, « avec le gestionnaire, responsable » de l'amélioration de la qualité des soins et de la formation continue du dispositif. Les contours d'une telle responsabilité ne sont pas plus clairs qu'en première lecture – c'est pourquoi nous l'avons retouchée – et seront précisés par le pouvoir réglementaire...

À l'article 4, les députés ont précisé les contours de l'obligation de publicité des décisions de sanction financière – étendue au site internet des autorités sanitaires appropriées et accompagnée d'une mise en demeure du gestionnaire de les publier sur le site du centre lui-même – et ont transformé en compétence liée ce qui n'était qu'une faculté offerte au directeur d'ARS de refuser de délivrer le récépissé ou l'agrément pour l'ouverture d'un nouveau centre lorsque les membres de son instance dirigeante ont fait l'objet d'une mesure de suspension ou de fermeture.

L'article 5 n'a fait l'objet que de modifications rédactionnelles. L'article 7 a, lui, été complété par une disposition améliorant l'information des patients en cas de déconventionnement d'un centre par l'assurance maladie, ce qui est opportun.

Enfin, l'Assemblée nationale a rétabli l'article 9, qui prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les moyens des agences régionales de santé. Le rétablissement de cette demande de rapport est pour moi l'exemple le plus frappant des désaccords très surmontables à l'égard du texte que nous avons adopté : une deuxième lecture provoquée notamment par une demande de rapport...

Sauf peut-être sur deux points, assez marginaux, je constate donc que les modifications apportées au texte par l'Assemblée nationale en deuxième lecture ne témoignent d'aucun désaccord réel sur la rédaction transmise par le Sénat, ni n'apportent de complément indispensable à l'économie générale du dispositif.

Je crois difficile de nier que la rédaction issue des travaux du Sénat en première lecture aurait pu, sans préjudice aucun pour la bonne application de la loi, être adoptée telle quelle par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. C'est pourquoi je vous propose d'arrêter ici la navette parlementaire pour ce texte en préconisant son adoption définitive par le Sénat.

En effet, pour regrettable et irritant que soit le comportement de nos collègues députés, il nous appartient de ne pas « remettre une pièce dans la machine », si vous me permettez l'expression. Alors que le texte aurait pu entrer en application en février, une modification par le Sénat renverrait une nouvelle fois sa mise en œuvre, qui ne pourrait alors intervenir avant l'été.

Dans l'intérêt des patients et en accord avec notre présidente, je vous propose donc d'adopter aujourd'hui ce texte sans modification et d'appeler le Sénat, mardi 9 mai, à adopter définitivement la proposition de loi.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il ne serait en effet pas justifié de prolonger la navette parlementaire pour des détails. Nous avons pourtant fait en sorte, en première lecture, d'adopter une rédaction permettant de parvenir à un vote conforme entre nos deux assemblées, afin que le texte entre rapidement en vigueur ; mais les députés ont préféré adopter des modifications mineures, d'ordre réglementaire et guère utiles, car le rapport demandé ne sera vraisemblablement jamais remis ! Malheureusement, cette démarche est quasi systématique...

Mme Pascale Gruny. – Je soutiens la position de notre rapporteur. Les centres de santé posent parfois des problèmes. Saint-Quentin compte deux centres de santé, mais ils sont vides et n'ont pas de médecins ! Pourtant les notes de frais des dirigeants et les salaires sont élevés, et une enquête est en cours. Le problème de fond est que l'on manque de professionnels de santé. La sécurité sociale finance-t-elle ces centres ? Et dans ce cas, quel est le niveau des aides par rapport à celles octroyées aux maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Dans les centres de santé, les médecins sont souvent salariés. Le centre de santé de Lamballe, par exemple, où notre commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France s'est déplacée, qui est installé au sein de l'hôpital de proximité, compte huit médecins pour cinq équivalents temps plein. Les médecins sont salariés et le centre perçoit le montant des actes réalisés.

Les prérogatives des ARS sont limitées. Elles reçoivent simplement un engagement de conformité des centres de santé.

Lorsque j'étais conseillère régionale en Pays de la Loire, nous soutenions les collectivités qui créaient des MSP, mais nous pouvions aussi les aider pour l'installation d'un centre de santé lorsqu'il n'y avait pas d'offre médicale à proximité, sous réserve que ces centres participent à la permanence des soins et qu'ils équilibrent leurs comptes. C'est ainsi que cela fonctionne. Il n'y a pas d'aide spécifique.

M. Jean Sol, rapporteur. – Il ne faut pas confondre les centres de santé et les MSP. Je rejoins les propos de Mme Gruny. Les collectivités investissent pour créer des maisons de santé, se dotent de belles infrastructures, mais celles-ci restent parfois vides, faute de médecins.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il ne me semble pas anormal que les collectivités aident les centres de santé, elles aident déjà les maisons de santé où exercent des médecins libéraux. De plus en plus de médecins s’installent d’ailleurs ainsi en libéral tout en bénéficiant d’un financement de la collectivité !

Mme Émilienne Poumirol. – En ce qui concerne les aides, l’article 5 de notre proposition de loi visant à rétablir l’équité territoriale face aux déserts médicaux et à garantir l’accès à la santé pour tous prévoyait que les aides des ARS aux centres de santé devaient être équivalentes à celles octroyées aux MSP en exercice libéral. Je rappelle ainsi que les aides s’élèvent à 50 000 euros par installation d’un médecin en libéral en MSP, et à 30 000 euros dans le cas des centres de santé. Il y a donc une différence nette. Les ARS versent donc bien une aide, et elle varie selon que l’on exerce en libéral ou en centre santé.

Mme Catherine Deroche. – Il s’agit des aides à l’installation. Le médecin en exercice libéral a une amplitude horaire plus large que le médecin en centre de santé.

Mme Annie Le Houerou. – Il faut bien faire la distinction entre les centres de santé à but lucratif et ceux portés par une collectivité. Les centres à but lucratif ont tendance à se développer alors que l’hôpital public s’effrite. À cet égard, cette proposition de loi s’apparente à un pansement sur une jambe de bois. Les modifications apportées par l’Assemblée nationale sont mineures. Je soutiens la position de notre rapporteur en faveur d’un vote conforme pour mettre un terme à la navette.

Il est paradoxal de constater que, dans certains lieux, des maternités ferment au moment même où des centres de santé, dotés de sages-femmes et de gynécologues, ouvrent. Un encadrement par les ARS permettrait d’endiguer les dérives.

Je ne comprends pas pourquoi l’Assemblée nationale a choisi d’intégrer les activités orthoptiques dans le champ des activités soumises à l’agrément du directeur général de l’ARS. Les centres orthoptiques ne sont pas médicalisés. On ne sait pas comment les personnels sont formés. L’essentiel est la présence d’un ophtalmologue.

Si la proposition de loi permet de limiter les dérives, elle ne règle pas la question de l’offre de soins. En outre, si les ARS n’ont pas les moyens pour contrôler, le texte restera sans effet.

M. Alain Milon. – J’avais le sentiment qu’avec cette proposition de loi nous faisons œuvre utile. Je partage la colère de notre rapporteur face aux modifications adoptées par l’Assemblée nationale ; en conséquence, je m’abstiendrai. Les demandes de rapport sont inutiles, on le sait. Les ministres et leurs services ont pour mission d’agir, non de faire des rapports !

M. Jean-Luc Fichet. – La question sous-jacente est celle de l’offre de soins dans les territoires. L’idée des centres de santé est intéressante, mais ce dispositif est dévoyé par le jeu des intérêts privés. Le contrôle est essentiel : il faut prévoir un agrément en amont et un pouvoir de contrôle des ARS en aval, à l’improviste, sans prévenir. Les élus locaux sont soumis à de fortes pressions pour maintenir une offre de soins en raison de la fermeture de services à l’hôpital et de la raréfaction des médecins. Lorsqu’un maire des Côtes d’Armor a voulu augmenter de façon très raisonnable le loyer, pourtant modeste, du médecin, celui-ci a menacé de partir et la population a fait pression sur le maire. Résultat, de plus en plus de médecins réclament la gratuité des locaux et d’autres avantages. Ces pratiques donnent de la

profession une image désastreuse. Mais les maires sont sous pression pour concéder toujours plus d'avantages aux médecins pour qu'ils s'installent.

M. Daniel Chasseing. – À l'image de tant d'autres, le rapport demandé par l'Assemblée nationale ne sera sans doute jamais réalisé. Je soutiendrai la position de notre rapporteur.

Il existe des problèmes avec les centres de santé à but lucratif. Il convient de les contrôler. Il est normal que les médecins perçoivent plus d'aides lorsqu'ils s'installent en MSP en exercice libéral, car ils s'investissent davantage dans ce cas pour gérer la structure, que lorsqu'ils s'installent comme salariés en centre de santé.

Mme Émilienne Poumirol. – Je voudrais attirer l'attention sur la création de centres de soins non programmés. Les urgentistes quittent l'hôpital pour s'installer dans ces centres, ouverts uniquement en journée, où ils sont mieux payés sans avoir de gardes à faire ! Les services d'urgences sont déjà en difficulté. Ce phénomène les fragilise encore davantage. L'hôpital est contraint de recourir aux vacations de médecins mercenaires, qu'il paie très cher, pour continuer à fonctionner.

M. Jean Sol, rapporteur. – Il existe en effet des aides des ARS ou de la Cnam pour l'installation et l'équipement des médecins dans les centres de santé. Mais cette proposition de loi n'a pas pour objet de gommer les disparités de cet ordre entre les différentes structures d'exercice.

Nous devons en effet être vigilants sur les centres de soins non programmés, alors que les professionnels de santé ont tendance à quitter de plus en plus l'hôpital.

Je comprends la position d'Alain Milon. Faut-il pour autant repousser encore la date d'adoption du texte en refusant de voter un texte conforme ? Je ne le pense pas.

Monsieur Fichet, je souscris à vos propos sur l'offre de soins sur le territoire. Il faut veiller à ce que les intérêts privés ne l'emportent pas sur toute autre considération dans certaines structures. Nous sommes d'accord pour doter les ARS d'une prérogative de contrôle, reste à définir les moyens qui leurs seront octroyés : les ARS sont prêtes à effectuer cette tâche, mais elles s'interrogent sur leurs moyens pour ce faire, aussi bien en termes de ressources humaines que de compétences.

La pression sur les élus est forte pour qu'ils préservent une offre de soins dans leur commune ; les territoires sont en concurrence et se livrent parfois à des surenchères pour attirer les médecins. Ces derniers réclament toujours plus d'aides : la mise à disposition d'un local, d'une voiture de fonction, etc. Plus largement, ils se renseignent aussi sur les écoles, les services publics, les activités culturelles ou de loisir à proximité avant de s'installer.

Enfin, je souscris aux propos de M. Chasseing sur l'intérêt de soutenir l'installation des médecins en exercice libéral plutôt qu'en tant que médecins salariés.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 1^{er} bis A

L'article 1^{er} bis A est adopté sans modification.

Article 1^{er} quater

L'article 1^{er} quater est adopté sans modification.

Article 2

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-2 vise à ce que le règlement intérieur d'un centre de santé prévoie la remise aux patients d'une note récapitulant l'ensemble des actes effectués et facturés à l'assurance maladie pour les activités dentaires, ophtalmologiques ou orthoptiques.

Il est douteux que le règlement intérieur de l'établissement soit le bon vecteur d'une telle obligation, qui, par ailleurs, n'est sans doute pas du domaine législatif. Une telle précision remettrait en outre en cause le principe d'une adoption conforme du texte, au bénéfice des patients.

Pour toutes ces raisons, j'émetts un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-1 renvoie à un arrêté la fixation des qualifications attendues des gestionnaires des centres de santé.

Il n'est pas certain qu'il soit opportun d'exiger des qualifications professionnelles particulières des gestionnaires de centres, qui ne sont pas une profession réglementée et peuvent n'avoir qu'une fonction de gestion, précisément. Les dispositions de l'article 1^{er} devraient suffire à garantir la qualité des dossiers de demande d'ouverture de centre.

De nouveau, afin de permettre l'entrée en vigueur rapide du texte, j'émetts un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

L'article 2 est adopté sans modification.

Articles 4, 5, 7 et 9

Les articles 4, 5, 7 et 9 sont successivement adoptés sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Création d'un comité médical ou dentaire et information des patients sur les professionnels exerçant dans les centres de santé			
Mme DELMONT-KOROPOULIS	2	Remise aux patients d'une note récapitulant les actes effectués et facturés à l'assurance maladie	Rejeté
Mme DELMONT-KOROPOULIS	1	Fixation par arrêté des qualifications attendues des gestionnaires des centres de santé	Rejeté

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une fausse couche - Examen des amendements au texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il nous revient d'examiner à présent les amendements extérieurs déposés sur le texte établi par la commission pour la proposition de loi visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une fausse couche. Je vous précise que vingt-deux amendements ont été déposés, en plus d'un amendement du rapporteur que nous allons examiner maintenant.

EXAMEN D'UN AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Après l'article 1^{er}

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 23 vise à créer une protection contre le licenciement à destination des salariées confrontées à une « fausse couche tardive », c'est-à-dire une interruption spontanée de grossesse entre la 14^e et la 21^e semaine d'aménorrhée incluses, concernant moins de 1 % des grossesses. Cette protection aurait une durée de dix semaines à compter de l'interruption spontanée de grossesse, et ne couvrirait pas les cas de faute grave de la salariée.

Ce faisant, l'amendement rapproche le droit applicable aux femmes confrontées à une interruption spontanée de grossesse entre la 14^e et la 21^e semaine d'aménorrhée de celui applicable à de nombreuses situations ayant trait à la grossesse ou à la perte d'un enfant ou d'un fœtus.

Compte-tenu des répercussions psychologiques qui peuvent être consécutives à la perte d'un fœtus après la quatorzième semaine d'aménorrhée et des discriminations associées au désir réel ou supposé de parentalité qu'elle peut révéler à l'employeur, il apparaît justifié d'instaurer une protection contre le licenciement pour les femmes qui y sont confrontées.

Un tel amendement permettra également de limiter les effets de seuil : une grossesse arrêtée à 22 semaines d'aménorrhée moins un jour ne donne aujourd'hui lieu à aucune protection, contre 26 semaines de protection minimum en cas d'interruption de grossesse à compter de la 22^e semaine. La différence de traitement apparaît ici

disproportionnée par rapport à la différence de situation dont elle découle : à 21 semaines, la grossesse est en règle générale déjà connue de l'employeur et des proches de la femme enceinte, qui peut s'être déjà pleinement projetée dans sa parentalité souhaitée, le cas échéant avec l'autre membre de son couple.

Mme Catherine Procaccia. – En principe, pour modifier le droit du travail, il convient de consulter les partenaires sociaux.

M. René-Paul Savary. – Je ne comprends guère l'intérêt de cet amendement. Si un arrêt de travail est nécessaire, le médecin le délivrera. Inutile d'aller plus loin dans la loi.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Je m'inspire de ce que le législateur a déjà prévu pour les deuils périnataux. Je rappelle que les interruptions spontanées de grossesse entre la 14^e et la 21^e semaine d'aménorrhée incluses concernent moins de 1 % des grossesses. Le but est surtout d'éviter les effets de seuils. Il ne s'agit en outre pas d'un arrêt de travail, mais d'une protection contre le licenciement.

Mme Catherine Procaccia. – Cela relève toujours du droit du travail ! Une femme enceinte ne peut pas être licenciée.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Cette protection ne joue pas en cas d'interruption spontanée de grossesse. Une femme confrontée à une interruption une grossesse arrêtée à 22 semaines d'aménorrhée moins un jour ne bénéficie aujourd'hui d'aucune protection.

Mme Frédérique Puissat. – Je suis d'accord avec Mme Procaccia. Ces sujets relèvent de la négociation entre les partenaires sociaux conformément à l'article L.1 du code du travail.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je ne comprends pas cet argument. Le législateur est dans son rôle en modifiant le droit du travail. Il ne s'agit pas d'une négociation de branche. Je constate d'ailleurs que les modifications récentes du droit du travail ne se sont pas accompagnées d'une concertation avec les partenaires sociaux...

Mme Catherine Procaccia. – Concertation ne signifie pas accord...

Mme Raymonde Poncet Monge. – Il n'empêche ! Il s'agit de protéger les femmes enceintes. Il ne s'agit pas de modifier les conventions de branche ni les accords professionnels. Une femme victime d'une interruption spontanée de grossesse entre la 14^e et la 21^e semaine d'aménorrhée n'est pas protégée. Il est légitime que le législateur intervienne.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Je le redis, il s'agit de protéger les femmes victimes d'une interruption spontanée de grossesse entre la 14^e et la 21^e semaine d'aménorrhée, situation qui représente moins de 1 % des grossesses. Cela relève parfaitement du champ de la loi. Une protection similaire existe déjà, par exemple, dans le cas du deuil périnatal.

Mme Catherine Procaccia. – Certes, mais l'article L.1 du code du travail dispose que toute modification du droit du travail doit faire l'objet d'une négociation avec les partenaires sociaux. Négociation ne signifie pas accord évidemment, car sinon toute réforme serait impossible.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Nous sommes d'accord : il s'agit bien d'une négociation, non d'une simple consultation...

M. Alain Milon. – Négocier n'implique pas nécessairement parvenir à un accord.

Mme Émilienne Poumirol. – Il serait paradoxal qu'une femme enceinte bénéficie d'une réduction de son temps de travail journalier à partir du 4^e mois de grossesse, mais ne soit pas protégée en cas de fausse couche entre la 14^e et la 21^e semaine ! Je voterai cet amendement qui est protecteur des femmes.

L'amendement n° 23 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er} A

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 1 rectifié *quinquies*, 4 et 14 visent tous à permettre aux sages-femmes de prendre en charge l'interruption spontanée de grossesse.

Je comprends bien sûr l'intention des auteurs de valoriser les compétences des sages-femmes dans la prise en charge de la santé des femmes et de favoriser un meilleur accès aux soins.

Toutefois, je crois qu'une telle extension doit faire l'objet d'une réflexion plus approfondie. Si les sages-femmes sont, depuis 2016, compétentes pour prendre en charge les interruptions volontaires de grossesse (IVG) médicamenteuses, elles ne sont toutefois pas autorisées à pratiquer les interruptions de grossesse pour motif médical et ne sont autorisées à pratiquer des IVG instrumentales qu'à titre expérimental, après avoir suivi une formation théorique obligatoire ainsi qu'une formation pratique, consistant en l'observation de 30 actes d'IVG instrumentale et la réalisation de 30 autres.

De plus, les interruptions spontanées de grossesse trouvant souvent leur origine dans une anomalie embryonnaire ou dans des problèmes de santé de la mère, un diagnostic médical peut s'avérer indispensable.

Dans ces conditions, il me semble précipité de légiférer sur ce point en ouvrant aux sages-femmes une compétence inconditionnelle à la prise en charge des interruptions spontanées de grossesse. Cette question devra être approfondie à l'occasion d'un prochain texte, afin d'établir les conditions dans lesquelles les sages-femmes peuvent être davantage impliquées dans la prise en charge des patientes.

C'est pourquoi je vous propose d'émettre sur ces amendements un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1 rectifié quinquies, 4 et 14.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 10 rectifié vise à inclure, au sein des parcours « fausses couches », les infirmiers en pratique avancée (IPA) au sein des services d'urgences. La mention « urgences » de la pratique avancée infirmière a été créée

récemment. Elle est progressivement déployée dans les services d'urgences hospitaliers. Dans la mesure où ces IPA pourront être amenés à contribuer à la prise en charge des femmes confrontées à une interruption spontanée de grossesse, je vous propose d'émettre sur cet amendement un avis favorable.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Cela me semble contradictoire avec votre position concernant les sages-femmes, qui sont, je le rappelle, une profession médicale. Les IPA « urgences » n'ont pas plus d'expérience que les sages-femmes en ce domaine.

Mme Émilienne Poumirol. – Pourquoi en effet refuser aux sages-femmes d'intervenir auprès d'une femme qui fait une fausse couche spontanée, alors qu'elles peuvent pratiquer une IVG médicamenteuse, voire instrumentale, dans certaines conditions ? Les IPA ne sont pas plus compétentes qu'elles en la matière. On manque aussi de gynécologues.

Mme Véronique Guillotin. – Je suis du même avis. Je ne voterai pas cet amendement. Si une femme fait une fausse couche, elle sera prise en charge aux urgences par toute les infirmières, qu'elles soient IPA ou non.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Les compétences des sages-femmes en matière d'IVG sont très encadrées. C'est pourquoi je propose que, s'agissant des interruptions spontanées, la question de leur compétence fasse l'objet d'une réflexion approfondie, afin d'établir les conditions dans lesquelles les sages-femmes pourraient être davantage impliquées dans la prise en charge des patientes.

Concernant les IPA, cet amendement se borne à les intégrer dans le « parcours fausse couche ». Il ne s'agit pas de les autoriser à prescrire des médicaments ou pratiquer une intervention chirurgicale. La question est donc différente de celle, évoquée précédemment, des compétences des sages-femmes.

Les IPA sont déjà dans les services d'urgences et peuvent contribuer, notamment, à l'information et à l'orientation des patientes. D'où ma proposition d'avis favorable sur cet amendement.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Cette distinction ne sera pas comprise et sera mal perçue.

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

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 8 rectifié vise à faire obligation aux professionnels de santé prenant en charge une femme victime d'une interruption spontanée de grossesse de lui proposer un examen médical complémentaire dans les quatre semaines suivant l'interruption. Il reprend en cela la contrainte qui était initialement portée par l'article 1^{er} bis, que nous avons supprimé en commission. Nous avons jugé qu'il était inutile de contraindre les professionnels de santé, dont l'exercice est déjà guidé par les recommandations des sociétés savantes qui ne préconisent un second examen que dans certains cas. En conséquence, je vous propose un avis défavorable sur cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 11 rectifié vise à aligner le droit applicable à l'interruption spontanée de grossesse sur celui applicable aux IVG, en prévoyant que la prise en charge des femmes concernées doit préserver, le cas échéant,

l'anonymat de l'intéressée. Il vise notamment à renforcer la protection de l'anonymat en ville lorsque la patiente le souhaite, par la mise en place de procédures spécifiques.

Il doit toutefois faire l'objet de plusieurs corrections rédactionnelles, afin notamment d'assurer sa bonne insertion dans le code. Je vous propose un avis favorable sous réserve de rectification.

Mme Catherine Deroche, présidente. – L'anonymat n'est-il pas déjà protégé par le secret médical ?

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'anonymat est protégé uniquement dans les établissements de santé, il n'est pas assuré en ville. Il s'agit de prévoir une procédure spécifique pour le garantir lors des soins de ville, notamment en matière de remboursement.

La commission émet un avis favorable sous réserve de rectification à l'amendement n° 11 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 21 confie à Santé publique France une nouvelle mission, consistant à développer l'information la plus large possible sur les interruptions spontanées de grossesse. Santé publique France a déjà pour mission d'assurer « le développement de la prévention et de l'éducation pour la santé ». Elle peut s'autosaisir de toute question en cette matière. De plus, les parcours mis en place par les ARS auront déjà pour fonction de systématiser l'information des patientes. Enfin, il semble plus pertinent que l'information soit préparée au niveau local. Pour toutes ces raisons, je vous propose d'émettre un avis défavorable sur cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

Après l'article 1^{er} A

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 7 rectifié prévoit d'inclure, dans le cadre des entretiens prénataux, une information sur les risques liés à la grossesse et aux fausses couches. Si l'information est un sujet crucial et a été renforcée à mon initiative en commission, cet amendement ne semble pas opportun face à la diversité des vécus des grossesses. Il appartient au médecin de déterminer, en fonction de sa patiente, si une information sur les risques de la grossesse lors de l'entretien prénatal apparaît bienvenue ou préjudiciable. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7 rectifié.

Article 1^{er} B

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 16 rectifié *bis* permet d'étendre aux non-salariées agricoles le bénéfice de la levée du délai de carence sur les arrêts de travail consécutifs à une interruption spontanée de grossesse.

En commission, j'avais regretté ne pas pouvoir élargir à l'ensemble des assurées sociales le dispositif : faute de recevabilité financière, je n'avais pu inclure que les indépendantes. Je me réjouis que le Gouvernement ait déposé cet amendement et vous invite à émettre un avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16 rectifié bis.

Après l'article 1^{er} B

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 3 rectifié, 17 rectifié et 15 rectifié visent à créer un congé pour événement familial au bénéfice de la mère, du père et, le cas échéant, du conjoint de la mère, confrontés à une interruption spontanée de grossesse, d'une durée minimale de trois jours. Ce congé serait à la charge de l'employeur. La commission a voté contre un amendement similaire lors de l'examen du texte avant la suspension. Avis défavorable.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Ces amendements ne risquent-ils pas d'être déclarés irrecevables en application de l'article 40 de la Constitution ?

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Il ne semble pas, car le congé pour événement familial serait à la charge non pas des finances publiques, mais de l'employeur.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3 rectifié, 17 rectifié et 15 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n^o 22 tend à intégrer aux séances d'éducation à la sexualité dispensées dans les collèges et les lycées une sensibilisation aux risques liés à la grossesse, notamment en matière d'interruption spontanée de grossesse, et aux moyens de les prévenir.

La commission avait voté contre cet amendement lors de son examen avant la suspension. Je vous propose donc, en cohérence, d'émettre un avis défavorable sur cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 22.

Article 1^{er}

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n^o 6 vise à remplacer l'expression « le partenaire » par l'expression « le ou la partenaire » afin de tenir compte du fait que l'interruption spontanée de grossesse peut concerner, notamment, un couple de femmes. Je souscris bien sûr à l'idée que les couples de femmes doivent être accompagnés au même titre que les couples hétérosexuels. Mais le mot « partenaire » dans ce contexte a un sens neutre et non masculin. C'est ainsi que la notion est systématiquement employée dans le code de la santé publique.

C'est pourquoi je vous propose d'émettre un avis défavorable. Je signalerai en séance que l'accompagnement visé par cet article couvre, bien sûr, les couples de femmes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 6.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n^o 18 vise à permettre, dans les zones sous-denses et dans les cas d'interruption spontanée de grossesse, la réalisation des séances de suivi psychologique prises en charge à distance, par vidéotransmission. Notre commission avait déjà repoussé un tel amendement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 18.

Après l'article 1^{er}

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L’amendement n° 13 rectifié prévoit d’inclure dans le champ du rapport d’évaluation du dispositif MonParcoursPsy, qui doit être rendu au plus tard le 1^{er} septembre 2024, l’accessibilité du dispositif pour les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse. Le rapport ayant déjà été demandé en LFSS pour 2022, cet amendement ne participera pas à multiplier les demandes de rapport : je vous propose d’émettre un avis favorable.

En revanche, avis défavorable à l’amendement n° 2, qui, lui, consiste en une demande de nouveau rapport.

Mme Véronique Guillotin. – Le suivi psychologique du couple est essentiel. Sans cela, cette proposition de loi ne sera de peu d’utilité. Il faut prendre ce sujet à bras-le-corps.

Mme Catherine Deroche, présidente. – L’amendement n° 13 rectifié répond en partie à ces préoccupations.

M. René-Paul Savary. – Je partage le point de vue de Mme Guillotin. Le problème est l’insuffisance de la prise en charge psychologique de ces couples, qui sont traités comme des patients lambda. Or l’expérience d’une fausse couche est traumatisante. Il faut prévoir une prise en charge spécifique, sinon cette proposition de loi n’a guère d’intérêt.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – C’est bien le sens de cette proposition de loi qui crée, notamment, un parcours spécifique.

M. René-Paul Savary. – Un rapport ne suffit pas. Il faut des actes !

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Le rapport permettra de vérifier que le dispositif MonParcoursPsy est accessible aux couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse.

Mme Véronique Guillotin. – MonParcoursPsy ne fonctionne pas.

Mme Émilienne Poumirol. – C’est vrai. Ce dispositif a été créé sans concertation avec les psychologues, et ces derniers y sont majoritairement hostiles. Il conviendrait de revoir les modalités de fonctionnement de ce parcours. *A minima*, il faudrait prévoir que n’importe quel accompagnement psychologique réalisé par un psychologue puisse être remboursé dans le cadre de ce parcours.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – On peut considérer que l’adoption de ce texte contraindra le Gouvernement à faire en sorte que MonParcoursPsy fonctionne bien.

Mme Émilienne Poumirol. – C’est un vœu pieux. Sans négociations préalables avec les psychologues, cela ne peut pas marcher !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – L’essentiel est d’assurer une prise en charge, assortie d’un remboursement.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Absolument ! C’est bien pour cette raison qu’il convient de s’assurer que MonParcoursPsy fonctionne.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 13 rectifié.

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

Article 1^{er} bis (Supprimé)

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 19 et 5 visent à rétablir l'article 1^{er} bis, supprimé par la commission parce qu'il contraignait inutilement les professionnels de santé. Ceux-ci sont déjà soumis à des obligations d'information des patients et prescrivent des examens complémentaires lorsque cela apparaît nécessaire, conformément aux préconisations des sociétés savantes. Je vous propose donc d'émettre un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 19 et 5.

Article 1^{er} ter (Supprimé)

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 20 qui vise à rétablir l'article 1^{er} ter, supprimé par la commission.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Cet amendement vise à demander un rapport sur l'extension de l'assurance maternité dès le 4^e mois de grossesse, et non à partir du 6^e mois. Le droit du travail prévoit en effet que les femmes enceintes bénéficient d'une réduction minimale de leur temps de travail d'1 heure par jour dès le 4^e mois de grossesse. En cas d'incident entre le 4^e et le 6^e mois de grossesse, les femmes doivent obtenir un arrêt de travail, avec le délai de carence associé, et ne bénéficient pas de la protection de l'assurance maternité. Il conviendrait d'harmoniser les deux régimes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20.

Questions diverses

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je voudrais vous faire de mon intention de saisir l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), en application de l'article 6 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, afin que l'Office puisse faire un point sur les aspects scientifiques relatifs aux alternatives au tabac, en particulier sur leur dangerosité.

Comme vous le savez, il s'agit d'un sujet fréquemment débattu, notamment lors de l'examen du PLFSS, sur lequel, me semble-t-il, nous aurions besoin d'un éclairage.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 12h25.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} A			
Mme JACQUEMET	1 rect. <i>quinquies</i>	Autorisation des sages-femmes à prendre en charge des interruptions spontanées de grossesse	Défavorable
Mme COHEN	4	Autorisation des sages-femmes à prendre en charge des interruptions spontanées de grossesse	Défavorable
Mme POUMIROL	14	Autorisation des sages-femmes à prendre en charge des interruptions spontanées de grossesse	Défavorable
Mme BILLON	10 rect.	Inclusion des IPA dans les parcours fausses couches	Défavorable
Mme BILLON	8 rect.	Obligation de proposer un nouvel examen médical	Défavorable
Mme BILLON	11 rect.	Protection par le secret de la prise en charge des interruptions spontanées de grossesse	Favorable si rectifié
Mme PONCET MONGE	21	Participation de Santé publique France à l'information sur les interruptions spontanées de grossesse	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} A			
Mme BILLON	7 rect.	Amélioration de l'information des femmes enceintes sur les fausses couches.	Défavorable
Article 1^{er} B			
Le Gouvernement	16 rect. <i>bis</i>	Extension aux non-salariées agricoles de la levée du délai de carence sur les arrêts de travail consécutifs à une interruption spontanée de grossesse.	Favorable
Articles additionnels après l'article 1^{er} B			
Mme COHEN	3 rect.	Création d'un congé pour événement familial de trois jours minimum pour les pères, mères et le partenaire éventuel de la mère confrontés à une interruption spontanée de grossesse	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	17 rect.	Création d'un congé pour événement familial de trois jours minimum pour les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse	Défavorable
Mme POUMIROL	15 rect.	Création d'un congé pour événement familial de trois jours minimum pour les femmes confrontées à une interruption spontanée de grossesse	Défavorable
Mme PONCET MONGE	22	Intégration aux séances d'éducation à la sexualité d'une sensibilisation aux risques liés à la grossesse, couvrant notamment les interruptions spontanées de grossesse	Défavorable
M. LÉVRIER	23	Instauration d'une protection contre le licenciement de 10 semaines pour les femmes confrontées à une interruption spontanée de grossesse	Favorable
Article 1^{er}			
Mme COHEN	6	Amendement rédactionnel	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	18	Réalisation de séances de suivi psychologique par vidéo-transmission dans les zones sous-denses	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
Mme GUILLOTIN	2	Demande de rapport sur l'accessibilité de MonParcoursPsy pour les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse	Défavorable
Mme BILLON	13 rect.	Extension du champ d'une demande de rapport sur MonParcoursPsy à l'accessibilité pour les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse	Favorable
Article 1^{er} bis (Supprimé)			
Mme Mélanie VOGEL	19	Rétablissement de l'article	Défavorable
Mme COHEN	5	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article 1^{er} ter (Supprimé)			
Mme PONCET MONGE	20	Rétablissement de l'article	Défavorable

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 12 avril 2023

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

Proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission

M. Jean-François Longeot, président. – Nous passons à présent à l'examen du rapport de Patricia Demas sur la proposition de loi relative à la qualité et la pérennité des réseaux à très haut débit en fibre optique, déposée par notre collègue Patrick Chaize, que je salue, et plusieurs de ses collègues. Ce texte vise à apporter une réponse pragmatique aux nombreux dysfonctionnements constatés dans le raccordement des utilisateurs finals à la fibre optique.

Comme vous le savez, dans le cadre du plan France très haut débit lancé en 2013, la France s'est fixé l'objectif de généraliser le déploiement du très haut débit filaire sur le territoire d'ici à 2025. Grâce à la mobilisation collective de l'État, des collectivités territoriales, des opérateurs et des industriels, 80 % des locaux en France sont aujourd'hui raccordables à la fibre optique.

Néanmoins, comme vous avez sûrement pu le constater dans vos territoires, cette réussite quantitative est malheureusement ternie par une moindre qualité des raccordements : de nombreux usagers se plaignent de débranchements injustifiés, ou de raccordements effectués de manière anarchique et sans considération des règles d'urbanisme. Notre collègue Jean-Michel Houllégatte avait d'ailleurs souligné, en novembre dernier dans son avis budgétaire sur l'aménagement numérique du territoire, la persistance de ces nombreux désordres au stade du raccordement final des abonnés à la fibre, notamment en raison du recours au mode dit « Stoc » – sous-traitance à l'opérateur commercial –, par lequel les opérateurs d'infrastructure chargés de construire le réseau sous-traitent aux fournisseurs d'accès à internet la prestation de raccordement. Malgré les mesures prises par le Gouvernement et la filière depuis 2020, ce problème a gardé toute son actualité. Nous avons d'ailleurs interpellé à ce sujet en audition plénière Jean-Noël Barrot, ministre chargé de la transition numérique et des télécommunications, et Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), respectivement, les 8 mars et 8 février derniers. Des moyens publics conséquents ont été engagés pour assurer le déploiement de la fibre dans notre pays : l'État a mobilisé près de 3,6 milliards d'euros depuis 2013, auxquels il faut ajouter les investissements réalisés par les collectivités territoriales dans les réseaux d'initiative publique (RIP). Il n'est donc pas envisageable de lésiner sur la qualité des raccordements finals. Laisser persister ces dysfonctionnements ne peut que réduire considérablement l'acceptabilité de ce nouveau réseau fibré pour nos concitoyens et pour les élus locaux, alors même que la fermeture du réseau cuivre d'Orange est prévue pour 2030.

C'est dans ce contexte qu'en juillet dernier, notre collègue Patrick Chaize a déposé cette proposition de loi qui prévoit des mesures ambitieuses pour mettre un terme à la situation actuelle. Elle donne ainsi une base législative aux contrats « Stoc » afin de mieux les

encadrer. Jusqu'à aujourd'hui, le recours à ce mode n'était fondé que sur des décisions de l'Arcep. Ce texte fixe de nouvelles obligations aux opérateurs et clarifie leurs responsabilités respectives, afin d'assurer une meilleure qualité des raccordements ; il exclut le recours au mode « Stoc » dans les zones fibrées, c'est-à-dire dans les territoires qui sont déjà intégralement raccordables à la fibre optique ; il renforce les pouvoirs de police de l'Arcep, pour lui permettre d'exercer pleinement sa mission de régulateur sur la qualité des réseaux en fibre optique ; enfin, de nouvelles sanctions à l'égard des fournisseurs d'accès à internet sont prévues en cas d'interruption prolongée de l'accès à internet, pour mieux protéger les droits des consommateurs.

Ce texte, appuyé sur un constat partagé par tous, a donné lieu à une prise de conscience de la part des acteurs de la filière des télécommunications, qui ont négocié en septembre dernier un nouvel accord avec le Gouvernement et l'Arcep pour améliorer la qualité des raccordements à la fibre.

Pour conclure, je tiens à insister sur les conditions particulières d'examen de cette proposition de loi. Notre collègue Patricia Demas, rapporteure de ce texte, n'a disposé que d'une dizaine de jours pour conduire ses travaux préparatoires. Je la remercie de son implication et du caractère approfondi de son travail ; ces délais réduits n'ont pas eu raison de sa détermination à entendre l'ensemble des parties prenantes, ce qui l'a conduit à vous soumettre dix-neuf amendements.

M. Patrick Chaize, auteur de la proposition de loi. – La qualité des raccordements des réseaux de fibre optique est une problématique à laquelle chacun d'entre nous a été confronté, car le chantier est d'importance : 15 000 raccordements chaque jour, pour un investissement de plus de 20 milliards d'euros. Les montants engagés sont toutefois ternis par des problèmes de qualité, des coupures et des temps de rétablissement de lignes très longs. Les usagers se sentent abandonnés et les collectivités territoriales qui ont investi dans les réseaux d'initiative publique découvrent des armoires fracturées et doivent faire face à des dégâts coûteux. C'est pourquoi j'ai déposé ce texte. Des solutions ont été mises en œuvre par les opérateurs et le ministre s'est saisi du sujet, mais nous sommes toujours dans la théorie : les résultats tardent à apparaître sur le terrain et nous devons maintenant passer à l'étape suivante.

Vous aurez certainement entendu les opérateurs se plaindre de ce texte, alors même que l'ambition de celui-ci n'est pas de remettre en cause le modèle. Pour autant, cela aurait pu être légitime : il n'y a que dans le secteur des télécoms que l'opérateur commercial réalise lui-même le raccordement final de l'utilisateur. Cette dérogation, souhaitée par l'Arcep sous la pression des opérateurs, permet un lien direct avec le client final. Nous ne remettons pas en cause ce principe, mais nous l'encadrons afin que, si les objectifs de qualité ne sont pas atteints, on en revienne au système normal : la réalisation du branchement final par l'opérateur d'infrastructure (OI).

Je tiens à remercier Patricia Demas pour son travail sur ce texte qui a presque un an et a donc nécessité une mise à jour ; je suivrai ses recommandations et je vous invite à le faire également.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Avant toute chose, je tiens à vous remercier – ainsi que Patrick Chaize ici présent – pour la confiance que vous m'avez témoignée en me désignant rapporteure de cette proposition de loi.

Ce texte porte sur un sujet que les membres de cette commission connaissent malheureusement bien : le mode « Stoc » et les désordres qu'il engendre dans le raccordement des utilisateurs finals à la fibre, du fait du recours à une chaîne de sous-traitance souvent mal maîtrisée. « Stoc » désigne un mode de réalisation des raccordements à la fibre par lequel l'opérateur d'infrastructure, responsable du réseau, confie la dernière partie du raccordement aux opérateurs commerciaux, qui font généralement eux-mêmes appel à d'autres prestataires.

Alors que le mode « Stoc » était l'exception avant 2015, il est devenu la règle. Fin 2022, 80 % des locaux, soit plus de 34 millions, étaient raccordables à la fibre. Ces chiffres témoignent incontestablement de l'efficacité du plan France très haut débit. Toutefois, pour assurer sa réussite, déployer massivement la fibre est loin d'être suffisant : il importe de garantir la qualité du déploiement jusque dans les derniers mètres ; à défaut, nous risquons de doter notre pays d'un gigantesque réseau fibre aux pieds d'argile, à quelques années à peine de la fermeture du réseau cuivre. C'est tout l'enjeu de la proposition de loi qui nous est soumise.

Je souhaite évoquer un instant les conditions d'examen de ce texte qui sont singulières à plusieurs égards. J'ai dû conduire au pas de charge, durant une dizaine de jours, un travail de fond sur les cinq articles de la proposition de loi et entendre l'ensemble des parties prenantes sur cette problématique, à savoir les collectivités territoriales, les opérateurs d'infrastructures et commerciaux, le régulateur, sans oublier les administrations centrales et, bien sûr, les usagers. Le contexte dans lequel s'inscrit l'examen de cette proposition de loi est tout aussi particulier : la filière conduit depuis 2020, sous l'égide du Gouvernement et de l'Arcep, des travaux pour améliorer la qualité des raccordements à la fibre avec l'élaboration au niveau national d'un nouveau modèle de contrat dit « contrat Stoc V2 », incluant des outils pour mieux contrôler le respect des règles de l'art par les intervenants. Malheureusement, près de trois ans après le lancement des premiers plans d'action, les engagements pris par les opérateurs ne produisent que peu d'effets, si j'en crois la persistance de nombreux dysfonctionnements sur le terrain.

Compte tenu de ces éléments, ce texte cristallise de fortes oppositions entre, d'une part, les collectivités territoriales et les usagers, qui sont parfois proches de l'exaspération et qui attendent des solutions concrètes, et, d'autre part, les opérateurs commerciaux qui craignent que ces mesures ne déstabilisent les démarches en cours et qui voient d'un mauvais œil une intervention du législateur sur ce sujet. Chacun semble pourtant s'accorder sur le constat et la nécessité d'agir. Si cette proposition de loi a pu en crisper certains, elle a le mérite de mettre le problème sur la table et d'avancer des solutions concrètes.

Lors de mes travaux préparatoires, j'ai été alarmée par les situations ubuesques que rencontrent les usagers et les collectivités sur l'ensemble du territoire : portes d'armoires arrachées, clients débranchés sans raison, câbles installés de façon anarchique, intervenants mal outillés et ne respectant pas les règles de sécurité les plus élémentaires ; certains riverains et élus vont jusqu'à surveiller eux-mêmes les intervenants venant effectuer des raccordements à la fibre, afin d'éviter des malfaçons ou des débranchements. Les causes du problème sont bien identifiées : une qualification insuffisante des intervenants chargés d'effectuer les raccordements et un manque de contrôle de l'ensemble de la chaîne.

En accord avec Patrick Chaize, j'ai privilégié une approche pragmatique visant à mieux encadrer la réalisation des raccordements à la fibre dans le cadre du mode « Stoc » par des mesures ciblées, tout en veillant à ne pas remettre en cause l'équilibre du secteur et,

surtout, la continuité du déploiement de la fibre qui est désormais en phase industrielle, avec plus de 12 000 prises réalisées par jour.

Je vous propose dix-neuf amendements, répartis selon quatre axes que je vais à présent vous exposer.

Le premier axe consiste à préciser et à encadrer de manière équilibrée les modalités de recours au mode « Stoc ». À l'article 1^{er}, un amendement vise à faire en sorte que l'opérateur d'infrastructure confie la réalisation du raccordement à la fibre d'un utilisateur à l'opérateur commercial selon un mécanisme de priorité, et à condition que ce dernier respecte strictement les règles de l'art. Cette proposition permet de rappeler que le recours au mode « Stoc » doit bien relever d'un choix de l'opérateur d'infrastructure, qui est responsable de son réseau, tout en assurant la stabilité des contrats de sous-traitance en cours. Si le recours au mode « Stoc » a conduit à de nombreux dysfonctionnements, il a aussi été l'une des clés du succès commercial du déploiement de la fibre. Il s'agit donc de rappeler les responsabilités de chacun, sans bouleverser l'équilibre de la filière ou la dynamique actuelle du déploiement. Cet amendement permet de surcroît de consacrer dans la loi le principe selon lequel le respect des exigences de qualité par les opérateurs commerciaux et leurs sous-traitants est une condition *sine qua non* pour se voir confier la réalisation de raccordements.

Je vous propose également plusieurs amendements à l'article 3, qui interdit le recours au mode « Stoc » dans les « zones fibrées ». Il me semble également opportun d'étendre l'interdiction du mode « Stoc » aux communes dans lesquelles la fermeture du réseau cuivre est engagée, afin d'y garantir l'intégrité des raccordements à la fibre. Toutefois, afin d'assurer le respect de la liberté d'entreprendre, je défendrai un autre amendement visant à limiter l'interdiction du mode « Stoc » dans ces deux zones aux raccordements à la fibre dits « longs et complexes ». Cet encadrement me semble justifié au regard des difficultés techniques et des faibles enjeux concurrentiels que présente la réalisation de ces raccordements, lesquels suscitent peu l'appétence des opérateurs. Enfin, je vous propose un amendement visant à interdire le recours au mode « Stoc » en cas de simple changement de fournisseur d'accès à internet par un abonné déjà raccordé à la fibre.

Le deuxième axe de mes propositions entend clarifier la répartition des responsabilités en cas de problème survenant dans le raccordement à la fibre d'un utilisateur. Plusieurs amendements visent ainsi à étoffer les missions du guichet unique, géré par l'opérateur d'infrastructure, créé à l'article 1^{er} pour prendre en charge les difficultés de raccordement à la fibre. Je souhaite, en particulier, que l'auteur de la saisine, utilisateur final, opérateur ou collectivité, puisse facilement suivre la résolution des difficultés rencontrées, par exemple à travers la remise d'un ticket permettant une traçabilité de la gestion de l'incident. J'entends, en outre, imposer à l'opérateur d'infrastructure un délai de résolution du problème rencontré qui ne pourra excéder dix jours.

En conséquence, à l'article 5, qui renforce les droits des consommateurs en cas d'interruption prolongée de l'accès à internet, je vous propose de fixer à dix jours, au lieu de cinq, le délai au terme duquel un fournisseur d'accès à internet doit verser une indemnité à un abonné en cas d'interruption de service. Il me semble nécessaire d'aligner ces deux délais prévus aux articles 1^{er} et 5, afin de protéger les fournisseurs d'accès à internet d'opérateurs d'infrastructure peu diligents dans leurs interventions.

Le troisième axe vise à renforcer la qualité et le contrôle des interventions. S'agissant de l'amélioration de la qualité des raccordements, je vous propose, à l'article 1^{er},

un amendement visant à prévoir la définition, par voie réglementaire, d'un socle d'exigences minimales envers les sous-traitants. En outre, un amendement tend à instituer une obligation de labellisation de tous les intervenants, sur la base d'un référentiel arrêté au niveau national. Cela permettra, de surcroît, de lutter contre l'ubérisation de la sous-traitance : des intervenants plus qualifiés seront nécessairement mieux rémunérés, ce qui ne pourra qu'avoir des effets vertueux sur l'ensemble de la filière et sur la réalisation des raccordements.

Sur le contrôle des interventions, je vous soumetts deux propositions. La première vise à imposer la réalisation systématique de comptes rendus d'interventions, dont le contenu sera fixé par voie réglementaire ; la seconde a pour but de permettre à l'utilisateur final d'accéder à ces comptes rendus d'intervention et au contrat de sous-traitance passé entre l'opérateur commercial et le prestataire en charge du raccordement, afin de les rendre pleinement opposables.

Le quatrième axe consiste à renforcer la portée et la sécurité juridique du texte. Je vous soumettrai notamment un amendement visant à consolider la portée de l'article 4, lequel renforce les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'Arcep. À l'article 5, qui institue des sanctions à l'encontre des fournisseurs d'accès à internet en cas d'interruption prolongée de la connexion d'un abonné, je vous propose un amendement pour prévenir d'éventuels abus de la part des consommateurs.

Vous l'aurez compris, mon objectif a été d'identifier des solutions souples et opérationnelles avant tout pour assurer la qualité des raccordements à la fibre, tout en respectant les dynamiques à l'œuvre dans le déploiement de ce réseau et l'esprit du texte original. À deux ans de l'échéance du plan France très haut débit et alors que la fermeture du réseau cuivre est déjà engagée, il est urgent et dans l'intérêt de tous de garantir la pérennité et la qualité des réseaux « fibre ».

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je salue l'auteur de cette proposition de loi, qui vise à apporter une solution à un problème identifié depuis longtemps, et je salue le travail de la rapporteure. Le sujet est complexe et implique beaucoup d'intervenants, alors que la course est déjà lancée et qu'il convient de ne pas la déstabiliser. La menace de la loi et la médiatisation ont conduit les opérateurs à commencer à prendre des engagements, pour le moment sur le papier ; de même, l'Arcep et le ministre ont parfaitement pris conscience du problème. Pour autant, quel est l'avis de ce dernier sur ce texte ?

Cette proposition de loi et ces amendements vont dans le bon sens et apportent un équilibre à une situation complexe : actuellement, 12 000 à 15 000 raccordements à la fibre sont réalisés par jour. Il est donc important d'encadrer le mode « Stoc », voire l'ensemble de la sous-traitance : il ne s'agirait pas de passer du mode « Stoc » au mode « Stoi », c'est-à-dire à la sous-traitance du raccordement par l'opérateur d'infrastructure à d'autres prestataires ! Nos solutions doivent s'appliquer à tous les raccordements, quel que soit le donneur d'ordre, car les problèmes sont liés à la sous-traitance elle-même, plus qu'au mode « Stoc ». Ce texte permet-il de couvrir l'ensemble des opérations de sous-traitance ?

M. Didier Mandelli. – Il s'agit d'un sujet technique, mais aussi politique, car il touche nos concitoyens dans leurs besoins quotidiens. Le travail de Patrick Chaize a permis une prise de conscience et une action très rapide des opérateurs. Il est rare qu'une proposition de loi soit si parfaite qu'elle ne suscite aucun amendement extérieur ! Continuons dans cette voie.

M. Jacques Fernique. – Je tiens à féliciter l’auteur et la rapporteure pour leur clarté et leur pragmatisme. Il s’agit d’un véritable sac de nœuds, avec nombre d’intervenants, et nous ne pouvons pas laisser faire. Si nous pouvions repartir de zéro, nous ne procéderions sans doute pas de la même manière. Le mode « Stoc », dérogation devenue norme, est trompeur dans son nom même : l’opérateur en question sous-traite ensuite à d’autres. Revenir sur cette dérogation serait impossible en raison du volume des déploiements en cours. Nous l’envisageons cependant dans certaines zones, mais je n’ai pas compris ce que sont les zones « fibrées » : on y limiterait l’interdiction du mode « Stoc » aux raccordements complexes. Qui apprécie, dès lors, ce qui relève de ces cas ?

Pour le reste, nous nous efforçons de cadrer la situation en déployant tout un arsenal impressionnant. Sera-t-il efficace ? Permettra-t-il d’être efficient ?

Concernant les amendements, l’un d’eux prévoit que le contrat soit seulement transmis à l’Arcep. Pourquoi ? En outre, qui est « la personne mentionnée au premier alinéa de l’article L. 34-8-3 » ?

Mme Patricia Demas, rapporteure. – C’est l’opérateur d’infrastructure.

M. Guillaume Chevrollier. – *Quid* de l’identification des réseaux dans le cadre de la réforme anti-endommagement, qui prévoit la mise en œuvre du plan corps de rue simplifié (PCRS) permettant la localisation précise des différents réseaux avant le 1^{er} juillet 2026 ? Actuellement, le déploiement du PCRS se heurte à plusieurs obstacles, et certains gestionnaires de réseaux privés refusent d’y participer. Cette question a-t-elle été abordée durant vos travaux ?

M. Fabien Genet. – J’ai été vice-président chargé du très haut débit de mon département après 2015 et, à cette époque, nous organisions surtout des réunions d’urgence avec Orange pour essayer d’avancer. Ce texte est en effet important pour les utilisateurs finals, ainsi que pour les collectivités territoriales qui ont investi dans les réseaux.

Je n’ai pas compris le sens de la modification du délai d’indemnisation à l’article 5. Plus généralement, en ce qui concerne les mauvais raccordements, il est nécessaire d’envisager les situations des sites raccordables à la demande ou non raccordables afin de déterminer ce que nous leur proposerons lorsque le réseau cuivre sera arrêté, dans le but d’éviter de nouvelles zones blanches.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Plusieurs questions ont été soulevées concernant la qualité de la sous-traitance, qui est précisément l’objet de ce texte. Il s’agit d’encadrer et de clarifier la répartition des responsabilités, en mettant en place un guichet unique, un ticket d’échec et un délai fixe de réparation. De même, l’utilisateur pourra rendre opposable un compte rendu d’intervention codifié, contenant le raccordement à la prise, ainsi que tous les travaux annexes, qui doivent être menés dans le respect des règles de l’art. Par ailleurs, le contrat de sous-traitance final sera opposable, afin d’assurer une meilleure qualité des travaux. Enfin, les intervenants devront être labellisés et remettront un certificat attestant de la conformité des travaux aux règles de l’art, quel que soit le mode de raccordement retenu.

Concernant les zones fibrées dont il est question à l’article 3 de la proposition de loi, leur statut est défini et délivré par l’Arcep. Il s’agit de zones dans lesquelles les locaux sont intégralement raccordables à la fibre et qui sont donc prêtes pour le décommissionnement du cuivre. Le fait de limiter l’interdiction du mode « Stoc » aux raccordements longs ou

complexes à la fibre, qui présentent peu d'enjeux concurrentiels pour les opérateurs du fait de leur technicité, permettra de réaliser toutes les prises et d'assurer la fermeture du réseau cuivre à horizon 2030. Les critères de définition de ces raccordements seront fixés par voie réglementaire.

Le texte établit un socle d'exigences minimales de qualité applicables au raccordement à la fibre, qui seront fixées par décret pris après avis de l'Arcep. Concernant la transmission à l'Arcep des modèles de contrats de sous-traitance établis par l'OI, nous avons proposé une simple notification plutôt qu'une consultation, afin d'en faciliter le traitement par le régulateur. Étant donné que le texte étend les pouvoirs de contrôle de l'Arcep à l'article 4, cela nous a semblé plus opérationnel.

Le sujet du PCRS n'est pas abordé par la proposition de loi, mais il serait intéressant de l'étudier ultérieurement.

M. Patrick Chaize. – C'est un sujet intéressant, mais ce n'est pas le nôtre.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Sur le délai, nous avons voulu mettre en conformité le texte avec le droit des consommateurs, tout en accélérant les réparations. À ces fins, nous dissociions ainsi le temps des réparations et celui des indemnisations.

Les raccordements complexes ou impossibles trouveront des solutions annexes, comme la connexion satellitaire.

M. Patrick Chaize. – Le ministre est très favorable aux articles 4 et 5 qui renforcent les pouvoirs de l'Arcep et protègent les consommateurs. Sur les articles 1^{er}, 2 et 3, il est sous l'influence des opérateurs qui y voient une remise en cause fondamentale du système. Je lui ai indiqué que tel n'était pas l'objet du texte, lequel vise à accompagner ce qu'il a lui-même initié, en y ajoutant une structure. Il a considéré que nous nous accorderions certainement en séance publique.

S'agissant des zones fibrées et des raccordements complexes ou longs, le risque est qu'un client potentiel ne bénéficie d'aucune offre. En mode « Stoc », le coût du raccordement est supporté par l'opérateur commercial, les raccordements chers ne sont donc pas pris en charge et une fracture territoriale risque de se faire jour. Pour éviter cet écueil, donner la main à l'opérateur d'infrastructure permet de remettre tout le monde à égalité.

M. Fabien Genet. – Qui est propriétaire du réseau finalement ?

M. Patrick Chaize. – L'OI, comme dans tous les réseaux.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – C'est d'ailleurs aussi l'OI qui est derrière le guichet unique.

Il me reste à vous soumettre un périmètre pour l'établissement du texte au regard de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat s'agissant des cavaliers législatifs. Je vous propose de retenir dans le périmètre du texte les dispositions relatives à l'encadrement des modalités de réalisation du raccordement d'utilisateurs finals aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, et à la répartition des responsabilités entre opérateurs dans le cadre de ces opérations ; aux prérogatives des collectivités territoriales pour contrôler la qualité des raccordements d'utilisateurs finals aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre

optique, dans le cadre des contrats de la commande publique passés pour la construction et l'exploitation des réseaux ; aux pouvoirs de l'Arcep en matière de contrôle de la qualité, de la pérennité, de l'intégrité et de la sécurité des raccordements aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ; aux droits des consommateurs en cas d'interruption d'un service d'accès à internet.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement de correction d'une erreur matérielle COM-1 est adopté, de même que l'amendement de précision législative COM-2.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à normaliser les conditions dans lesquelles sont réalisés les raccordements à la fibre optique, pour faire face aux nombreux désordres constatés sur le terrain. Pour ce faire, il rappelle que le recours au mode « Stoc » relève d'un libre choix de l'opérateur d'infrastructure, tout en clarifiant la chaîne des responsabilités et en renforçant les processus de contrôle. Certains acteurs craignent toutefois que la rédaction privilégiée ne conduise à remettre en cause les contrats de sous-traitance en cours. En conséquence, l'amendement que je vous soumetts prévoit que l'OI confie en priorité la réalisation des raccordements aux opérateurs commerciaux, à condition que ceux-ci respectent les exigences de qualité dont la proposition de loi entend d'ailleurs renforcer la portée. La rédaction que je vous propose par cet amendement COM-3 est fidèle à l'objectif de Patrick Chaize, tout en étant dans la lignée des décisions de l'Arcep selon lesquelles les opérateurs commerciaux doivent respecter les règles de l'art pour se voir confier la réalisation de raccordements à la fibre. Cette rédaction répond à un objectif pragmatique : ne pas déstabiliser la filière ni porter atteinte à la continuité du déploiement de la fibre, alors que nous sommes à deux ans de l'achèvement du plan France très haut débit et que le chantier de fermeture du réseau cuivre est déjà engagé.

L'amendement COM-3 est adopté.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'amendement COM-4 vise à préciser les missions et les modalités de fonctionnement du guichet unique institué par l'article 1^{er} pour prendre en charge les difficultés de raccordement rencontrées par les utilisateurs et les opérateurs.

L'amendement COM-4 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-5.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'amendement COM-6 vise, d'une part, à apporter des clarifications rédactionnelles et, d'autre part, à tenir compte de l'introduction au même article d'une obligation de labellisation des intervenants chargés de réaliser le raccordement final à la fibre sur la base d'un référentiel qui sera établi par voie réglementaire.

L'amendement COM-6 est adopté.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'amendement COM-7 tend à opérer des clarifications rédactionnelles ainsi qu'à préciser le contenu du modèle de contrat élaboré par

l'OI, que les opérateurs commerciaux devront respecter s'ils confient la réalisation du raccordement d'utilisateurs finals à des sous-traitants. Afin de renforcer le caractère opérationnel du dispositif, il prévoit également que le modèle de contrat est simplement transmis à l'Arcep, plutôt que soumis à son avis préalable.

L'amendement COM-7 est adopté.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'amendement COM-8 vise à renforcer les exigences de qualité qui pèsent sur la réalisation des raccordements à la fibre optique. Il tend à imposer à tout intervenant d'être labellisé selon un référentiel défini par voie réglementaire. En outre, afin de faciliter le contrôle de la bonne réalisation des travaux, il tend à rendre systématique la réalisation d'un compte rendu d'intervention, dont le contenu sera précisé par voie réglementaire, ainsi que la remise à l'utilisateur final d'informations lui permettant de consulter les obligations contractuelles auxquelles l'intervenant est soumis.

L'amendement COM-8 est adopté.

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

Article 2

Les amendements rédactionnels COM-9 et COM-10 sont adoptés, de même que l'amendement de coordination COM-11 et que l'amendement de clarification COM-12.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'amendement COM-13 vise à améliorer la lisibilité du dispositif en déplaçant les dispositions relatives à la transmission du calendrier hebdomadaire de réalisation des raccordements à la collectivité avant les dispositions relatives aux modalités d'application de l'article 2. En outre, il vise à encadrer dans le temps la remise à la collectivité du calendrier hebdomadaire des interventions, en prévoyant une obligation de transmission par l'opérateur dans un délai de 48 heures, lorsqu'elle en fait la demande.

M. Jacques Fernique. – Pour être sûr d'avoir bien compris : l'acheteur, ou l'autorité concédante, c'est bien la collectivité ?

Mme Patricia Demas, rapporteure. – **En effet.**

L'amendement COM-13 est adopté.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'amendement légistique COM-14 vise à inscrire directement dans la proposition de loi les dispositions relatives à l'entrée en vigueur du présent article, plutôt que de les introduire dans le code général des collectivités territoriales.

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'amendement COM-15 vise à compléter et à encadrer l'interdiction pour l'opérateur d'infrastructure de recourir au mode « Stoc » pour la réalisation des raccordements d'utilisateurs finals aux réseaux de communications

électroniques à très haut débit en fibre optique prévue par le présent article sur certaines zones du territoire. D'une part, il tend à étendre aux communes dans lesquelles la fermeture du réseau cuivre d'Orange a été engagée l'interdiction du recours au mode « Stoc » pour garantir un accès à un réseau en fibre optique pérenne et de qualité. Toutefois, afin de limiter l'atteinte à la liberté d'entreprendre que pourrait constituer ce dispositif, il est proposé de restreindre cette interdiction aux raccordements longs ou complexes, au regard des difficultés techniques et de la faiblesse des enjeux concurrentiels que ceux-ci présentent. D'autre part, il vise à confier à l'OI la maîtrise d'ouvrage des raccordements d'utilisateurs finals à la fibre en cas de changement d'opérateur commercial.

L'amendement COM-15 est adopté.

L'article 3 est ainsi rédigé.

Article 4

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'amendement COM-16 vise à conforter les dispositions du présent article ayant pour objet d'étendre les pouvoirs de l'Arcep en matière de contrôle de la qualité des raccordements à la fibre.

L'amendement COM-16 est adopté.

L'article 4 est ainsi rédigé.

Article 5

L'amendement rédactionnel COM-17 est adopté.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'amendement COM-18 prévoit que, si le fournisseur d'accès à internet démontre que l'interruption du service d'accès à internet est directement imputable au consommateur, les sanctions prévues à l'article 5 à son encontre ne sont pas applicables. Il s'agit ainsi d'éviter d'éventuels abus de la part du consommateur.

L'amendement COM-18 est adopté.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L'amendement COM-19 vise à améliorer la cohérence du dispositif, en modifiant l'articulation dans le temps des sanctions instituées par l'article 5 en cas d'interruption du service d'accès à internet afin de les rendre proportionnelles au préjudice subi par le consommateur. Il est proposé de réduire le délai d'interruption de service déclenchant la suspension du paiement de l'abonnement de dix à cinq jours, tandis que le délai d'interruption du service d'accès à internet ouvrant droit à indemnisation serait relevé de cinq à dix jours.

M. Jacques Fernique. – La première mesure est plus favorable au consommateur, mais la seconde l'est moins.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Il s'agit de graduer l'enchaînement des sanctions.

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

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

Proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique			
TITRE I^{er} : NORMALISER LES CONDITIONS DE RACCORDEMENT DES UTILISATEURS FINAUX AUX RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE			
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DEMAS, rapporteure	1	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	2	Précision légistique	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	3	Encadrement du recours au mode « Stoc » pour réaliser les raccordements à la fibre	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	4	Précisions sur les missions et les modalités de fonctionnement du guichet unique	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	5	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	6	Améliorations rédactionnelles et coordination	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	7	Précisions rédactionnelles	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	8	Renforcement des exigences relatives à la qualification des intervenants et aux modalités de contrôle des interventions	Adopté
TITRE II : GARANTIR LA BONNE UTILISATION DES DENIERS PUBLICS			
Article 2			
Mme DEMAS, rapporteure	9	Amélioration légistique	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	10	Modification rédactionnelle	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	11	Coordination	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	12	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	13	Amélioration rédactionnelle et encadrement dans le temps de la remise à la collectivité par l'opérateur du calendrier hebdomadaire des interventions	Adopté

Mme DEMAS, rapporteure	14	Correction légistique	Adopté
TITRE III : UNIFICATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DES RACCORDEMENTS FINALS À UN RÉSEAU DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE EN « ZONE FIBRÉE »			
Article 3			
Mme DEMAS, rapporteure	15	Encadrement de l'interdiction du recours au mode « Stoc » dans certains territoires	Adopté
TITRE IV : RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE ET DE SANCTION DE L'ARCEP RELATIFS AUX RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT EN FIBRE OPTIQUE JUSQU'À L'USAGER FINAL			
Article 4			
Mme DEMAS, rapporteure	16	Consolidation et clarification des pouvoirs de l'Arcep en matière de contrôle de la qualité des raccordements à la fibre	Adopté
TITRE V : GARANTIR LES DROITS DES CONSOMMATEURS EN CAS D'INTERRUPTION PROLONGÉE D'UN SERVICE D'ACCÈS À INTERNET			
Article 5			
Mme DEMAS, rapporteure	17	Modification rédactionnelle	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	18	Suspension des sanctions à l'encontre du fournisseur d'accès à internet pour interruption prolongée de la connexion en cas d'abus de la part du consommateur	Adopté
Mme DEMAS, rapporteure	19	Articulation dans le temps des sanctions vis-à-vis du fournisseur d'accès à internet en cas d'interruption prolongée du service	Adopté

Mardi 2 mai 2023

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

La réunion est ouverte à 14 heures.

Proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique - Examen des amendements au texte de la commission

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEURE**Article 1^{er}**

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Mon amendement n° 29 vise à apporter des précisions à l'article 1^{er} de la proposition de loi, qui tend à clarifier les modalités de réalisation des raccordements à la fibre et les obligations respectives des opérateurs d'infrastructure et commerciaux.

D'une part, il précise que les exigences de qualité et les obligations prévues à l'article L. 34-8-3-3 du code des postes et des communications électroniques, exigence de labellisation des intervenants, réalisation systématique d'un compte rendu d'intervention et remise d'un certificat de conformité en particulier, s'appliquent à la réalisation des raccordements, peu importe le mode opératoire retenu. Cette précision vise à garantir l'application de ces dispositions aux cas de figure où l'opérateur d'infrastructure effectue lui-même des opérations de raccordement. Dans le même objectif de cohérence, il prévoit que ces exigences sont applicables aux contrats « Stoc » (pour « sous-traitance à l'opérateur commercial ») passés entre l'opérateur d'infrastructure et l'opérateur commercial.

D'autre part, il complète utilement le dispositif en instituant un certificat qui serait remis à l'utilisateur final en cas d'échec de raccordement.

Enfin, il clarifie l'articulation entre les dispositions de l'article 1^{er}, relatives à l'opposabilité du contrat de sous-traitance par l'utilisateur final, et les sanctions qui peuvent être prononcées en cas d'interruption du service d'accès à internet en application de l'article 5.

L'amendement n° 29 est adopté.

Article 3

Mme Patricia Demas, rapporteur. – L'amendement n° 30 vise à clarifier le champ d'application du dispositif. Il s'agit de préciser que l'interdiction du recours au mode « Stoc » pour la réalisation des raccordements longs et complexes s'applique à la fois aux zones ayant obtenu le statut de « zone fibrée » et aux communes dans lesquelles la fermeture du réseau cuivre est engagée, ces deux critères étant alternatifs.

L'amendement n° 30 est adopté.

Article 4

Mme Patricia Demas, rapporteur. – L'amendement légistique n° 31 vise à corriger une erreur matérielle.

L'amendement n° 31 est adopté.

Article 5

Mme Patricia Demas, rapporteur. – L'article 5 vise à mieux protéger les droits des utilisateurs en cas d'interruption prolongée du service d'accès à internet.

Selon la durée de l'interruption, il institue trois pénalités possibles à l'encontre du fournisseur d'accès à internet (FAI) : la suspension du paiement de l'abonnement au bout de cinq jours, le versement d'une indemnité à l'abonné au bout de dix jours puis la résiliation sans frais de l'abonnement, si l'abonné en fait la demande, au bout de vingt jours.

L'amendement n° 32 vise à préciser que le nombre de jours d'interruption est calculé jusqu'au rétablissement de l'accès à internet pendant au moins sept jours, afin de prendre en compte les cas de figure où la connexion de l'utilisateur n'est rétablie que momentanément.

Par ailleurs, il clarifie les modalités de remboursement du consommateur lorsque celui-ci a versé des sommes au titre de périodes durant lesquelles son service d'accès à internet a été interrompu.

L'amendement n° 32 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Patricia Demas, rapporteure. – J'émet un avis favorable aux amendements n^{os} 12 rectifié *quinquies*, 7 rectifié *ter*, 8 rectifié *ter* et 11 rectifié *quinquies*.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 12 rectifié quinquies, 7 rectifié ter, 8 rectifié ter et 11 rectifié quinquies.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 13.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14 rectifié.

Après l'article 1^{er}

L'amendement n° 3 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Après l'article 2

Les amendements n^{os} 2 rectifié et 1 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 3

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

Après l'article 4

Les amendements n^{os} 4 et 5 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 5

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.

Après l'article 5

M. Bruno Rojouan. – Dans le cadre de son plan stratégique à l'horizon 2025, la société Orange a annoncé la fermeture progressive de son réseau cuivre sur la période 2023-2030. Si cet arrêt est souhaité par les acteurs de la filière, la transition du cuivre vers la fibre doit s'accompagner des garanties nécessaires à l'égard des usagers qui se posent un grand nombre d'interrogations face à ce bouleversement.

Par ailleurs, le rôle et l'appui des élus locaux dans cette démarche de transition vers un nouveau réseau fibre semblent incontournables pour mener à bien cette campagne et il est essentiel que ceux-ci soient fortement associés.

Aussi, l'amendement n° 6 rectifié *bis* prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la loi, examinant l'opportunité de la fermeture commerciale et technique du réseau de communication historique cuivre et la pertinence du plan d'action retenu pour sa mise en œuvre.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Cet amendement soulève une question pertinente. Je souscris pleinement aux interrogations de ses auteurs, qui sont aussi celles de nombreux élus. Cependant, ce texte ne me semble pas être le véhicule approprié pour discuter des modalités de la fermeture du réseau cuivre d'Orange. Je sollicite donc le retrait de cet amendement. J'espère toutefois que le ministre pourra répondre dans l'hémicycle aux inquiétudes légitimes des auteurs de cet amendement.

M. Bruno Rojouan. – Nous le retirerons en séance publique.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 6 rectifié bis.

Intitulé de la proposition de loi

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 10 rectifié ter.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Avant de conclure, je tiens à regretter que le Gouvernement ne nous ait pas soumis les amendements qu'il compte déposer en séance – il semblerait qu'il finalise en ce moment même leur rédaction...

M. Jean-François Longeot, président. – C'est ubuesque !

Questions diverses

M. Jean-François Longeot, président. – J'avais attiré l'attention des questeurs sur l'étroitesse de notre salle de commission et les difficultés pratiques que nous rencontrons lors de nos réunions. J'ai le plaisir de vous informer que M. Vincent Capo-Canellas m'a répondu que notre commission pourra tenir ses réunions en salle Clemenceau dès la rentrée, une fois que les travaux en cours y auront été terminés.

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JACQUEMET	12 rect. quinquies	Information de l'opérateur d'infrastructure en cas d'annulation par l'opérateur commercial d'une opération de raccordement.	Favorable
M. CHAIZE	7 rect. ter	Prise en compte du réseau numérique du logement dans le raccordement à la fibre d'utilisateurs finals.	Favorable
M. CHAIZE	8 rect. ter	Extension des exigences de qualité de raccordement à l'utilisation des infrastructures d'accueil.	Favorable
Mme JACQUEMET	11 rect. quinquies	Précision sur le champ d'application des obligations pesant sur l'intervenant chargé d'effectuer le raccordement à la fibre	Favorable
M. DELAHAYE	13	Clarification de la répartition de la responsabilité des nouveaux raccordements entre le propriétaire de l'immeuble et l'opérateur d'infrastructure.	Avis du Gouvernement
M. DELAHAYE	14 rect.	Création par l'opérateur commercial d'un registre unique des interventions de raccordement à la fibre.	Favorable
Article additionnel après l'article 1er			
M. CANÉVET	3 rect.	Faculté pour le maire d'imposer l'enfouissement des réseaux aériens à leurs gestionnaires.	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article additionnel après l'article 2			
Mme Valérie BOYER	2 rect.	Obligation de déclaration à la collectivité du linéaire de réseaux ouverts au public pour faciliter le recouvrement de la redevance d'occupation du domaine public.	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme Valérie BOYER	1 rect. ter	Modalités de réalisation des opérations d'entretien des abords des réseaux fixes de communications électroniques entre l'exploitant du réseau et le propriétaire du terrain.	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 3			
M. CHAIZE	9 rect.	Interdiction du recours au mode « Stoc » dans les communes dans lesquelles la fermeture technique du réseau cuivre est prévue à une échéance de dix-huit mois.	Favorable
Article additionnel après l'article 4			
M. MAUREY	4	Précisions sur les modalités d'application de l'obligation d'enfouissement des réseaux de communications électroniques en cas d'enfouissement d'un ouvrage aérien non radioélectrique.	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. MAUREY	5	Demande de rapport sur les modalités de financement de l'enfouissement des réseaux de communications électroniques.	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 5			
M. FERNIQUE	15	Abaissement des délais d'interruption de service d'accès à internet déclenchant la mise en œuvre de sanctions.	Défavorable

Article additionnel après l'article 5			
M. GENET	6 rect. bis	Demande de rapport concernant la fermeture du réseau de communication historique cuivre.	Demande de retrait
Intitulé de la proposition de loi			
M. CHAIZE	10 rect. ter	Précision de l'intitulé de la proposition de loi.	Favorable

La réunion est close à 14 h 10.

Mercredi 3 mai 2023

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

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Marc Papinutti, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission nationale du débat public (CNDP)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons été informés le 7 avril dernier que le Président de la République envisageait de vous nommer, monsieur Papinutti, aux fonctions de président de la Commission nationale du débat public (CNDP). Cette nomination ne peut intervenir qu'après audition de la personne pressentie devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, auditions qui doivent être suivies d'un vote.

Cette audition est publique et ouverte à la presse. À son issue, nous procéderons au vote, pour lequel il ne peut y avoir de délégation de vote. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale vous entendra également le 10 mai prochain, à quinze heures. C'est à l'issue de cette deuxième audition que nous procéderons au dépouillement simultané de ce scrutin avec celui de l'Assemblée nationale.

Je vous rappelle que, en application de l'article 13 de la Constitution, il ne pourrait être procédé à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Je laisse le soin au rapporteur Bruno Rojouan de vous interroger sur les enjeux relatifs à votre indépendance.

M. Bruno Rojouan, rapporteur. – Monsieur Papinutti, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner votre candidature à la présidence de la CNDP afin de nous permettre d'en apprécier l'opportunité. Nous allons, tous ensemble, appréhender ce matin les forces et faiblesses de votre candidature à la tête de cette institution. Le rôle exact, l'utilité et l'impact réel de son action sont fréquemment remis en question. C'est pourquoi, à titre liminaire, il m'apparaît nécessaire de les évoquer pour mieux apprécier les enjeux que soulève votre candidature.

La CNDP a été créée par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier ». Autorité administrative indépendante depuis 2002, elle est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Cette participation du public peut prendre la forme d'un débat public qu'organise la CNDP. Pour les projets les plus importants, ce débat est obligatoire. Par son action, elle doit donc diffuser une culture de la concertation et favoriser l'adhésion de la population aux projets grâce à la prise en compte, ou au moins à l'écoute, de tous les points de vue.

Toutefois, l'efficacité de l'action de la CNDP suscite des interrogations légitimes. Cette institution souffre, tout d'abord, d'un fort manque de notoriété ; on peut donc se demander si elle a la capacité de mener à bien ses missions. Par ailleurs, elle n'a pas été capable d'organiser le grand débat national voulu par le Président de la République en 2019. Les dissensions entre le Gouvernement et sa présidente, couplées à la polémique sur la rémunération de celle-ci, perçue comme excessive par l'opinion, l'ont empêché de jouer un rôle dans une concertation qui était pourtant au cœur de son champ d'action.

Plus largement, la CNDP ne semble pas avoir la capacité d'organiser des débats apaisés sur les projets dont elle est saisie. Son action n'a pas permis de prévenir ou d'apaiser les fortes tensions autour des grands projets d'aménagement. Ce constat a conduit un député à déposer en janvier 2023, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, un amendement de suppression de la CNDP. Selon lui, l'apparition de zones à défendre (ZAD) à Notre-Dame-des-Landes et à Bure, mais aussi l'absence de prise en compte réelle des oppositions locales aux grands projets sont le signe de son peu d'utilité. Les décisions seraient déjà prises avant la concertation, l'expérience de démocratie participative locale serait factice et donc condamnée à échouer. Face à ces critiques, quelle est selon vous la place que doit avoir la CNDP dans le processus de décision ?

Cette question en appelle immédiatement une seconde, celle de l'articulation entre l'expérience de démocratie participative que représentent la CNDP et la démocratie représentative. Le projet de loi précité relatif à la construction de nouvelles installations nucléaires a montré les tensions qui peuvent apparaître entre les deux. La CNDP menait en effet depuis plusieurs mois un débat sur « le nucléaire demain » et n'avait pas encore rendu ses conclusions quand, sur l'initiative du Sénat, la loi a supprimé les critères de limitation de la production nucléaire. Dans son compte rendu du débat, la Commission nationale a déploré une rupture de confiance et une perte de son utilité du fait de ce calendrier imprévu. Quelle est, selon vous, la marche à suivre pour assurer une meilleure articulation entre les travaux du Parlement et ceux de la CNDP ?

J'en viens à la pertinence de votre profil pour occuper ce poste. Vous avez travaillé dans des secteurs qui vont ont conféré une expertise indéniable sur les grands projets concernés par le débat public. Vous avez notamment été directeur général de Voies navigables de France (VNF) jusqu'en 2017, date à laquelle vous êtes devenu directeur de cabinet d'Élisabeth Borne, alors ministre des transports, jusqu'en 2019. Vous avez ensuite été directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), avant de revenir à la tête d'un cabinet ministériel entre juillet 2022 et février dernier en tant que

directeur de cabinet de Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Je n'ai donc aucun doute sur vos compétences et vos connaissances. Toutefois, alors que vous avez travaillé étroitement avec Mme Borne et M. Béchu ces dernières années, je ne peux m'empêcher de m'interroger sur votre capacité à faire preuve de l'indépendance nécessaire, et même indispensable, à la fonction de président d'une autorité administrative indépendante.

De surcroît, la CNDP a défini dans sa charte de déontologie que sa première valeur était l'indépendance. La simple apparence d'un tel manque, qu'elle soit fondée ou non, est de nature à décrédibiliser son impartialité dans la tenue des débats. La fonction même de président de la Commission, et toutes les exigences qu'elle emporte en termes d'impartialité pour mener à bien ses missions, sont-elles de nature à vous permettre de vous départir de toute éventuelle pression du Gouvernement ?

Votre prédécesseure, Mme Jouanno, a su incarner cette valeur de façon très forte. Dans la continuité de son action, si demain vous étiez nommé président de la CNDP, pourriez-vous de la même façon prendre position en toute liberté face aux ministres que vous avez servis avec la plus grande loyauté ces dernières années ?

La cruciale question du déport vous concerne au premier chef. Ces dernières années, que ce soit en tant que directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités ou en tant que directeur de cabinet, vous avez eu à connaître de très nombreux dossiers, concernant notamment les infrastructures de transport. Par conséquent, si votre nomination était confirmée, des déports sur ces dossiers devraient avoir lieu. Avez-vous une idée de leur ampleur ? N'est-ce pas une véritable difficulté alors que le poste auquel vous candidatez exige de s'y consacrer entièrement ?

Vous deviez, il y a quelques semaines, vous présenter devant notre commission pour qu'elle se prononce sur votre candidature, non pas à la présidence de la CNDP, mais à celle du conseil d'administration de l'Autorité de régulation des transports (ART). Des questions analogues, quant à votre indépendance et à l'ampleur des déports nécessaires, se posaient alors. Cette seconde candidature peut donner l'impression d'une tentative de nomination pour services rendus, indépendamment de votre compétence et de votre motivation, que je ne mets pas en doute. Que répondez-vous à ces critiques ?

Je suis convaincu de vos compétences et de votre parfaite connaissance des enjeux dans lesquels s'insère l'action de la CNDP. Il nous est indispensable, en tant que parlementaires, de nous assurer de votre capacité à acquérir l'indépendance nécessaire à la fonction et de veiller à ce que les règles de déport s'appliquant à votre cas n'aient pas d'incidence sur le bon fonctionnement de cette institution.

M. Marc Papinutti, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission nationale du débat public. – Je suis convaincu, après quarante ans d'engagement total et résolu au service de l'intérêt général, que les transitions en cours – écologiques, sociales, énergétiques – sont déterminantes pour notre société et qu'elles ne pourront se faire qu'avec l'adhésion de nos concitoyens : leur participation aux décisions est un préalable indispensable.

Pour ce qui concerne la double proposition de nomination dont j'ai fait l'objet, il est vrai que le Président de la République avait proposé ma candidature à la présidence de l'ART. Or, si j'avais été nommé à ce poste, j'aurais été obligé de me déporter sur un nombre trop important de dossiers, mon parcours induisant en effet de nombreuses situations d'incompatibilité. En conscience, j'ai préféré me retirer.

Diplômé de l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), je me suis toujours efforcé au cours de ma carrière d'écouter tous les publics avec la même attention et de répondre à l'invitation des commissions parlementaires. Ce fut le cas à la fin des années 1990 dans le cadre du plan de déplacements urbains d'Île-de-France (PDUIF), pour le projet du canal Seine-Nord Europe à partir de 2003, au sein de VNF pour le débat public commun sur la plaine de la Bassée et l'aménagement de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine, qui a porté notamment sur les usages de l'eau – question ô combien d'actualité. Il en fut de même, au sein des cabinets ministériels, lors du Grenelle de l'environnement, des assises de la mobilité qui ont abouti à la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) – deux grands moments de concertation et de construction collective qui font date. Je citerai également les projets d'infrastructures favorisant le fret routier, ferroviaire ou fluvial, y compris pendant la crise du covid ; l'élaboration d'une ambition nationale pour le vélo ; le déploiement de solutions de transport au travers de France Mobilités, en concertation avec les associations et les territoires.

Ces expériences m'ont convaincu de la nécessité de la démocratie participative sous toutes ses formes, en complément de la démocratie représentative et de la légitimité technique. Si ma candidature était retenue, il me faudrait garantir la participation à la construction des politiques publiques, particulièrement celles qui ont un impact sur l'environnement.

Je serai attaché à défendre l'indépendance de la CNDP. Ceux qui me connaissent savent avec quelle rigueur j'ai exercé mes fonctions au service de l'intérêt général. À mon âge, je ne sais qui ou quoi pourrait menacer mon impartialité... La CNDP est composée d'un bureau permanent qui saura garantir cette indépendance. Ma candidature s'inscrit dans la continuité de l'action des anciens présidents de la Commission nationale auxquels je souhaite rendre hommage : Philippe Deslandes, Christian Leyrit et tout particulièrement Chantal Jouanno..

Créée par la « loi Barnier », la CNDP est garante du droit à l'information et à la participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement. Ayant une obligation de neutralité absolue, elle ne se prononce ni sur l'opportunité des projets ni sur le bien-fondé des arguments. Ses missions sont exercées par 300 garantes et garants nommés et indemnisés par mission.

La CNDP est l'institution ayant la plus forte expérience européenne de la participation du public, avec 106 débats publics, 427 concertations, procédures et participations par voie électronique. Elle a traité au cours des cinq dernières années, du fait de changements de seuils, davantage de saisines que lors des vingt années précédentes. Son rôle est croissant, puisque les deux tiers des projets sont modifiés après ce processus participatif. Cette croissance a été assumée par la création de deux équivalents temps plein (ETP), soit un effectif total de quinze ETP si l'on inclut le bureau.

J'en viens aux actions que j'envisage de mener.

Première action : à court terme, mieux présenter le travail, essentiel, réalisé par la CNDP ainsi que sa contribution future à la démocratie représentative. La CNDP bénéficie d'une expérience unique de vingt-cinq ans, sans équivalent en Europe. Elle a expérimenté toutes les méthodes participatives et a eu connaître de sujets éminemment conflictuels. Cette reconnaissance est confirmée par la très forte augmentation de ses missions de conseil ou d'expertise, qui ne figurent pas dans le champ obligatoire de ses attributions.

Dans la même lignée, il s'agira de mieux faire connaître les saisines possibles dans le cadre législatif et réglementaire actuel.

Deuxième action : il conviendra aussi de renforcer le lien avec la représentation nationale et dans les territoires, par l'installation de délégués de région. J'ai également pris connaissance de plusieurs rapports publics, qui devront être analysés collectivement, pour en déterminer les suites à donner – transformations réglementaires ou législatives. Nous devons également intégrer les expériences étrangères de même nature – Italie, Québec. C'est aussi là que devront être choisies les orientations stratégiques, entre devenir l'instance de la démocratie purement environnementale ou être une instance participative.

Troisième action : il faut poursuivre la professionnalisation du vivier des garants et assurer son renouvellement et sa mixité.

Quatrième action : il me semble indispensable de confirmer le rôle d'une autorité garante du droit à l'information et à la participation et puis, probablement, de diversifier encore les moyens pour s'assurer que l'on touche les publics les plus larges. Pour cela, il faut élargir les partenariats et les méthodes, afin de viser l'inclusion des publics éloignés des dispositifs participatifs actuels et ne pas craindre les nouvelles expérimentations. Nous devons aussi trouver des modes dynamiques pour vérifier les faits – le *fact checking* – lorsque nous sommes en phase de débat.

Il me semble également indispensable de mieux utiliser les compétences existantes de la CNDP sur des sujets nouveaux, car les méthodes de la participation citoyenne peuvent s'appliquer à de nombreux sujets – agriculture, santé, eau.

Il s'agirait aussi d'aider les maîtres d'ouvrage et leurs bureaux d'études à acquérir une culture plus sociotechnique, pour que l'accès à tous les documents soit possible et que la participation continue s'exerce complètement.

Plus concrètement, il serait important que le Parlement entende les garants de la concertation sur le mix énergétique et la commission particulière du débat pour le projet Penly dans les commissions compétentes, afin de préparer la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC).

Je pense aussi que nous devons préparer des débats sur les documents stratégiques de façades, ainsi que sur la mine de lithium. Je suis convaincu que nous devons mener un travail méthodologique sur l'eau, en complément de ce qui a déjà été préparé par la commission. On y retrouve des enjeux de santé publique, de biodiversité, d'agriculture, d'énergie, de transport, de tourisme, ainsi que de multiples acteurs impliqués dans tous les niveaux de gouvernance territoriale, en dehors de l'organisation territoriale habituelle de l'État. Ce travail a déjà été entamé.

Je pense aussi à une saisine éventuelle sur la biodiversité, qui n'est pas dans le champ des plans et programmes, ainsi qu'à un travail sur le projet de loi relatif à l'industrie verte, sur lequel je n'ai pas encore d'éléments à apporter à vos éventuelles questions.

Je me suis toujours résolument engagé dans mes fonctions, que j'ai exercées pleinement. L'expérience conforte chaque jour ma liberté et ma capacité d'initiative, dans le cadre fixé par les lois et les règlements. Plusieurs d'entre vous l'ont certainement déjà remarqué.

M. Joël Bigot. – Nous vous attendions à l'ART, mais le sort en a décidé autrement *in extremis*. Nous vous auditionnons donc aujourd'hui en tant que candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la CNDP. La CNDP a été créée en 1995 pour renforcer la protection de l'environnement. Transformée en autorité administrative indépendante en 2002, les ordonnances de 2016 ont considérablement élargi ses compétences. Elle participe à la garantie du droit au débat, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004. Depuis 2018, l'actuelle présidente, Chantal Jouanno, a démontré son impartialité et sa pugnacité à l'égard du pouvoir exécutif et des textes gouvernementaux qui nous ont été présentés.

Nous connaissons votre parcours au sein des nombreux cabinets ministériels que vous avez dirigés. Vous avez été la cheville ouvrière de nombreux projets de loi relatifs à l'aménagement du territoire et à l'environnement qui ont accéléré les procédures de consultation du public, tout en invoquant le principe d'intérêt public majeur.

Membre du Conseil national de la transition écologique (CNTE), j'ai pu avoir accès au projet de loi relatif à l'industrie verte qui comporte une réforme importante de la consultation du public en ses articles 2 et 2 *bis*. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE) nous a transmis son avis : elle s'inquiète « de l'absence de définition à ce stade des projets concernés et alerte sur une possible généralisation s'appliquant à tous les projets. » La CNCE démontre que l'article 2 du projet de loi, relatif à la participation du public, ne s'inscrit pas dans le titre II du livre I^{er} du code de l'environnement relatif à l'information et à la participation des citoyens et n'en respecte donc ni l'esprit ni les principes.

Le débat parlementaire nous permettra d'en discuter, mais, face à cette instabilité juridique en matière de débat public, nous avons plus que jamais besoin d'une CNDP indépendante et d'une neutralité à toute épreuve. Au regard de votre parcours dévoué au gouvernement de cette législature, je m'interroge sur votre capacité à garantir des avis impartiaux, même si vous avez invoqué votre « âge de sagesse ». Sans consultation ni participation réelle du public, les projets ne pourront être accélérés. Comment comptez-vous garantir l'indépendance et la neutralité de la CNDP sous votre éventuelle – je dis bien éventuelle – présidence ?

M. Frédéric Marchand. – Si vous êtes élu, comment envisagez-vous la relation entre la CNDP et la représentation nationale ? J'ai l'impression que la fluidité ne l'emporte pas toujours, alors que nous aurions collectivement intérêt à développer nos échanges.

Vous avez évoqué le sujet de l'énergie et tout le travail mené par la CNDP autour du mix énergétique. J'ai ainsi pu participer à une réunion publique dans le département du Nord et constater l'appétence du public et des élus. Je pense aussi à la consultation sur la construction des nouveaux réacteurs nucléaires. Au-delà de ces consultations, il faut aussi

développer des passerelles. Au regard des sujets qui sont devant nous, nous aurions donc intérêt à développer nos interactions.

Quelles sont vos pistes pour tendre vers une plus grande fluidité, que nous appelons tous de nos vœux ?

Mme Martine Filleul. – Lors de sa cérémonie de départ, Chantal Jouanno, ex-présidente de la CNDP, a mis en garde son successeur : « Si l'on continue, d'une main, à écrire "participation" dans tous les discours et de l'autre, à détricoter le droit de participation, on prend les gens pour des idiots et ils s'en rendent compte. Le *citizen washing*, c'est antidémocratique. » Je souscris à cette lecture.

Alors même que la demande de participation directe de nos concitoyens à l'action publique n'a jamais été aussi forte, le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables adopté ici en novembre dernier a vu se réduire le rôle clé des commissaires enquêteurs en matière de démocratie environnementale. Le projet de loi relatif à l'industrie verte propose de réduire les délais de passage en CNDP, voire à en exonérer les projets qui contribuent à la décarbonation.

Quelle est votre lecture personnelle de cette déclaration de Mme Jouanno ? Approuvez-vous la décision de réduire le pouvoir de la commission à laquelle vous postulez, par l'exécutif dont vous êtes issu ?

Cela peut paraître anecdotique, mais je souhaite vous interroger sur l'illectronisme et les méthodes de consultation de nos concitoyens. Je m'interroge sur leur exclusion lors du recours exclusif à des enquêtes publiques en ligne. Qu'entendez-vous faire pour y remédier et faire en sorte que l'ensemble de nos concitoyens soient effectivement consultés ?

M. Marc Papinutti. – S'agissant du manque de notoriété soulevé par le rapporteur, je connais la CNDP depuis des années et suis habitué à travailler avec elle. Vous auditionnez régulièrement le président de l'ART. Nous devons trouver des moments pour échanger avec vous. C'est pourquoi je vous ai proposé d'entendre les garants de la concertation sur le mix énergétique et le président de la commission particulière du débat public sur Penly et les réacteurs nucléaires. Nous devons créer de tels moments au niveau national. La présentation du rapport d'activité ne suffit pas.

Je suis très optimiste, car il y a un vrai besoin de démocratie territoriale et locale : nos concitoyens ont besoin d'autre chose que les parties prenantes habituelles. J'avais été surpris, lorsque j'étais à VNF notamment, de constater qu'à minuit, à Nogent-sur-Seine, 300 personnes débattaient d'un projet dont ils n'étaient pas les acteurs. Pourquoi la CNDP est fondamentale ? Parce que les acteurs des territoires subissent les conséquences des projets, alors que les avantages sont beaucoup plus globaux. Cette interaction est nécessaire.

Nous sommes dans une deuxième phase : avant, on cherchait le consensus sur les projets ; aujourd'hui, le consensus est plus difficile à obtenir. Nous sommes donc plus sur l'affichage réel des controverses. Chaque citoyen a le droit d'avoir sa position sur le sujet.

S'agissant de l'électronique et même de la réunion publique, nous voyons que nous devons réinventer d'autres modes de participation et aider les citoyens à y accéder. La CNDP a réalisé de nombreux exercices de nature différente, comme par exemple aller dans une gare à la rencontre du public. Sur le plan de déplacement urbain en Île-de-France,

400 000 personnes se sont exprimées sur la carte du T2. Il faut donc trouver des systèmes complémentaires aux systèmes mécaniques ou informatiques qui ne permettent pas l'accès. Oui, nous développerons autant que possible des expérimentations, pour compléter les consultations électroniques qui sont parfois difficiles d'accès.

Les débats sont-ils apaisés ? Non, ils ne le sont jamais. Mais, comme le disait souvent Chantal Jouanno, l'important, c'est que le citoyen qui a participé à un débat en voie de retour : c'est ce que l'on appelle la reddition des comptes. Ce sera un travail de fond pour la CNDP dans les années à venir. Nous devons pouvoir demander aux maîtres d'ouvrage cette reddition. Il y a désormais une consultation continue, et c'est un progrès. Le maître d'ouvrage doit maintenant montrer dans quelle mesure il a pris en compte ce qui est ressorti du débat ou de la concertation. C'est le point le plus difficile, car nous étions habitués à ouvrir le projet, mener le débat public, puis à fermer le dossier, préparer les dossiers techniques – autorisations, enquêtes publiques –, avant de réaliser le projet. Il s'agissait parfois d'un temps très long et l'environnement même du projet avait pu changer.

S'agissant du déport, j'ai établi une première liste de projets dont je suis certain et que je soumettrai à mes collègues de la commission. Elle fera l'objet d'un avis public. Il s'agit essentiellement de projets routiers sur ces cinq dernières années, mais il y a aujourd'hui moins de grands projets, et ils ont des maîtres d'ouvrages identifiés. Par exemple, pour le canal Seine-Nord, ce n'est plus l'État, mais une société régionale qui a pris la main, à la suite d'une décentralisation. S'il devait y avoir un débat, je ressaisirais la commission, ainsi que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) afin d'obtenir des recommandations. Mon propre décompte fait apparaître une dizaine de projets, sur 80 dont les concertations sont en cours. Je n'ai donc pas de crainte particulière et ce cas de figure est prévu par l'organisation interne de la CNDP.

S'agissant d'éventuelles pressions du Gouvernement, je rappelle que je n'ai pas été que dans des cabinets ministériels : j'ai exercé quarante ans dans la fonction publique et tous les gouvernements successifs ont pu me solliciter. C'est plutôt parce que je suis en fin de carrière que je suis arrivé sur des postes d'une autre nature. J'ai toujours été à l'écoute de toutes et tous, quelles que soient leurs origines politiques ou associatives. J'ai notamment beaucoup travaillé avec les associations environnementales, car j'ai la conviction que la nature n'a pas beaucoup de défenseurs au regard de l'activité humaine.

Monsieur Bigot, les personnels de la CNDP m'ont présenté hier les éléments qu'ils avaient reçus sur la réforme. Je vous ferai donc un avis écrit officiel au nom de la CNDP si vous me désignez, mais je suis gêné sur deux points.

Tout d'abord, l'idée a été émise que, pour assurer la continuité, le garant de la CNDP devait devenir commissaire enquêteur. Mais par principe et par méthode, la CNDP est indépendante et ne donne pas d'avis. De là à devenir l'analyste de l'enquête publique qui peut faire plus de 2 000 pages pour une *gigafactory* sur un délai de trois ans, voire 22 000 pages pour Seine-Nord sur le lot 2, cela me semble difficile. En effet, sur la partie enquête publique, on met énormément d'informations techniques à la disposition du public, mais la synthèse est difficile, sans l'avis de l'autorité environnementale qui a instruit tout le dossier.

Sur l'énergie, je suis convaincu que les dizaines de débats qui ont déjà eu lieu et qui ont fait l'objet d'un document d'éclairage de la CNDP, ont montré l'indépendance de la commission. Dans le cadre d'une première demande d'un Premier ministre, puis d'une deuxième demande de garant de la Première ministre actuelle, cela a permis de faire un

exercice plein et entier dans les pures règles de la CNDP, même s'il s'agissait d'une concertation menée par le gouvernement. Lorsque le projet de loi sera prêt, vous en aurez certainement la présentation.

Sur le *citizen bashing*, je suis un homme des projets longs. Les infrastructures de transport ne se construisent pas en quelques jours et ce n'est pas un mois de moins ou de plus de concertation qui changera les choses. Mais j'ai toujours apprécié la possibilité de rechercher les consensus et, aujourd'hui, de bien voir les controverses.

Si on ne purge pas ces controverses, elles reviennent toujours ensuite. Par contre, voyez, dans les Hauts-de-France, les quatre projets de *gigafactories* : la CNDP a été saisie fin 2020 et fin 2023, les batteries seront en cours de production. Le débat public peut être très bien géré dans un temps court. L'important, et tous les maîtres d'ouvrage le disent, est que cela permet de « purger » des sujets non évoqués ailleurs, notamment les effets plus larges du projet.

À titre personnel, sur des projets complexes, je suis convaincu que nous avons intérêt à avoir un cadrage préalable de l'autorité environnementale, assez rapide, pour examiner la totalité des sujets afin de ne pas les voir revenir ensuite.

Mme Angèle Prévile. – La CNDP se préoccupe de la protection de l'environnement, d'informer et de permettre potentiellement des débats. Quel avis portez-vous sur l'effondrement de la biodiversité en France, qui est un fait ? Plusieurs espèces sont menacées de disparition : 24 % des reptiles, 23 % des amphibiens, 32 % des oiseaux nicheurs. Quel regard portez-vous sur ce sujet de fond ? La connaissance ne ruisselle pas vraiment dans notre pays ; nous avons besoin d'avis éclairés. La demande de participation est très forte. Comment faire de la CNDP un instrument adapté aux enjeux actuels ? Il faut amplifier le travail de cette institution vieille de vingt-cinq ans et l'adapter aux problèmes actuels, notamment à ce déclin de la biodiversité.

Les deux tiers des projets sont modifiés. Est-ce un pis-aller, car il faut modifier ces projets, ou un dispositif vertueux ?

M. Bruno Belin. – Je remercie le rapporteur de sa présentation. Je solliciterai aussi, comme Mmes Prévile et Filleul, votre regard personnel, mais sur un autre sujet sur lequel le Sénat se mobilise actuellement : la pénurie des médicaments. Si l'on veut réindustrialiser en France, ces productions sont réalisées sur des sites classés Seveso seuil haut. Comment répondre à tous les enjeux ? Nous partageons aussi les enjeux soulignés par Mmes Prévile et Filleul, mais nous avons besoin de ces projets et de cette souveraineté. Qu'en pensez-vous personnellement ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je reviens sur l'injonction contradictoire du temps long des projets et de la concertation, et de l'urgence de répondre à la réindustrialisation ou au changement climatique.

La semaine dernière, j'ai assisté à la restitution de la CNDP, notamment de Michel Badré, sur Penly. Le débat a été très fructueux, avec 5 000 contributions, 5 000 participants, mais il s'est terminé en queue de poisson, torpillé par des décisions gouvernementales et parlementaires. Le Gouvernement a décidé de nommer deux jours après l'ouverture des débats une délégation interministérielle au nouveau nucléaire présidée par Joël Barre, ancien délégué général de l'armement (DGA), tandis que le Parlement a supprimé le

plafond de capacité nucléaire installée de 63,2 gigawatts dans le projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires. La réunion du Conseil de politique nucléaire a ensuite porté un coup d'arrêt à la concertation. Quelle aurait été votre attitude, si vous aviez été déjà en poste, face à ces injonctions d'accélérer le développement du nucléaire ?

M. Ronan Dantec. – Le débat porte aussi sur l'avenir de la CNDP dans une société qui se tend. Nous assistons à l'effondrement de la démocratie sociale, au détricotage, de loi en loi, d'une partie du processus d'élaboration du droit environnemental – sur lequel insistait Chantal Jouanno – et à la montée des tensions et des violences. Pour apaiser à nouveau nos concitoyens, il faut des arbitres au débat, y compris pour purger certaines questions et ramener l'ensemble des citoyens vers le débat public.

La CNDP, par définition, ne prend pas position. Nous rencontrons une vraie difficulté : le débat public tend à évoluer vers des affrontements d'affirmations dont une part importante est fautive, généralement des deux côtés. Dresser deux colonnes avec les arguments pour et contre ne suffit pas. C'est ce qu'avait fait la CNDP pour Notre-Dame-des-Landes, et elle a eu beaucoup de mal à se remettre de cet échec. Cela a tué ensuite le référendum, et la CNDP a été incapable d'organiser le débat.

En tant que « grand commis de l'État » – et sans oublier que les opposants ont parfois des arguments fantaisistes – comment réagirez-vous à certaines attitudes de l'État, qui peut manipuler des données – certains calculs coûts-bénéfices étaient totalement excentriques – ou ne pas donner toutes les informations ? Cela nourrit la colère. Si la CNDP se contente d'acter les arguments des uns et autres sans prendre position sur des arguments que vous savez faux, voire fantaisistes, du fait de votre longue expérience, allez-vous intervenir publiquement et demander à l'État de refaire sa copie ou resterez-vous dans une neutralité qui permet le débat, mais sans satisfaire personne ? Le débat continuera alors avec les moyens que nous connaissons, dans une société de plus en plus crispée...

M. Didier Mandelli. – Comment rendre demain audible, visible et crédible la CNDP ? Je vais reprendre des exemples donnés par mes collègues Jean-Michel Houllegatte et Ronan Dantec. Comment le faire alors que les concitoyens veulent plus de débats ? On parle beaucoup de démocratie participative. En réalité, comment demander aux citoyens de prendre position sans en tenir compte, comme à Notre-Dame-des-Landes ? Dans le grand débat, l'exécutif a phagocyté ces discussions qui n'ont pas abouti à grand-chose, hormis la distribution de quelques milliards d'euros pour des compensations ponctuelles.

Autre exemple, l'exécutif met en place des conventions citoyennes sur des sujets sociétaux et notamment environnementaux, organisés par le Conseil économique, social et environnemental (Cese), qui doit désormais être le « lieu du débat public » selon le Président de la République – après avoir voulu le supprimer...

Demain, quel président de la CNDP pourrait avoir une autorité politique suffisante pour imposer la CNDP et lui donner sa vraie dimension d'organisateur et de fédérateur du débat public sur tous les sujets intéressant les citoyens ? Je ne mets pas en doute vos compétences, que j'ai appréciées lors de l'examen de la Loi d'orientation des mobilités (LOM) avec Élisabeth Borne, et je connais votre attachement à la concertation.

Êtes-vous prêt à assumer ce rôle vis-à-vis de l'exécutif pour que la CNDP prenne toute sa place ?

M. Marc Papinutti. – Je suis particulièrement attaché à la biodiversité. Le problème concerne à la fois le stock d'infrastructures existantes et le flux des nouvelles infrastructures, soit linéaires, soit ponctuelles. J'ai été directeur général de VNF, où l'on traite non seulement du transport, mais aussi de l'environnement, avec la gestion d'une partie importante des voies d'eau.

Sur le flux, on commence à mieux travailler, grâce à des règlements. Sur le stock, il y a un véritable sujet, remonté par les associations, avec l'effondrement de certaines espèces. Je vais même plus loin : nous n'avons pas les bons indicateurs pour en parler facilement, y compris auprès du grand public, que ce soit sur terre ou sur mer. Nous aurons un débat sur les façades maritimes qui ne se limitera pas à l'énergie, mais qui concernera aussi la manière dont peut se concevoir l'océan demain. On voit déjà des crispations. Il y a une demande, mais on doit inventer le processus. C'est pourquoi je propose une « fiche » biodiversité. Il y aura des moments politiques durant lesquels la préparation d'une telle réflexion sera importante, selon des modalités à examiner – débat, saisine parlementaire...

Selon mon expérience personnelle, issue de quarante ans de travail, j'estime que le temps qu'on juge trop long en amont ne l'est pas – j'en veux pour preuve l'exemple de Notre-Dame-des-Landes. Ce temps très long n'a pas permis de décrier certains sujets de fond. Disposer d'un mois supplémentaire de concertation est préférable, surtout si l'on a pris le temps d'ouvrir complètement le sujet.

La CNDP tient beaucoup au fait d'avoir des scénarios alternatifs en amont, au moment du débat et non de l'enquête publique, car ce serait trop tard – il y a alors 20 000 documents, une réglementation avec plusieurs entrées, française, européenne, environnementale, sur les risques industriels... Si en amont, les questions ont été posées et les réponses entendues, on a quelque chose.

Il serait difficile de dire que la CNDP pourrait prendre position ou tenir une posture particulière. Son rôle reste défini par ses statuts et dans la convention d'Aarhus. Il faut être certain d'avoir interrogé les citoyens et que ceux-ci ont pu s'exprimer. C'est ce changement que nous avons mis en place avec la concertation continue. Il faut vérifier que les choses vont jusqu'au bout de ce que les citoyens ont pris. Ce jour-là, on gagnera en crédibilité.

Mais le temps long est parfois complexe : en 2002, j'ai négocié la hauteur de certaines protections phoniques – le bruit est aussi un problème environnemental réel – mais elles ne sont pas encore construites, car le projet n'est pas finalisé... Il faut trouver une alternative.

Sur les réglementations Seveso, des instructions sont données à tous les services. Je me donnerai deux à trois mois de réflexion avec les membres de la CNDP, mais j'ai lu dans un rapport qu'il faut un chef de projet du côté de l'État. Cela a été fait sur le projet de canal Seine-Nord, pour un contrat de partenariat sur des barrages en Champagne-Ardenne, désormais Grand Est. Ce chef de projet concentrerait la gestion de toutes ces procédures, complexes et techniques. Cela permettrait de gagner du temps. Le maître d'ouvrage n'a pas les compétences suffisantes – les *gigafactories* sont de nouvelles entreprises, et les usines de médicaments existent déjà, mais rarement en France ou en Europe...

Il faut avoir du côté de l'État un tel chef de projet, non seulement asservi à la maîtrise d'ouvrage, mais qui serait un simplificateur. C'est une conviction personnelle. À chaque fois que j'ai pu le mettre en place, cela a permis une réussite.

Monsieur Dantec, nous avons un problème de communication : à quelques exceptions près, on entend peu parler du débat public au journal télévisé... Parmi les ETP supplémentaires prévus pour la CNDP, une personne sera chargée de donner davantage accès aux données recueillies par la CNDP. *Le fact checking* est un sujet central. La CNDP détient le contre-pouvoir de réaliser des expertises complémentaires, et ne s'est jamais privée de le faire si nécessaire. Ces contre-expertises sont indispensables sur certains sujets environnementaux, mais aussi pour plus de crédibilité. C'est le pouvoir de la CNDP de mettre à plat ces sujets. C'est plus difficile dans un débat en *live*, où chacun exprime ses positions. Or la CNDP n'est pas là pour interdire aux uns et aux autres de dire leur position.

Je n'ai pas d'états d'âme à proposer une position forte pour la CNDP : j'y crois et je l'ai vécu. Mais cela ne se fera pas tout seul. Si vous me désignez à la présidence, c'est à nous de faire ce pas ensemble.

La CNDP n'est pas une institution totalement autonome, détachée de tout. Elle est aussi là pour que les parlementaires s'en emparent ou s'en fassent les relais auprès des élus locaux. Malheureusement, je ne vois pas beaucoup de saisines émanant de parlementaires.

Il faut assurer l'indépendance de la CNDP, mais aussi faire en sorte qu'elle communique plus sur le terrain via ses délégués territoriaux.

Je suis surpris de constater que les demandes d'expertise sont beaucoup plus fortes au niveau régional qu'au niveau local. Ainsi, s'agissant des mises en place de ZFE, par exemple à Lyon ou à Grenoble, la CNDP a reçu des demandes d'assistance méthodologique, et les résultats ont été très satisfaisants. Peut-être est-ce parce que les projets en question sont de moindre importance.

M. Jean-François Longeot, président. – 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.

Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Marc Papinutti aux fonctions de président de la Commission nationale du débat public

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons achevé l'audition de M. Marc Papinutti, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de président de la Commission nationale du débat public. 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 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.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, le dépouillement aura lieu le 10 mai vers 16 heures 30, à l'issue de l'audition de M. Papinutti par la commission compétente à l'Assemblée nationale.

La réunion est close à 11 h 45.

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

Jeudi 23 mars 2023

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture -

La réunion est ouverte à 9 h 15.

Enjeux européens de la liberté des médias et de la protection des journalistes - Audition

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – La liberté de la presse est un pilier de la démocratie, et à ce titre il importe de la préserver, en Europe et dans notre pays. Les fondements de la démocratie sont remis en cause à nos frontières et dans nombre de pays du monde et la désinformation se répand partout sur les réseaux sociaux.

La commission des affaires européennes a désigné trois rapporteurs, Florence Blatrix Contat, André Gattolin et Catherine Morin-Desailly sur le projet de règlement de la Commission européenne visant à créer un cadre législatif européen commun de la liberté des médias, dont l'objet – louable – est de garantir l'indépendance des médias, notamment en contrôlant les concentrations entre organes de presse. À cet effet, un comité de régulation européen chargé de préserver le pluralisme du paysage médiatique européen serait institué, ce qui est assez novateur par rapport à notre propre système national de régulation des médias.

Au cours de cette table ronde, les rapporteurs présenteront d'abord le contenu et les enjeux du texte, à propos duquel nous nous réjouissons de solliciter, ensuite, l'avis des professionnels de la presse écrite et en ligne, ici présents.

Je rappelle que la commission des affaires européennes du Sénat a préalablement contrôlé la conformité de cette proposition législative européenne au principe de subsidiarité. En effet, les traités fondateurs européens stipulent que les parlements nationaux peuvent vérifier que l'Union européenne reste bien dans son rôle, intervient à bon escient et évite l'excès de réglementation. À ce titre, la commission reçoit toutes les propositions législatives de la Commission européenne et les examine sous cet angle : la plupart de ces propositions respectent la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres, telle qu'elle est fixée dans les traités.

En revanche, si tel n'est pas le cas, nous proposons alors au Sénat de le dénoncer en adoptant un avis motivé visant à alerter sur le risque que l'Union européenne aille trop loin. C'est ce que nous avons jugé utile de faire pour ce texte relatif à la régulation européenne de la liberté des médias. Notre commission a donc adopté, à l'unanimité, une proposition d'avis motivé, qui est devenue une résolution définitive du Sénat le 11 décembre dernier.

Selon nous, en effet, le texte présenté par la Commission européenne n'est pas conforme à ce principe de prudence et d'équilibre, qui doit borner les initiatives du législateur européen et préserver la marge de manœuvre des parlements nationaux. Ce faisant, le Sénat

ne conteste nullement les intentions, les objectifs ou le fond même du texte, mais sa valeur ajoutée, par rapport à un cadre législatif national déjà très développé en France.

De surcroît, au travers de cette résolution, nous nous interrogeons sur la base juridique de ce projet de règlement, car la Commission européenne fonde son initiative sur le seul article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui a pour objet d'assurer le fonctionnement du marché intérieur. Or s'il existe un marché intérieur des médias en Europe, celui-ci n'échappe pas à une segmentation nationale, culturelle et linguistique, qui justifie tout autant d'invoquer l'article 167 du TFUE, lequel a pour objet le respect de la diversité culturelle et des législations nationales.

Nous sommes très heureux d'engager aujourd'hui, grâce à nos invités et en commun avec la commission de la culture, l'examen au fond de ce projet de règlement européen.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Au Sénat, nous souhaitons non pas subir, mais anticiper la législation européenne. À ce titre, je remercie la commission des affaires européennes d'avoir organisé cette table ronde sur la liberté des médias et sur le projet de règlement *European Media Freedom Act* (Emfa), qui soulève plusieurs enjeux, sur lesquels la commission de la culture s'est prononcée ces dernières années.

Je pense aux travaux de notre rapporteur pour avis sur la presse Michel Laugier et aux rapports pionniers de Catherine Morin-Desailly sur la régulation dans le secteur du numérique et la lutte contre les fausses informations et la haine en ligne, qui sont des préoccupations partagées à l'échelle de l'Europe.

Je pense également à la proposition de loi sur les droits voisins des éditeurs et des agences de presse, qui constitue la transposition française d'une directive, ainsi qu'à la commission d'enquête sur la concentration des médias, qui a établi un panorama à l'échelle européenne des différences d'approche et des convergences de problématiques. Or ces sujets constituent le cœur même du projet de règlement européen.

Cependant, ce projet soulève un problème juridique – la commission des affaires européennes l'a souligné dans sa proposition de résolution du 8 décembre dernier – et un problème de principe : le projet de règlement est-il compatible avec les fondements établis dans la loi de 1881 sur la liberté de presse et dans la loi de 1986 relative à la liberté de communication ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure de la commission des affaires européennes. – Nous entamons avec cette audition collective, dont je me réjouis, l'examen au fond d'un texte dense, touffu et complexe : la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2022, qui a pour objet d'établir un cadre européen commun de régulation de l'ensemble du secteur des médias.

Porté par la vice-présidente de la Commission européenne, chargée des valeurs et de la transparence, Mme Vera Jourová, et le commissaire français au marché intérieur, M. Thierry Breton, ce texte tend à mettre en œuvre l'engagement politique pris par sa présidente, Mme Ursula von der Leyen, qui avait annoncé cette initiative dans son discours sur l'état de l'Union de 2021 : « Les médias ne sont pas des entreprises comme les autres. Leur indépendance est essentielle. Voilà pourquoi l'Europe a besoin d'une loi qui garantisse

cette indépendance. L'année prochaine, nous présenterons précisément une telle loi sur la liberté des médias.» Elle figure effectivement dans le programme de travail de la Commission pour 2022.

Ce texte tend à prolonger un paquet de mesures destinées, d'une part, à réguler le cadre d'exercice des services numériques et des services de médias, d'autre part, à défendre la liberté de la presse, conformément au plan d'action de la Commission européenne pour la démocratie européenne, tout en établissant un nouveau cadre législatif commun et harmonisé d'un marché intérieur des services de médias.

Les objectifs de ce texte sont louables et ambitieux, mais ils sont disparates. Nous partageons l'objet principal de cette nouvelle proposition de législation européenne. Il s'agit, compte tenu de la situation constatée depuis plusieurs années dans certains pays de l'Union, notamment en Pologne ou en Hongrie, de renforcer la liberté et l'indépendance éditoriale des entreprises de médias, en recommandant des financements dédiés aux médias de service public, des mesures relatives à l'attribution équitable et transparente de la publicité, des règles portant sur la transparence de la propriété des organes de presse et un contrôle des concentrations.

Ce texte tend à instituer pour cela un comité de régulation européen, qui jouerait également un rôle spécifique dans la lutte contre la désinformation. Ce comité se substituerait au groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels, communément appelé Erga (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*), institué par la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA). Il serait compétent pour protéger toutes les entreprises de médias contre des mesures nationales injustifiées, disproportionnées et discriminatoires, afin de préserver le pluralisme du paysage médiatique européen, de garantir son bon fonctionnement et de renforcer la protection de l'État de droit.

Il est nécessaire d'agir, cela ne fait guère de doute à l'échelle européenne, mais, ainsi que l'a indiqué M. le président Rapon, la base juridique de l'article 114, dont les dispositions visent à assurer le fonctionnement optimal du marché intérieur des services de médias semble contestable. En effet, la plupart des pays européens ont mis en place de longue date des règles spécifiques nationales pour réguler le secteur, particulièrement dans notre pays, comme vient de le préciser M. le président Lafon.

Entendons-nous bien, la Commission européenne propose un nouvel accroissement du champ des compétences matérielles du législateur européen, au détriment des parlements nationaux. Ce constat est au cœur de notre avis motivé sur la non-conformité de ce texte au principe de subsidiarité.

M. André Gattolin, rapporteur de la commission des affaires européennes. – La loi du 29 juillet 1881 devrait sans doute être modifiée si le projet de règlement européen était adopté tel quel, en raison des dispositions de son article 4 qui ont pour objet d'élargir la protection des sources des journalistes, qui est *a priori* une bonne chose, et celles de son article 6 qui sont relatives à l'indépendance éditoriale. Cette modification ne constitue pas une difficulté en soi, mais la rédaction actuelle du projet de règlement n'emporte pas totalement notre adhésion. Ces articles tendent à mettre en jeu la responsabilité pénale du chef de rédaction, selon la terminologie proposée par la Commission, qui demanderait à être précisée au regard du droit français, lequel ne reconnaît que la responsabilité pénale du directeur de publication. Ce point jette le soupçon sur la validité d'un tel projet.

Le schéma de régulation européen envisagé par la Commission s'inspire quasi exclusivement de la réglementation audiovisuelle. Au lieu de reconnaître les spécificités sectorielles de la presse, le texte vise donc à soumettre presse et audiovisuel à un cadre commun. S'il est possible, dans une certaine mesure, de justifier l'existence d'un marché unique des services audiovisuels dans l'Union européenne, il est toutefois contestable de postuler l'existence d'un marché européen de la presse, compte tenu de l'importance des différences culturelles et linguistiques entre les États membres.

Le débat porte sur le choix du fondement juridique du texte, c'est-à-dire l'article 114 du TFUE, qui a pour objet le marché unique, compétence exclusive de la Commission, alors qu'il aurait pu être établi sur l'article 167, qui est relatif à la diversité culturelle, compétence partagée.

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur l'articulation de ce texte avec les trois principaux instruments européens qui constituent la base de l'acquis communautaire en matière de régulation des médias. Je pense à la directive SMA, à la directive établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines transmissions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions de programmes de télévision et de radio, dite CabSat 2, et au règlement relatif à un marché unique des services numériques, le *Digital Services Act* (DSA).

La proposition est en effet très imprécise sur son articulation avec la directive SMA, qu'elle est pourtant censée prolonger, selon la Commission européenne. Or les définitions proposées ne sont pas intégralement harmonisées, pour les services de médias ainsi que pour les notions de responsabilité et de décisions éditoriales.

L'article 6, relatif au niveau de protection applicable aux fournisseurs de services de médias et d'actualités, ne tient aucun compte des dispositions existantes dans ce domaine dans la directive SMA. Il en va de même des dispositions obligatoires sur l'organisation éditoriale des médias.

Les dispositions des articles 7 et suivants, qui ont pour objet le rôle des autorités de régulation, visent à instaurer un « comité » européen, terme retenu dans la version française pour traduire le terme *board*, qui signifie pourtant « conseil » en anglais, ce qui ne renvoie pas à la même réalité. Le projet de règlement tend ainsi à modifier de façon importante l'équilibre entre les autorités nationales et européennes, tout en prévoyant que la Commission européenne en assure le secrétariat. Nous serons attentifs à ce point.

À l'article 17, le projet de règlement a pour objet de prévoir un nouveau mécanisme destiné à éviter une double modération des contenus publiés ou édités par les médias, afin d'être compatible avec le DSA. Il tend ainsi à instaurer une obligation pour les fournisseurs de très grandes plateformes de mettre à disposition des utilisateurs un formulaire de déclaration en tant que fournisseurs de services de médias, afin de bénéficier de modalités de modération spécifiques. Il s'agit là d'une modification significative des dispositions du DSA, alors que ce dernier n'est pas encore entré en application.

Il est indispensable de clarifier ces ambiguïtés pour coordonner et articuler cette proposition avec le DSA, qui vient d'être adopté.

Il nous a donc semblé que la Commission européenne allait un peu trop loin et un peu trop vite, dans son ambition législative, en assimilant dans son projet de règlement la

régulation des médias locaux et culturels de presse au développement d'un marché intérieur des médias dans l'audiovisuel et dans le numérique.

Il importe enfin de rappeler que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) - dont je suis membre - est très active dans le domaine de la protection du pluralisme et de la liberté des médias – d'ailleurs l'Association des journalistes européens y est reconnue comme observatrice. L'Assemblée a adopté en janvier 2020 une résolution sur les menaces pesant sur la liberté des médias et sur la sécurité des journalistes en Europe et, en juin 2022, une résolution intitulée « le contrôle de la communication en ligne : une menace pour le pluralisme des médias, la liberté d'information et la dignité humaine ».

Hélas, le Conseil de l'Europe n'est mentionné nulle part dans la proposition de règlement, qui néglige ainsi d'encourager l'Union européenne et ses États membres à coopérer avec cette institution particulièrement attentive au respect des droits des journalistes et des médias. C'est pourquoi nous avons inclus dans l'avis motivé du Sénat une mention à ce sujet.

Nous avons maintenant hâte de vous entendre et d'échanger avec vous sur vos réactions, vos analyses, vos expériences en rapport avec ce projet de réglementation européenne.

M. Jean-Pierre de Kerraoul, président de l'Association européenne des éditeurs de journaux (Enpa) et de la commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale (Apig). – Les éditeurs de presse européens n'ont aucune objection aux dispositions du texte proposé par la Commission qui visent à prévenir les risques d'ingérence extérieure, garantir l'indépendance des médias et assurer une meilleure transparence.

En revanche, notre premier sujet de préoccupation porte sur l'article 6, qui tend à confier au rédacteur en chef l'ensemble des décisions éditoriales, ce qui revient, en France, à priver le directeur de publication – le *publisher* en anglais – de sa capacité effective à diriger. Or, selon nous, il n'est pas possible de disjoindre l'autorité et la responsabilité. Au regard de la loi de 1881, le directeur des publications est civilement, pénalement et personnellement responsable du contenu de sa publication, il ne peut donc être privé d'un pouvoir d'intervention et de direction effectif de sa publication, au quotidien. Par ailleurs, la loi française tend à imposer à toutes les publications de respecter une charte éditoriale qui est négociée entre les journalistes et l'éditeur. Aussi, l'introduction de cette nouveauté reviendrait à disjoindre autorité et responsabilité, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la loi de 1881.

Dans l'immense majorité des cas, l'éditeur est le premier défenseur de la liberté de la presse et le premier rempart de ses journalistes. Ainsi, donner l'impression qu'il existerait un conflit structurel entre l'éditeur et les journalistes est assez artificiel. D'ailleurs, nulle part dans le texte il n'est fait mention de l'éditeur ou du *publisher*. Les auteurs du texte donnent l'impression que le sujet se joue exclusivement entre des actionnaires - *shareholders* – et des journalistes. Or, dans notre pays et dans tous les pays européens, l'entreprise de presse est pilotée par un éditeur, dont les responsabilités sont très claires en France.

Au Parlement européen, certains députés envisagent de diviser le texte actuel en deux parties, l'une qui relèverait d'une directive et l'autre d'un règlement. Si le texte demeure entièrement un règlement, il serait d'application directe, ce qui ne nous laisserait pas, en

France, la possibilité d'adapter les principes généraux, à des fins de compatibilité avec la loi de 1881.

Selon nous, la deuxième difficulté porte sur l'article 17, dont les dispositions visent à permettre aux grandes plateformes de modifier unilatéralement ou de supprimer les contenus de presse. C'est inacceptable, même si les organes de presse en étaient d'abord informés.

Il faudrait en effet que les éditeurs des sites en question se déclarent auprès des grandes plateformes, qui jugeraient ce qui relève de la presse ou non – cela n'est guère légitime. Cette forme de labellisation, qui consisterait à dire ce qui relève ou non de la presse, pourrait plutôt être dévolue, en France, à la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), qui s'appuie sur une légitimité politique et professionnelle ; à défaut, d'autres instances pourraient jouer ce rôle – le *Journalism Trust Initiative* (JTI), par exemple –, à condition que les éditeurs de presse soient associés. Il importe d'assurer la légitimité de l'instance qui va délivrer ce label. Nous sommes ouverts à cette forme de labellisation à condition qu'elle n'incombe pas aux plateformes.

Par ailleurs, il faudrait que la décision d'une plateforme de supprimer un contenu de presse qui serait contraire à ses conditions générales d'utilisation aille de pair avec une procédure contradictoire ; à défaut, ce serait au juge judiciaire de trancher et non à la plateforme, contrairement à ce que prévoit la rédaction actuelle du texte.

Notre troisième difficulté porte sur l'instauration du conseil européen des médias. Un tel conseil pourrait être compétent en matière d'audiovisuel, mais en matière de presse écrite, nous ne comprenons pas très bien quelle serait sa compétence. D'ailleurs, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), qui serait le représentant français au sein du *board*, n'a pas de compétence en matière de presse et ne souhaiterait pas en avoir.

Au total, il ne faudrait pas mettre en place de mauvaises solutions pour résoudre de véritables problèmes, notamment en matière de liberté de la presse. Et n'inventons pas pour cela un marché intérieur de la presse écrite, car il n'existe pas ! Actuellement, la véritable menace qui pèse sur la presse écrite vient de la puissance considérable des grandes plateformes. L'enjeu est donc de rééquilibrer la relation entre les grandes plateformes et les éditeurs de presse, digitaux ou écrits.

La liberté de la presse ne pourra être améliorée en séparant les éditeurs des journalistes, qui font face, ensemble, à un défi démocratique, industriel et professionnel en raison du déséquilibre de puissance entre les grandes plateformes et la presse. Dans ce contexte, ce n'est pas le moment d'avoir des postures. Les journalistes et les éditeurs doivent se battre ensemble pour sauver la presse, la renouveler et lui permettre de jouer son rôle au service de la démocratie.

Mme Cécile Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (Spiil). – Nous partageons un certain nombre des lignes rouges présentées par votre commission, mais nous trouvons que les objectifs de ce projet de règlement européen sont intéressants. C'est, tout d'abord, le cas de la protection contre les régimes illibéraux. Il y en a plusieurs dans l'Union européenne et, en France, nous ne sommes pas à l'abri d'une telle dérive, même si la loi de 1881 demeure un excellent pilier. C'est, ensuite, le cas du dialogue avec les plateformes – le rapport de force entre un syndicat

d'éditeurs et une plateforme est très déséquilibré –, qui serait renforcé par le « supercomité » envisagé. Celui-ci permettrait en effet d'instaurer un dialogue suivi entre les États membres, les syndicats d'éditeurs et les plateformes. Notre réserve porte sur la nature de ce « supercomité », de surcroît contre par la Commission européenne, qui en assurerait le secrétariat, comme cela a été rappelé.

L'association européenne News Media Europe, dont le Spiil est membre, suggère d'intégrer à la gouvernance de ce « supercomité » des associations d'éditeurs. Nous y souscrivons, cela permettrait de rééquilibrer le pouvoir au sein de cette instance. En tout état de cause, son secrétariat ne doit en aucun cas être assuré par la Commission : il doit être indépendant.

L'autre ligne rouge que nous partageons avec Jean-Pierre de Kerraoul porte sur la rédaction actuelle de l'article 6, paragraphe 2 (a), relatif à l'indépendance des rédactions. La formulation retenue sous-entend que le rédacteur en chef doit pouvoir prendre des décisions individuelles sans que l'éditeur puisse intervenir. Cela pose problème : la loi de 1881 protège les journalistes *via* l'éditeur, lequel porte la responsabilité juridique des publications des rédacteurs ; en outre, la presse est déjà financièrement fragile, donc fragiliser encore plus la position des éditeurs en les empêchant de maîtriser leur ligne éditoriale mettrait fin à tout investissement dans la presse, c'est-à-dire à son financement pérenne. En outre, ce serait inefficace, car les influences s'exprimeraient différemment ; on peut toujours renvoyer son rédacteur en chef... C'est pourquoi nous soutenons sur cet article 6, paragraphe 2 (a), un amendement visant à permettre des marges de manœuvre de la rédaction, mais dans le cadre de la ligne éditoriale décidée par l'éditeur. D'ailleurs, l'éditeur n'est pas au quotidien derrière le rédacteur en chef.

L'article 6, paragraphe 2 (b), nous semble en revanche très intéressant pour prévenir les conflits d'intérêts réels ou potentiels. Lors des travaux de la commission d'enquête du Sénat sur la concentration des médias, nous avons déjà soulevé la question ; selon nous, le sujet en France n'est pas tant la concentration des médias que l'appartenance de beaucoup de médias à des groupes dont l'activité principale n'est pas la presse – l'armement ou les télécoms –, car cette situation peut engendrer des conflits d'intérêts. Prévoir un mécanisme de garde-fou est donc intéressant.

Pour ce qui concerne les plateformes et la question du retrait unilatéral des contenus, nous pensons qu'il est nécessaire de pouvoir réagir. L'enjeu est certes de bien reconnaître les titres de presse ; or la loi de 1881 assure la liberté d'expression non seulement de la presse, mais de tous les citoyens, elle n'opère aucune distinction. Ainsi, au-delà de la question de la définition des médias, le fait de concentrer l'attention sur les seuls médias n'est pas satisfaisant, car il faut qu'un citoyen ou un lanceur d'alerte s'exprimant sur des plateformes puissent réagir en cas de retrait de leur contenu, dans un cadre contradictoire.

À cet égard, le projet de règlement insiste sur un point important : le personnel des plateformes est sous-dimensionné pour réagir aux contenus. Lorsque son compte est piraté ou supprimé, on n'a pas d'interlocuteur, car il y a bien souvent une seule personne par pays chargée de la relation avec les médias et, de fait, elle n'est jamais joignable. Au-delà de ce texte, la France pourrait donc exiger que soit garantie la présence d'un interlocuteur auquel les médias ou tout citoyen dont le compte est usurpé ou supprimé pourraient s'adresser.

M. Patrick Eveno, historien des médias. – Comme le dirait Boris Vian, il y a du « trouble dans les andains », ces raies de foin coupé alignées parallèlement dans nos champs...

D’abord, l’Europe veut appliquer le même système à trois ensembles démocratiques différents. Il y a les démocraties illibérales d’Europe de l’Est, principalement visées par ce texte. Dans ces pays, le pouvoir et/ou les oligarques contrôlent de fait les médias et c’est là qu’il y a véritablement un enjeu, là que l’Europe veut agir, mais sans le faire frontalement. Il y a ensuite les démocraties libérales classiques – les pays d’Europe du Nord, l’Allemagne, etc. – où il n’y a, en gros, pas de sujet. Il y a enfin les démocraties libérales instables – j’y inclus la France et l’Italie –, qui sont entre les deux. L’enjeu de ce texte est donc de pouvoir s’appliquer à la Hongrie, à l’Allemagne et à la France, sachant que les rédacteurs du projet de règlement visent prioritairement, on le sent bien, les illibéraux...

En outre, le projet de règlement considère que le marché des médias est européen, alors que ce n’est pas du tout le cas. Le marché est soit complètement international – on peut penser à Murdoch ou à Bertelsmann –, soit non européen. Il n’y a que quelques exceptions, que j’ai tâché de lister : le groupe franco-belge Rossel, Springer, Bertelsmann, qui cherche à se retirer, mais que, malheureusement, l’Autorité de la concurrence n’a pas autorisé à vendre RTL et M6 au groupe TF1, Czech Media Invest (CMI), de Kretinsky, qui est à cheval sur la République tchèque et la France, Mediaset, de Berlusconi, en Italie et en Espagne, ou encore Vivendi, mais qui n’exporte que Canal+, donc du divertissement.

Ensuite, je veux évoquer la composition du futur comité européen pour les services des médias. Jean-Pierre de Kerraoul sera sûrement en désaccord, mais pourquoi, à l’heure de la convergence généralisée, alors que tout le monde – presse, radio, internet – fait de la presse, de la radio et de l’internet, laisser de côté la presse ? Tôt ou tard, l’Arcom étendra son contrôle aux podcasts ! Pourquoi donc ne pas adjoindre à ce comité – cet « Erga transformé » – les conseils de presse ou de déontologie ? Je prêche pour ma boutique, sans doute, comme chacun ici, mais je pense qu’il faut intégrer les 20 conseils de presse de l’Union européenne. On pourrait ainsi imaginer un comité européen pour les services de médias détaché de la Commission, indépendant, et comportant trois collègues : l’Erga transformé, l’Association européenne des conseils de presse (*Alliance of Independent Press Councils of Europe*, ou AIPCE) et des personnalités qualifiées indépendantes : chercheurs, universitaires ou autres.

Je me suis livré à une analyse sémantique de ce projet de règlement. Le mot « régulation » apparaît 154 fois, quand le mot « autorégulation » n’apparaît que 18 fois ; sans doute, l’Arcom a un pouvoir de coercition que n’ont pas les conseils de presse, qui ne font que du « *name and shame* »... Le mot « indépendance » est cité 129 fois, « pluralisme » 73 fois, mais ni l’un ni l’autre de ces termes ne figurent parmi les définitions de l’article 2 ; ils ne sont nulle part définis : parle-t-on de pluralisme interne ou externe ? D’indépendance des médias ou des journalistes ? Il n’y a aucune occurrence des « usages » des consommateurs, notion absente de ce projet ; c’est étonnant. On ne compte que 11 occurrences du mot « convergence » et on ne rencontre que 62 fois le mot « liberté » et 54 fois celui de « concentration ».

Par ailleurs, au 20^e considérant, on indique que « la ligne éditoriale a fait l’objet d’un accord entre les propriétaires et les chefs de rédaction », mais c’est simpliste, cela fait fi de la nature même des médias. Un média est un objet tripartite : c’est une entreprise détenue par un ou des actionnaires, une rédaction et un public. Tant que l’on ne tient pas compte de

cela, on ne comprend rien aux médias ! Le considérant n° 40 et les articles 21 et 22 reflètent la pensée indigente des rédacteurs sur cette question. On y entretient une confusion entre concentration et menace sur l'indépendance et le pluralisme. On évoque un droit à refuser l'arrivée d'un actionnaire, mais *quid* de la viabilité des entreprises ? Que se serait-il passé si le journal *Le Monde* avait refusé l'arrivée de l'association Bergé-Niel-Pigasse en 2010 ? Aurait-il mis la clef sous la porte ? Il arrive que des actionnaires soient toxiques – *confer* Bolloré –, mais ce n'est pas toujours le cas.

Du reste, ce n'est pas forcément une question de concentration. Quand Nicolas Barré est renvoyé de la direction du journal *Les Échos* par son propriétaire, ou plus exactement par son éditeur sur les ordres de son propriétaire, ce n'est pas une question de concentration : Bernard Arnault a un tout petit groupe de médias, avec 300 millions de chiffre d'affaires et 300 000 exemplaires vendus par jour. Ce n'est donc pas une question de concentration, ou alors il faudra fixer des seuils très faibles pour pouvoir atteindre MM. Bolloré ou Arnault. Si on doit descendre à 9 % d'audience pour atteindre Bolloré, on bloquera toute fusion future et il faudra également démanteler TF1, voire France Télévision !

On voit d'où tout cela vient : beaucoup de personnes militent en France contre les concentrations, alors que le problème est la toxicité éventuelle du propriétaire ou de la concentration. On peut tout à fait vendre des avions de chasse et maintenir *Le Figaro* tel qu'il était avant l'achat et tel qu'il sera après la revente : un journal conservateur, catholique, de droite ; le journal n'a pas changé du fait de son achat par Dassault.

Ensuite, comment définir la toxicité ? C'est là qu'est le véritable enjeu. On peut clairement affirmer qu'il y en a dans le groupe Bolloré, par exemple.

On parle par ailleurs d'information fiable et de médias de qualité, mais qui fera le distinguo ? La JTI ? Du reste, un label serait contre-productif, car ceux à qui il sera accordé seront considérés par les complotistes comme étant du côté du pouvoir, des « méchants ».

On parle également de régulation de l'offre de contenu médiatique, mais *quid* de la liberté ? Sans doute, des gens ne me plaisent pas dans certains médias, mais ils plaisent à d'autres et la liberté n'existe qu'au prix du pluralisme, de la contradiction.

Sur les mesures d'audience, la publicité d'État et la protection des sources, je suis d'accord.

On parle de garde-fous ; d'accord, mais cela doit être pesé au trébuchet.

Enfin, sur la transparence, je rappelle que j'avais promu, dès 2009, lors de l'examen d'un texte régulant la concentration des médias, la création d'un observatoire européen du pluralisme et de la transparence dans les médias.

M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans frontières. – Cette proposition de texte suscite du scepticisme, non seulement dans cette salle, mais encore dans les *Länder* allemands, chez les éditeurs nordiques ou chez des historiens des médias, et sans doute y a-t-il matière à amendement à certains égards. Néanmoins, elle représente aussi une formidable opportunité et il serait dommage que le Sénat adoptât une position par trop défensive, au moment où nous sommes confrontés à des enjeux majeurs et où l'Union européenne entend jouer un rôle dans ce domaine.

Y a-t-il un marché intérieur européen des médias ? Selon moi, le marché des médias – au sens des producteurs d'information, de journalisme – n'existe plus vraiment. Ces médias produisent du contenu qui se retrouve en concurrence avec celui de toutes sortes d'autres producteurs : propagandistes, citoyens, fermes à trolls, industrie de la désinformation, corrupteurs d'information ; bref, du positif et du négatif qui se retrouvent dans une concurrence indistincte entre contenus. Le marché européen ou national n'existe plus, car l'espace public numérisé est maintenant globalisé et il n'y a plus de frontières en la matière, sauf celles des régimes despotiques.

Ainsi, saisissons l'occasion de ce texte ; que le Sénat en profite pour proposer une vision de long terme, faire des propositions pouvant changer la donne ! Sans cela, le financement des médias sera de plus en plus difficile, à cause de la concurrence déloyale des autres producteurs de contenu, et le journalisme finira par ne plus pouvoir être défendu.

Quels sont les points sur lesquels on peut avancer ou amender le texte ?

Le premier est la définition des médias et de leurs obligations. Comment éviter la capture oligarchique, qui est un danger réel ? S'il y a des problèmes dans la rédaction actuelle du texte, qui viennent d'ailleurs en partie, effectivement, d'une mauvaise traduction de l'anglais, il convient de mettre en place des processus pour garantir l'indépendance éditoriale du journalisme. Cela passe par des procédures ou par l'introduction de la notion de trafic d'influence dans le champ de l'information.

Second point : le rapport aux plateformes. À partir du 1^{er} janvier 2024, lorsqu'elles seront soumises au DSA, les plateformes n'auront plus tous les droits, mais le DSA est fondé sur la distinction entre licite et illicite. L'article 17 de ce texte prévoit un engagement dérisoire pour les plateformes : faire tout leur possible pour prévenir à l'avance des décisions de modération. Comment faire pour que les plateformes protègent l'information journalistique et même lui donnent un avantage ? Comment amplifier la fiabilité de l'information ? Il faut à cet égard distinguer entre le journalisme et le reste. Sans cela, on ne pourra pas promouvoir la fiabilité dans l'espace public.

La *Journalism Trust Initiative* constitue un moyen non discrétionnaire de le faire. Il n'y a pas d'organe qui décide qui est journaliste ou non, cela repose sur une norme européenne transparente, définie par des éditeurs, des journalistes et des associations de consommateurs, et cette norme peut être vérifiée par le marché de la certification. La norme est assez proche de celle de la CPPAP, mais, contrairement à celle-ci, elle est reconnue à l'international par les plateformes et elle tient compte de la convergence médiatique. Il s'agit alors d'obliger les plateformes à utiliser ce mécanisme de promotion de la fiabilité de l'information.

La Commission européenne avait négocié avec les plateformes numériques un code de conduite contre la désinformation. L'engagement n° 22, consistant à mettre en place des indicateurs de fiabilité de l'information, était très léger, mais une seule plateforme sur les quatorze signataires y a souscrit. Les plateformes prétendent mener des actions contre la désinformation, mais licencient les personnes qui en sont chargées et refusent de s'engager sur cette question. Nos espaces publics démocratiques ont été construits grâce aux mécanismes, *via* la régulation des médias et l'autorégulation des journalistes, favorisant la fiabilité de l'information. Ce texte est l'occasion de renforcer cette exigence. Ne passons pas à côté.

Enfin, troisième point : ce texte est aussi l'occasion de mettre en place un mécanisme de protection des espaces informationnels démocratiques, sur un fondement réciproque. Nous devons trouver les moyens de traiter les ingérences étrangères sur le fondement d'un cadre juridique et non de décisions de sanctions économiques. Il faut créer un cadre juridique spécifique, créant une troisième voie entre refragmentation des espaces publics numériques et maintien de l'ouverture des démocraties.

Je le répète, ce texte est l'occasion de constituer un véritable régime de responsabilité, avec des droits et devoirs, pour les différents acteurs. Sans doute est-ce une erreur d'accorder un rôle trop important à la Commission européenne, il faut dégager les décisions dans ce domaine de toute influence politique, y compris de la Commission.

Mme Catherine André, vice-présidente de l'Association des journalistes européens. – L'Association des journalistes européens (AJE) a une mission d'observation et de recueil des témoignages de journalistes à travers toute l'Europe. Elle est la section française de l'*Association of European Journalists* (AEJ) : elle compte 43 membres en France, mais l'AEJ a 20 sections et plus de 1 000 journalistes adhérents. Elle a été fondée en 1962 par six journalistes pour promouvoir l'harmonie européenne. L'AEJ est représentée auprès du Conseil de l'Europe et des institutions européennes.

Nous avons organisé une grande conférence sur la liberté des médias en Europe en 2019 en partenariat avec RSF et l'Unesco. On observait déjà alors une forte dégradation de la situation et des conditions de travail des journalistes partout en Europe, sauf dans les pays nordiques, et y compris en France. Il n'a jamais été aussi difficile d'exercer le métier de journaliste en Europe. Il n'y a pas que la question de la concentration, de l'actionnariat ou de la collusion entre pouvoirs publics et médias publics : il y a aujourd'hui une difficulté à informer de façon indépendante. L'autocensure guette aussi les journalistes et elle ne vient pas de nulle part : la question démocratique influe sur la liberté d'écrire et d'informer. Il y a beaucoup d'exemples d'ingérence ; la société des journalistes du journal *Les Échos* est par exemple très inquiète de son indépendance.

Même si la Commission européenne a en tête les régimes illibéraux quand elle prépare ce texte, qui est une réponse à ce qui se passe en Hongrie et en Pologne, je salue cette initiative. En Hongrie, il n'y a pas de journaliste en prison ; la façon d'empêcher les médias d'exister est autre, en les contraignant à fermer, par exemple. Beaucoup de médias indépendants hongrois sont accusés d'être des agents de l'étranger, empêchant Viktor Orban de mener souverainement sa politique. Le musellement de la presse est donc protéiforme : il n'y a pas que la prison ou les assassinats, même si cela existe encore.

Je précise que je n'ai pas de mandat pour m'exprimer au nom de l'AEJ ni de l'AJE sur ce texte. Les objectifs de cette proposition de règlement qui reconnaît la très grande fragilité de la presse sont louables. Elle est déjà touffue, mais certains de ses aspects devraient être précisés. L'article 6, paragraphe 2(a), portant sur le rôle du directeur de la rédaction et du rédacteur en chef, soulève effectivement des difficultés. Si le directeur de l'information est une marionnette de l'actionnaire, il ne protège qu'à moitié les journalistes.

La situation de la presse est dégradée parce que les rédactions n'ont plus, pour la plupart, les moyens de travailler. Les médias indépendants ont du mal à subsister : il y a une difficulté économique évidente, entraînant une diminution du nombre de correspondants dans tous les pays, sauf dans les grandes rédactions. La concentration des médias se double d'une

perte du maillage des médias indépendants. Il y a beaucoup de médias indépendants en Hongrie, mais ils n'arrivent plus à émettre parce qu'ils sont fermés par le pouvoir.

Ce qui paraît intéressant dans cette proposition de règlement, c'est le fait de nommer les conflits d'intérêts, que l'on retrouve dans chaque pays. Je ne sais pas si l'on peut parler de marché européen des médias, car il a complètement changé du fait de la prééminence des plateformes que l'on n'arrive pas à réguler et qui finissent par devenir les instances de régulation des contenus de presse. D'où une difficulté à soutenir le pluralisme, la diversité et l'indépendance des médias, car les médias indépendants sont en train de fermer la porte, ce qui est dramatique pour la qualité de l'information.

Je suis d'accord avec Cécile Dubois, l'article 6, paragraphe 2 (b) est très intéressant. Les plateformes sont un point de vigilance, je ne sais pas si ce texte y répond, mais le fait d'en débattre constitue une avancée en soi. Je comprends la crainte des parlements nationaux d'être dépourvus de leur capacité à réguler le marché des médias, mais il y a de fortes disparités en Europe : si le cadre législatif français est fort, grâce à la loi de 1881, il peut être très faible ailleurs. Ce règlement peut-il compenser l'absence d'un cadre législatif fort en Hongrie ou en Pologne ? Je ne le sais pas...

Je suis également d'accord pour ne pas circonscrire le périmètre de l'information aux seuls médias ; je pense aux lanceurs d'alerte, mais aussi à l'émergence de *podcasts* et de supports d'information approfondie qui ne sont pas produits par des médias traditionnels. Il faut réfléchir à une information plurielle. Le règlement n'y répond qu'à moitié, mais le fait d'en débattre me paraît important.

Il n'y a pas de marché national des médias, car l'importance de l'information et de sa qualité pour la démocratie dépend de plus en plus de ce que font les voisins. Il me paraît important de préserver un espace public et civique européen. Faire circuler l'information dans plusieurs langues et sans s'arrêter aux frontières est important. Il serait donc intéressant de créer une instance européenne à laquelle on pourrait faire appel, mais il ne faut pas créer une usine à gaz.

M. Bernard Fialaire. – J'observe souvent une confusion entre indépendance des médias et indépendance des journalistes. Cette confusion n'est-elle pas une façon de fuir ses responsabilités ? Chaque fois que je pose cette question, on me répond à côté. Ce projet de texte nous éclaire-t-il sur ce point ?

M. André Gattolin, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Je partage les propos de Catherine André. J'ai rencontré nombre de responsables de presse indépendants en Pologne et les instruments proposés ne me paraissent pas être de nature à lutter efficacement contre les attaques portées à la liberté de la presse. La Commission européenne veut s'emparer des questions d'État de droit, c'est bien, mais son approche est biaisée. Elle parle par exemple de l'attribution de la publicité, mais les centrales d'achat d'espaces en Pologne sont privées, donc elles ne sont pas visées. C'est cela qui justifierait à mes yeux la référence au Conseil de l'Europe.

La suspension de Klubrádió, la plus grande radio hongroise d'information indépendante, a été justifiée par un retard dans le délai de dépôt relatif au quota de chansons hongroises. La question des définitions préalables est donc centrale, il faut clarifier les objets. Nous, sénateurs, et vous, *via* vos différents organismes, avons un rôle de définition à jouer.

Le support est double : il y a des contenus journalistiques, et des contenus publicitaires. Qui est responsable de ces derniers ? Le rédacteur en chef n'est pas responsable des messages publicitaires qui alimentent financièrement son journal. La question n'est pas simple : la responsabilité juridique du directeur de publication peut l'obliger à s'autoréguler.

M. Pierre Ouzoulias. – Je partage le souci de venir en aide aux journalistes dans les pays où leurs droits sont menacés. Cependant, il ne faudrait pas abaisser le niveau de protection dont nous bénéficions en France. Les lois de 1881 sur la liberté d'expression, de 1901 sur la liberté d'association et de 1905 sur la liberté de culte forment le socle de l'État de droit républicain français. Je n'imagine pas que, pour combattre l'illibéralisme à l'est de l'Europe, on puisse abaisser la garantie en France de ces libertés.

Un compromis vous semble-t-il possible, pour d'une part, préserver ces lois, qui ont fait preuve de leur bon fonctionnement, et d'autre part conforter la liberté des journalistes dans les pays où elle est menacée ? Quel diagnostic posez-vous sur cette voie moyenne que nous pourrions défendre dans notre proposition de résolution, sans attaquer violemment le règlement ? Nous devons faire comprendre à la Commission européenne qu'une voie médiane est possible.

M. Patrick Eveno. – On ne cesse de parler d'indépendance, sans jamais la définir. S'agit-il de l'indépendance du média, de celle de la rédaction, ou de celle du journaliste ? Je vous rappelle ces propos d'Hubert Beuve-Méry, pape de tous les journalistes français : « Quant à la liberté de chacun dans l'entreprise, on sait très bien, quand on entre dans un journal, quelle est la ligne générale de celui-ci. Donc, en principe, on s'agrège à une équipe dans laquelle on pense pouvoir jouer un rôle, sans trop avoir à en souffrir. Ce que je crains personnellement [...], c'est que chaque journaliste estime qu'il a le droit d'étaler ses tripes sur la table, de penser et d'écrire ce qu'il veut en fonction de ses sentiments. Ce n'est tout de même pas aussi simple. »

On n'attache pas assez d'importance à la triangulation entre l'entreprise, la rédaction et public : l'entreprise recrute des journalistes pour fournir de l'information à un public déterminé. Un journaliste du *Figaro* fournit des informations différentes de celles de *L'Humanité* ; on ne parle pas de la même façon du pape dans *Charlie Hebdo* ou dans *La Croix* ; mais cela ne pose pas de problème, car les publics, les rédacteurs et les entreprises ne sont pas les mêmes.

Effectivement, il faut une indépendance, mais celle-ci reste à définir. On insiste trop sur la dimension capitaliste de l'indépendance, alors que la ligne éditoriale est élaborée de manière plus ou moins conflictuelle entre la rédaction et l'entreprise, en fonction du public visé. Le choix éditorial appartient à la rédaction, mais il est dirigé vers un public. Parler de la neige et non de l'Ukraine au journal de TF1 résulte de l'idée que cela correspond aux attentes du public – ce que l'on peut ou non regretter.

Il est important d'avoir un tel texte garantissant la liberté des médias à l'échelle européenne, mais il faut revoir ce texte de fond en comble, pour toute une série de raisons. L'avantage du règlement, c'est qu'il n'emporte pas d'obligation d'adaptation des lois nationales. Une directive doit être transposée dans les droits nationaux, ce qui prend des années. Le règlement est plus pratique, car il est d'application immédiate.

Mme Cécile Dubois. – Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain : cette proposition de règlement comporte des éléments intéressants et établit des lignes rouges,

comme l'article 6, paragraphe 2 (b) : il n'y a pas d'indépendance d'un journaliste sans indépendance des décisions éditoriales.

Concernant la Pologne et l'encadrement de la publicité publique, il me semble que la rédaction du texte, en imposant une allocation des dépenses proportionnée à des objectifs non discriminatoires, pourrait permettre à un comité, à condition d'un élargissement de sa gouvernance aux éditeurs et à un conseil de déontologie, de questionner les actions d'un pays allouant ces ressources financières à des centrales d'achat privées, verrouillées, et ne répondant pas aux objectifs de non-discrimination. Ce règlement trace un chemin pour améliorer la situation.

M. André Gattolin, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Le règlement parle de la publicité publique d'État, ce qui est très secondaire...

Mme Cécile Dubois. – Elle est très importante dans le financement des médias. Le règlement peut contrer le verrouillage de certaines régies par l'État. Évidemment, il est imparfait, mais il ouvre des pistes, notamment pour l'encadrement de la publicité publique. À d'autres articles, il propose également une rationalisation des mesures d'audience, ce qui permettrait sans doute d'améliorer les pratiques dans certains pays.

Le Spiil a une définition très claire de l'indépendance : un média indépendant est un média dont l'éditeur concentre son activité principale sur la presse ; il ne dépend pas financièrement d'un seul grand groupe, mais atteint un équilibre entre ses dépendances. Un journaliste indépendant, lui, n'est pas attaché à une rédaction ; il est indépendant dans son travail, mais la publication est visée par le directeur de celle-ci. Il y a une distinction entre les deux : exercer son métier de journaliste de manière indépendante, ce n'est pas la même chose qu'être indépendant vis-à-vis de la publication, dans la pratique de son métier.

M. Christophe Deloire. – Cette question est historique. Nehru Gandhi, fondateur de l'Inde moderne, demandait si la liberté de la presse se résumait à la liberté des propriétaires de faire ce qu'ils veulent de leur argent, à la liberté des journalistes de dire ce qui leur passe par la tête, ou à la liberté du public. À la fin, la question concerne les droits des citoyens.

Le mot d'indépendance est utilisé dans tous les sens, mais le réel enjeu est l'indépendance de l'information. Une information ne peut être réputée fiable si elle est sous tutelle, sous ordres, si elle dépend d'intérêts politiques ou privés. Évidemment, il faut des lignes éditoriales diversifiées : la libre poursuite des réalités objectives figure dans les statuts de l'Unesco, et peut amener à trouver des vérités factuelles très différentes. Il est nécessaire d'imposer des obligations méthodologiques et le respect de principes éthiques, ce qui exclut le conflit d'intérêts.

Si la production d'information peut être soumise à des visions du monde, elle doit être détachée des intérêts individuels des journalistes – l'éditeur étant responsable de licencier les journalistes corrompus –, tout comme des intérêts du propriétaire du média, imposés par l'éditeur ; il est sinon de notre devoir de nous opposer à cette atteinte au droit à l'information des citoyens. À la fin des fins, la seule indépendance fondamentale, c'est celle de l'information.

Monsieur Gattolin, pour évaluer le contrôle d'un État, il faut prendre en compte les contrôles indirects, y compris par des parties paraissant privées.

Monsieur Ouzoulias, le texte ne résoudra sûrement pas tous les problèmes rencontrés en Pologne ou en Hongrie. Mais, compte tenu de l'ampleur des enjeux contemporains autour de l'information, de sa mondialisation non contrôlée et du rôle des plateformes numériques, il faut sortir de ce semblant de contradiction entre la défense des journalistes dans ces pays et l'affaiblissement de leur protection dans notre pays. Il faut trouver une vision transpartisane.

M. Jean-Pierre de Kerraoul. – Ce qui est important, c'est l'indépendance de l'information, et non celle de la corporation des journalistes, qui sont au service de la qualité de l'information. L'exercice quotidien des journalistes ne doit pas être perturbé par des interventions extérieures - des pressions pouvant venir non exclusivement des actionnaires -, ou des interventions excessives de la part d'un éditeur. Par définition, le pluralisme suppose des visions du monde différentes : on doit accepter que d'autres médias ne partageant pas nos valeurs existent.

Le directeur de publication a une double responsabilité : il est personnellement et pénalement responsable de l'intégralité du contenu du journal - et donc également d'une publicité mensongère - ainsi que de l'équilibre économique de l'entreprise, ce qui l'oblige à trouver des solutions pour atteindre un équilibre raisonnable. Cette responsabilité complète du directeur de publication est au service de la qualité de l'information.

En Pologne et en Hongrie, nos confrères des associations des éditeurs européens disent ne rien avoir contre ce règlement, mais n'avoir non plus aucune illusion : jamais ce règlement ne suffira à empêcher la survenue de régimes illibéraux. Si un membre venant d'un tel régime représente son pays dans le comité, la situation pourrait même être pire qu'aujourd'hui.

En Pologne, il y a dix-huit mois, le gouvernement a voulu imposer une taxe de 15 % sur toutes les ressources publicitaires de la presse polonaise, tous médias confondus. L'ensemble des éditeurs s'est mobilisé, en affichant des pages noires dans les journaux et sur internet, pour faire céder le gouvernement, qui a finalement renoncé à son projet de taxe. Le vrai pouvoir est économique : le gouvernement a tenté d'étouffer la liberté de la presse, et l'ensemble de la profession s'est levée.

Trouver un compromis est difficile : comment préserver la solidité du système français, et trouver une solution pour les pays où cette liberté est menacée ? Le but, comme le dit Christophe Deloire, c'est d'éviter la capture oligarchique. Il est difficile de le faire au moyen d'un règlement. Si l'Europe avait le courage politique de sanctionner les comportements caractérisés par une capture oligarchique, cela pourrait être dissuasif. Mais ce problème est compliqué...

Mme Catherine André. – Un exemple sur l'indépendance de l'information : fréquemment, un actionnaire ayant des intérêts dans d'autres secteurs freine la publication d'une enquête concernant ces secteurs. Cela ne se dit jamais aussi directement, mais dans ma longue expérience de la presse, j'ai observé le retrait, la modification, ou même l'autocensure : on ne traite pas les questions qui peuvent provoquer un conflit, que l'actionnaire intervienne ou non.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur les crédits de la presse. – À vous entendre, il me semble revenir quelques mois en arrière, lors de la commission d'enquête sénatoriale sur la concentration des médias...

Comme M. Ouzoulias l'a indiqué, nous bénéficions en France d'un cadre efficace qui doit être conservé. C'est bien de réglementer, de légiférer et de réguler, mais encore faut-il que les avancées françaises résistent. Permettez-moi de dresser un parallèle avec les collectivités territoriales : en obligeant ces dernières à participer aux intercommunalités, on leur a fait perdre certaines compétences. Faisons attention : il faut tirer vers le haut, et non réguler pour bâtir un compromis !

L'indépendance des rédactions a fait l'objet des travaux de notre commission d'enquête. Dans le triptyque du professeur Eveno, ce qui compte à la fin, c'est le lecteur. Un éditeur ayant pris la responsabilité d'un journal populaire me disait ne vouloir changer ni la rédaction ni le contenu éditorial, parce que son lectorat en dépend.

Nous parlons de médias et de grandes entreprises, mais avons-nous encore les moyens d'avoir des médias autonomes, dont les finances seraient à l'équilibre ? En France, le coût de l'édition d'un média est important, même si les médias sont bien accompagnés par les aides publiques, qui concernent également la distribution... Un journal papier indépendant est-il encore possible en France, sans les aides de l'État ?

M. Jean-Pierre de Kerraoul. – Non, clairement. Ne rêvons pas sur les aides publiques : en pratique, elles baissent chaque année. L'idée que la presse s'en sort grâce à ces aides est fautive : elles sont nécessaires, car elles facilitent l'investissement, mais ce ne sont pas elles qui assurent l'équilibre financier.

La grande difficulté rencontrée partout en Europe, c'est que les ressources traditionnelles, c'est-à-dire les ventes et les ressources publicitaires, baissent tendanciellement, la solution ne pouvant être d'augmenter les prix des journaux. La pression formidable des plateformes fait baisser le coût pour mille de manière draconienne. La situation est aujourd'hui invraisemblable : en France, sur internet ou en papier, la presse n'a jamais eu autant de lecteurs, mais elle n'a jamais été autant en difficulté, parce que les ressources tirées des ventes et de la publicité baissent, le coût pour mille sur internet étant ridicule par rapport au coût pour mille pour le papier. Il y a un effet ciseaux : les ressources traditionnelles baissent, et les journaux sont contraints d'investir lourdement dans les mutations numériques, qui sont l'avenir. Mais la rentabilité ne viendra que dans quelques années, à condition que les plateformes soient effectivement régulées. Tel est le grand défi : pourra-t-on gagner des lecteurs payants et des ressources publicitaires sur internet, alors que la pression considérable sur les prix oblige à offrir des abonnements numériques à des prix très faibles, et à avoir des coûts pour mille très bas ?

Nous sollicitons pour cela une meilleure aide publique pour les trois ou quatre prochaines années, qui seront des années clés pour investir dans la transition numérique, alors que les ressources traditionnelles baissent.

M. Christophe Deloire. – Monsieur le sénateur, vous posez en somme deux questions : une question philosophique, et une question économique.

N'est-ce pas seulement le lecteur qui décide ? Un récepteur de contenu pourrait de lui-même distinguer le vrai du faux ; l'espace public n'aurait alors pas besoin d'être organisé ; chacun choisirait pour lui ce qui est vrai, ce qui est faux. Telle n'est pas la position des démocraties, tout au long du XX^e siècle. Un espace public comme celui-là correspond à celui d'avant la Première Guerre mondiale, où les médias, sous l'influence d'hommes politiques, d'oligarques et de journalistes sans règles, ont mené aux pires conflits. Un espace public

dérégulé, c'est un espace où peuvent régner les passions, les emportements, la désinformation et les rumeurs. C'est pour éviter cela qu'en 1918, le syndicat national des journalistes a édicté la charte de déontologie des journalistes.

Après la Seconde Guerre mondiale, des garanties ont été apportées, dans l'ensemble des pays. C'est la dérégulation, après les années Reagan, et le démantèlement progressif par la Cour suprême des États-Unis d'un certain nombre de garanties qui ont conduit à la création de médias polarisés, dont Fox News, qui font qu'à la fin, les gens ne veulent plus vivre dans le même pays.

Doit-on imposer des principes démocratiques dans l'espace public, pour favoriser le pluralisme et la fiabilité des informations, ou ce pluralisme est-il *sui generis* ? Je ne crois pas que cela vienne de soi-même.

Les médias pourraient-ils vivre d'eux-mêmes, sans être rachetés ? Certains médias peu sympathiques envers les milliardaires ont été rachetés, c'est vrai. Cette dynamique ne s'interrompra pas sans mesures pour financer le journalisme. Aujourd'hui, l'argent de la publicité finance d'abord les plateformes numériques américaines, qui captent les deux tiers des marchés publicitaires.

C'est précisément la responsabilité des parlementaires que de trouver les moyens de financer un journalisme de qualité, en mettant en place des mécanismes de marché respectant les principes démocratiques et le pluralisme, n'orientant pas le journalisme et laissant une liberté totale aux lignes éditoriales. Captation publicitaire, captation des contenus, demain captation par l'intelligence artificielle, et il sera même impossible de préciser l'origine des contenus : nous n'avons pas fini de dériver, sauf si des mesures législatives sont prises.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis. – Au Sénat, nous essayons de défendre la presse, comme en témoigne l'examen en séance mardi dernier d'une proposition de loi adoptée à l'Assemblée nationale, portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages et des producteurs de papier alors que, depuis le 1^{er} janvier, les éditeurs doivent payer une écocontribution à Citeo.

M. Patrick Eveno. – Il faut creuser l'idée de financer la liberté de l'information, de la presse, des médias. J'appelle de mes vœux la création d'une fondation européenne pour la liberté de l'information. Ce n'est pas la même chose que ce qui est prévu avec ce règlement : à l'image du consortium international des journalistes, se réunissant pour mener des enquêtes communes, on pourrait imaginer un observatoire du pluralisme et de la transparence, regroupant toutes les données européennes, et une fondation permettant de financer ses travaux.

Monsieur Laugier, quelques journaux sont rentables : le groupe *Le Monde* est redevenu rentable. *Le Monde diplomatique* appartient à Xavier Niel : la « pression de l'actionnaire » sur la rédaction ne se fait pas voir... *Le Monde*, *Courrier international*, *Telerama* et *La Vie*, sont rentables.

Le journal *Le Figaro* perd de l'argent, mais le groupe est rentable en raison de l'apport du groupe CCM Benchmark et des activités de voyages, qui financent le journal. Depuis le début de la crise de la presse en France, en 1973, avec la fermeture de *Paris-Jour* et de *Combat*, on a estimé qu'on ne pouvait pas laisser le journal de la Résistance et d'Albert Camus disparaître, et les premières aides à la presse ont été créées. Depuis cinquante ans, les

éditeurs de presse demandent de l'argent public non pour investir, mais pour boucler les fins de mois. L'essentiel des aides va à la distribution de la presse papier, dont l'avenir est assez compromis, à l'accompagnement du plan filière concernant les imprimeries de presse, soutiré par Jean-Michel Baylet, ou à l'indemnisation du syndicat du Livre parisien, quand tout a été regroupé chez l'imprimeur Riccobono...

Comme je le disais, il faudrait créer une fondation pour la liberté de l'information.

Encore une chose : sur la vérité et le problème des *fake news*, une citation de Marcel Proust, tirée de *Du côté de chez Swann* : « Les faits ne pénètrent pas dans le monde où vivent nos croyances, ils n'ont pas fait naître celles-ci, ils ne les détruisent pas ; ils peuvent leur infliger les plus constants démentis sans les affaiblir. » Je crois beaucoup à la déontologie, mais la question des *fake news* tient d'abord au fait qu'il est très difficile de sortir de l'enfermement dans nos bulles informationnelles.

Mme Cécile Dubois. – La loi de 1881 a déjà été attaquée, rognée sur plusieurs points ; il faut la préserver. Assurons-nous qu'elle soit renforcée, et que l'on arrête de la détricoter ! La récente loi sur le secret des affaires a fait du tort à la presse, certains éditeurs se trouvant mis en cause devant la Cour de justice de l'Union européenne. Remettons les choses dans l'ordre, dans la bonne hiérarchie de la loi de 1881.

Par rapport à l'économie, sans détailler toutes nos propositions pour un financement pérenne de l'information indépendante, nous proposons, un peu dans le sens des propos de M. Eveno, la création d'un conseil national de la presse, à l'image du Conseil national de la musique par exemple, pour établir un dialogue permanent entre parlementaires, représentants de l'État, des éditeurs et des journalistes, travailler sur les financements ou sur la question essentielle des *fake news* et sur l'océan d'informations dans lequel on ne se retrouve pas.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis. – Je remercie les deux présidents des commissions, ainsi que les intervenants. Nous pouvons retenir de ces échanges qu'il est extrêmement difficile d'appliquer des règles harmonisées entre des pays de traditions différentes. Je garde en mémoire l'audition devant la commission d'enquête de Thomas Rabe, président du groupe allemand Bertelsmann, qui nous avait exposé la vision allemande de la concentration et des relations entre éditeurs et rédactions, ainsi que leur culture juridique et politique tout à fait autre.

Dans notre pays, le corpus juridique est ancré dans la loi de 1881, et la conception du pluralisme a été patiemment construite depuis plus d'un siècle. Je ne crois pas que l'on puisse toucher à cet édifice par le biais d'un règlement européen dont la nécessité mérite d'être pesée, et qui ne serait pas débattu devant les parlements nationaux. Je salue l'excellente initiative qu'ont eue la commission des affaires européennes et la commission de la culture de s'associer très en amont sur ce dossier. Je souhaite que cette approche se poursuive dans la suite du parcours de ce texte.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure de la commission des affaires européennes. – Pour conclure cette table ronde, je dirais que nous nous réjouissons de poursuivre ce travail avec nos collègues de la commission de la culture. Des travaux antérieurs alimentent notre réflexion, que nous aurons à étendre à la presse audiovisuelle – ce matin, nous n'avons parlé que de la presse écrite. Nous poursuivrons donc nos travaux, en

dialoguant notamment avec le rapporteur pour avis de la commission du marché intérieur au Parlement européen, Geoffroy Didier.

J'ai été sensible au cri du cœur de Christophe Deloire, demandant au Sénat d'être offensif. Le Sénat a toujours été offensif sur ces sujets au niveau européen, et bien souvent en anticipation, notamment pour les droits voisins, le prix du livre numérique, ou encore les droits d'auteur. Nous continuons dans cet état d'esprit : nous avons émis des réserves sur ce texte au regard du principe de subsidiarité, et nous allons maintenant tenter de l'améliorer le plus possible. Notre souci est de ne pas écraser notre législation, en particulier la loi de 1881, qui reste un phare. Selon les États membres, la législation n'est pas aussi protectrice : il y a un risque d'homogénéisation par le bas, dont nous voulons nous préserver. Cela ne veut pas dire que tout est parfait en France, mais certains acquis essentiels doivent être préservés.

Nous partageons les objectifs : nous sommes préoccupés par l'État de droit dans certains pays européens. J'ai été sensible à la typologie proposée par M. Eveno, où la France apparaît comme un pays où la situation peut devenir menaçante. Nous devons rester vigilants, et nos travaux doivent apporter des solutions.

Nous avons pris en compte vos remarques sur l'article 6, paragraphes 1 et 2, ainsi que sur l'article 17. Vous avez tous évoqué la problématique des plateformes. Madame André, vous avez commis une sorte de lapsus en disant « si les plateformes peuvent être régulées ». Pour moi, elles doivent être régulées, c'est notamment l'objectif du DSA. Avec ma collègue Florence Blatrix Contat, nous étions co-rapporteuses pour la commission des affaires européennes sur le DSA, et nous pensons que ce texte ne va pas assez loin. Au niveau européen, il faut trouver des compromis, et nous ne pouvons pas toujours faire valoir nos exigences, concernant par exemple le pouvoir donné aux plateformes de retirer des contenus, que nous jugeons excessif au détriment de la liberté d'expression et de la liberté de la presse.

Nous avons été sensibles à la proposition de Christophe Deloire d'inverser le raisonnement, afin d'exiger des plateformes qu'elles construisent la fiabilité de l'information et créent les conditions de l'exposition du journalisme professionnel, plutôt que de retirer des contenus. Nous la prendrons en compte.

Madame André, la précarité des journalistes a été évoquée. Nous en sommes bien conscients, cela fait partie du sujet. Nous vous remercions, car nous connaissons mieux désormais l'association que vous animez.

Notre ambition est de respecter nos acquis fondamentaux, notre législation qui a fait ses preuves, mais aussi d'apporter une pierre à l'édifice, en rencontrant des parlementaires des pays évoqués, avec lesquels nous pourrions défendre quelques idées au niveau européen.

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 25.

Mercredi 12 avril 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Gouvernance des fédérations sportives et la mise en œuvre de la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France - Audition de MM. Philippe Diallo, président par intérim de la Fédération française de football (FFF) et Alexandre Martinez, président par intérim de la Fédération française de rugby (FFR)

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous sommes heureux d’accueillir M. Philippe Diallo, président par intérim de la Fédération française de football, ainsi que M. Alexandre Martinez, président par intérim de la Fédération française de rugby. Je les remercie de leur présence avec nous ce matin.

Vous représentez deux des plus grosses fédérations sportives françaises, qui abritent de formidables équipes nationales. Mes collègues se joignent à moi pour saluer la qualité de l’équipe de France de football qui s’est hissée en finale de la dernière Coupe du monde. Nous sommes nombreux à souhaiter le même destin, voire un peu plus encore, à l’équipe de France de rugby qui participera à la Coupe du monde qui se tiendra dans notre pays dans quelques mois.

Je n’oublie pas, par ailleurs, le rôle de vos fédérations pour développer la pratique de vos sports auprès des plus jeunes. C’est une dimension qui nous intéresse tout particulièrement dans cette commission, puisque nous sommes également la commission de l’éducation physique et sportive.

Cette audition intervient un peu plus d’un an après l’adoption de la loi du 2 mars 2022, visant à démocratiser le sport en France, une loi qui comprenait de nombreuses dispositions visant à moderniser la gouvernance des fédérations sportives. Nous souhaiterions connaître l’état de la mise en œuvre de cette loi, qui nécessitera des modifications statutaires pour de nombreuses fédérations.

Nous ne saurions ignorer par ailleurs que vos deux fédérations ont traversé des crises de gouvernance ces derniers mois, qui ne sont pas finies. Vous nous en direz un mot. Quels enseignements en tirez-vous plus précisément, alors que la ministre des sports vient d’engager une large concertation qui pourrait aboutir à de nouvelles modifications législatives à l’horizon de 2025 ? Quels sont selon vous les chantiers prioritaires pour permettre à vos deux fédérations de mieux fonctionner ?

Je souhaiterais également mentionner un dernier sujet d’actualité qui concerne l’avenir du Stade de France, et pour lequel vos deux fédérations sont directement concernées. L’État vient de lancer une double consultation portant, d’une part, sur une nouvelle concession d’exploitation et, d’autre part, sur une session du stade, l’arbitrage entre l’un ou l’autre des modèles n’étant pas encore effectué par l’État. Ces deux consultations prévoient - je cite - que « l’exploitation du stade devra permettre l’accueil prioritaire des événements organisés par la Fédération française de rugby et la Fédération française de football ».

Comment voyez-vous l'avenir de ce stade ? Vous êtes-vous concertés pour définir une position commune ? Examinez-vous la possibilité de participer activement à cette double consultation pour déposer soit une offre d'achat, soit une offre portant sur une concession d'exploitation ? Vous voyez que les sujets d'actualité ne manquent pas.

Je vais vous céder la parole dans quelques secondes pour un propos introductif d'une dizaine de minutes, après quoi je proposerai à Michel Savin, président du groupe d'études sur les pratiques sportives et les grands événements sportifs de vous poser une première série de questions, puis chacune des sénatrices et chacun des sénateurs qui le souhaitent pourront également vous interroger.

Enfin, je rappelle que cette audition est captée et diffusée sur le site Internet du Sénat.

M. Alexandre Martinez, président par intérim de la Fédération française de rugby (FFR). – Monsieur le président, monsieur le président de la Fédération française de football, mesdames et messieurs les sénateurs, vous l'avez rappelé, je suis président intérimaire. Je me qualifie moi-même d'apprenti président intérimaire, ce qui doit quelque part bien fixer les idées. Cet exercice étant nouveau pour moi, je compte sur votre bienveillante tolérance.

Je suis arrivé en 2016, à la faveur de l'élection de Bernard Laporte. J'étais retraité depuis deux ans, ancien cadre dirigeant d'Orange.

J'ai beaucoup joué au rugby dans ma jeunesse. C'est un sport qui m'a passionné tout au long de ma vie. Je me suis retrouvé serviteur du rugby en tant que président du club de Lavaur, dans le Tarn.

J'ai été président pendant dix ans, et cette expérience a semblé pertinente, ce qui fait que, lors de la campagne de Bernard Laporte, j'ai été coopté pour l'accompagner. À l'issue de cette campagne, qui a été parfois tumultueuse, je me suis retrouvé trésorier, poste important s'il en est.

Quand on arrive à la FFR dans les conditions dans lesquelles nous sommes arrivés, en décembre, en pleine période sportive, on se trouve immédiatement confronté au quotidien de la Fédération. Il faut s'occuper du rugby amateur, qui produit plusieurs milliers de matchs par week-end, et de la gestion du rugby d'élite, le Tournoi des six nations qui pointe le bout de son nez dès la fin du mois de janvier.

On essaye donc de faire revivre cette Fédération, sans forcément y avoir été préparé, en se posant des questions de gouvernance et d'éthique. Pour cela, on dispose des outils que sont le code du sport, à l'ésotérisme bien marqué pour un nouveau dirigeant, les statuts et les règlements de la Fédération, qui ont un caractère juridique qui confère peut-être un peu moins à l'ésotérisme, mais qu'on ne sait pas toujours lire quand on n'a pas la formation pour ce faire.

Nous sommes également dotés d'un comité directeur, d'une assemblée générale, d'un bureau fédéral, et nous devons toujours faire face au quotidien, qui génère des questions auxquelles on doit répondre quasi instantanément, sous peine d'être rapidement débordé.

Nous disposons aussi d'une structure composée de salariés qui ont la compétence, le dévouement et la motivation. Pour autant, se pose la question de la relation entre élus et salariés pour quelqu'un qui, comme moi, n'a jamais été élu.

Lorsqu'on arrive dans une fédération, on ne sait pas forcément trop bien répondre à la question de la gouvernance et de l'éthique. On y répond avec son propre référentiel, c'est-à-dire l'expérience. Au fil du temps, on découvre plein de pratiques, de coutumes, de traditions – et le rugby est riche en traditions. Au fur et à mesure qu'on avance, on prend conscience que les instances de gouvernance auraient dû nous obliger à traiter les choses différemment. On s'aperçoit qu'on fait des erreurs, qu'on peut ou non rattraper.

Même s'il existe des textes – et ils sont importants –, ils ne valent que par la manière dont on les applique. Comment sélectionner une équipe nouvelle ? Quelles sont les compétences nécessaires pour gérer une fédération ? Comment, à travers des formations, introduire cette équipe nouvelle dans la gestion d'une fédération ? Vous devinez le sens de mon propos. Ces choses-là n'existent pas et on devient, de fait, autodidacte.

Pour autant, vous l'avez dit, monsieur le président, les résultats de l'équipe de France de rugby sont aujourd'hui plutôt intéressants. On a introduit une autre forme de gouvernance. On n'a plus de grands électeurs, et 100 % des clubs contribuent à l'élection des dirigeants de la FFR, dans une démocratie totale.

Les clubs semblent plutôt satisfaits de la manière dont les choses sont gérées. Globalement, les résultats ne sont donc pas si mauvais. Je ne dis pas cela pour mettre en avant la performance de l'équipe en place, mais pour souligner que, tout comme M. Jourdain, on a peut-être fait de la prose sans le savoir en gérant la FFR selon les canons attendus.

Nous sommes aujourd'hui sur le chantier de la mise en œuvre de la loi sur le sport. Je vous expliquerai tout à l'heure la façon dont on essaye de s'organiser. Avant toute chose, je pense qu'il faut préparer les équipes dirigeantes qui arrivent, car mon expérience, depuis sept ans, me laisse penser que notre niveau de préparation n'était pas satisfaisant. Nous avons peut-être commis des erreurs et contribué à la crise de la FFR que vous évoquiez tout à l'heure.

M. Philippe Diallo, président par intérim de la Fédération française de football (FFF). – Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je vous remercie de nous donner la parole sur ce thème important de la gouvernance des fédérations qui a connu, dans nos disciplines respectives, un certain nombre de tumultes ces derniers mois et ces dernières années.

Il est important pour nous d'en faire le constat mais aussi, par rapport au dispositif législatif mis en place en mars 2022, de voir comment ces dispositifs législatifs répondent à nos préoccupations.

Si vous me le permettez, je voudrais évoquer un point d'histoire pour montrer les évolutions de la gouvernance s'agissant de la FFF qui, comme d'autres domaines de la société française, avance souvent à l'occasion de crises.

Notre première crise de gouvernance des temps modernes remonte à la Coupe du monde 2010. Certains d'entre vous se souviennent que nos joueurs avaient, à la face du monde, refusé de descendre d'un bus, ce qui avait non seulement créé un trouble sportif, mais aussi une dégradation de l'image de la France compte tenu de la répercussion médiatique d'une coupe du monde de football.

On avait alors mis en avant la question de la gouvernance de la FFF, qui n'aurait plus correspondu aux obligations d'une grande fédération en charge de budgets importants,

dans un sport regroupant plus de deux millions de licenciés et ayant une grande résonance internationale.

Comme c'est parfois le cas, une crise de gouvernance qui a fait l'objet d'états généraux s'est enclenchée à l'issue de cette crise sportive. L'ensemble des représentants du football se sont réunis pour déterminer quelle pourrait être la meilleure gouvernance pour éviter ce type de crise à l'avenir.

C'est à cette occasion qu'est née la nouvelle gouvernance de la FFF. Elle reposait sur un certain nombre de grands axes. Le premier axe, c'était un exécutif resserré, la précédente gouvernance comptant entre 20 et 30 membres dans le comité exécutif. L'idée avait été de resserrer l'exécutif de la Fédération pour obtenir une plus grande agilité et une plus grande efficacité.

Deuxième point important : on avait mis en place un scrutin de liste, partant de la philosophie qu'une liste, c'est une tête de liste, un *leader* qui, avec sa liste, constitue une équipe porteuse d'un programme. À travers cette tête de liste, cette équipe et ce programme, l'idée était d'avoir une cohérence dans l'action fédérale.

Ceci a été mis en place en 2011 et perdure aujourd'hui. Force est de constater que la mise en place de ce dispositif a eu des résultats probants sur la durée. Vous avez bien voulu faire état des résultats sportifs des équipes nationales françaises : ils représentent, je peux le dire, l'âge d'or du football français. Sur sept tournois finaux mondiaux, la France a été présente quatre fois en finale et deux fois vainqueur.

Mon âge me permet de dire qu'il fut des époques où la question n'était pas de savoir si on allait en finale, mais simplement au tournoi final. De ce point de vue, un progrès incontestable a eu lieu.

Côté féminin, l'équipe féminine a été demi-finaliste de l'Euro de football, et je pourrais évoquer les résultats des équipes de jeunes. La mission de la FFF est de permettre à ces équipes, à tous les niveaux, d'être les plus performantes possible. Je pense que les résultats ont été probants de ce point de vue.

Sur le plan économique, la FFF a connu ces dix dernières années une croissance de ses revenus qui lui ont permis de financer le développement de la pratique pour tous et du football amateur. Pour la première fois dans l'histoire, la FFF a été en capacité de verser plus de 100 millions d'euros au football amateur.

Je pense que la gouvernance qui a été mise en place ne s'est pas limitée à ces constats sportifs ou économiques, mais qu'elle s'est ouverte sur davantage de démocratie. Lorsqu'on regarde les différentes échéances électorales, avec ce scrutin de liste, on constate que pas moins de quatre listes ont été présentes à chaque fois, permettant une assez grande diversité de la compétition électorale au sein de notre fédération et, tous les quatre ans, d'exprimer son programme avec une équipe et une tête de liste.

Sur le plan de la féminisation, notre comité exécutif, qui est composé de douze membres, compte 25 % de femmes. Elles n'ont pas simplement le rôle de membres mais sont, pour l'une, trésorière, pour l'autre secrétaire générale, ce qui signifie que, sur les trois fonctions qualifiées de vice-président, trésorier et secrétaire général, deux sont occupées par des femmes. Précédemment, la vice-présidente de la FFF était aussi une femme.

Ce sont, de ce point de vue, un certain nombre d'acquis qui font que nos prédécesseurs, lorsqu'ils ont modifié les statuts de la FFF et sa gouvernance, ont me semble-t-il obtenu un certain nombre de résultats probants dans les différents domaines dans lesquels une fédération peut intervenir.

En mars 2022, le législateur a souhaité renforcer les éléments de démocratie à travers un vote plus direct des clubs. Il a introduit des principes de parité pour renforcer les tendances plus générales de la société, qui visent à permettre à des femmes d'occuper des postes d'élues au sein de fédérations.

Bien évidemment, nous nous inscrivons dans cette démarche et la soutenons. Il n'y a pas d'ambiguïté de ce point de vue. La FFF a mis en place depuis déjà plusieurs mois un certain nombre de groupes de travail, qui sont en charge de transposer les dispositions législatives dans nos statuts.

Du point de vue de la démocratisation et du vote de nos 14 000 clubs, la transposition et le processus électoral ne sont pas si simples, mais nos amis du rugby nous ont montré la voie, et nous ferons de même.

En revanche, deux ou trois points nous semblent devoir appeler une certaine vigilance. Aujourd'hui, notre comité exécutif compte douze membres élus et deux membres de droit. Mécaniquement, les dispositions de la loi de mars 2002 font que nous allons passer à 28. D'une certaine manière, par rapport à l'évolution historique, c'est un retour à ce qui se passait avant 2010 pour la FFF.

Les notions de resserrement de l'exécutif et d'agilité que j'ai évoquées nous interrogent donc : à 28, il est évidemment moins facile de pouvoir diriger qu'à une douzaine de personnes.

Le deuxième élément que je voulais mettre en lumière, c'est celui de la parité, non dans son principe, mais sur le plan des conséquences qu'elle introduit dans le mécanisme tel qu'il a été prévu par le législateur.

À l'avenir, sept personnes qualifiées devront obligatoirement faire partie de l'exécutif des fédérations et avoir au moins 25 % des sièges, d'où les 28 membres *a minima*.

La difficulté vient du fait que ces sept personnes qualifiées, qui sont des entraîneurs, des joueurs, des arbitres, des médecins, sont désignées par leurs pairs. Quand vous vous présentez à l'élection avec votre liste, vous ne savez pas, *a priori*, si c'est un homme ou une femme qui va être désigné. Il y a là une question de *timing* entre la désignation de sept personnes qualifiées et la liste que vous devez constituer.

C'est l'ensemble du futur organe directeur qui doit être paritaire. Cela veut donc dire que vous devez attendre de connaître le genre de ces sept personnes qualifiées pour constituer votre propre liste.

Selon un certain nombre de simulations, avec 28 membres, on se retrouve avec des listes où l'on doit présenter treize ou quatorze femmes et sept ou huit hommes. Dans des fédérations où l'on compte moins de 10 % de licenciées et de dirigeantes, cela constitue une difficulté organisationnelle pour le processus électoral.

La question de l'élargissement de l'exécutif et de la mise en œuvre de la parité soulève donc des questions. Les échéances sont courtes – on parle de 2024. Nos fédérations auront donc deux fenêtres de tir pour modifier leurs statuts, soit juin 2023, soit décembre 2023.

Nous avons engagé une réflexion pour trouver les meilleurs mécanismes qui nous permettront de répondre à ces questions. Nous sommes parfaitement pour la parité, mais en faisant en sorte que la liste présentée aux électeurs soit paritaire. Sans tomber dans des usines à gaz – tirage au sort, etc. –, il nous aurait semblé plus simple de garantir le principe de parité de cette façon.

Voilà les problématiques de gouvernance auxquelles nous sommes confrontés pour la mise en œuvre de cette loi.

J'y ajouterai quelques éléments annexes, comme la taille des fédérations. Il faut bien avoir à l'esprit que le processus électoral, tel qu'il nous est présenté, représente 35 000 éducateurs, 25 000 arbitres, 14 000 clubs.

Nous l'assumerons, car nous sommes une fédération importante, mais c'est un processus électoral lourd que nous avons à mettre en œuvre, avec tous les pièges juridiques qui peuvent se poser pour ce qui est des collèges et des processus électoraux, qui doivent nous amener à une assemblée électorale en décembre 2024.

Voici nos appréhensions. Même si, encore une fois, nous partageons les principes de la loi – en matière de démocratisation, nos amis du rugby ont été en avance sur nous –, nous nous posons un certain nombre de questions sur la mise en œuvre opérationnelle des principes qui ont été retenus par le législateur.

M. Michel Savin. – Merci pour cette présentation.

M. Martinez a rappelé le fonctionnement et le mode des élections au sein de la FFR. Je pense qu'il est bon de l'avoir fait remarquer, car on a vu dernièrement, lors du référendum portant sur la désignation d'un président délégué afin de remplacer le président Laporte, que la démocratie avait parlé : 84 % des clubs ont voté contre cette proposition. Ce type de consultation fonctionne donc au sein de la FFR.

Vous n'avez pas répondu à la question du président Lafon sur l'éventuel rachat du Stade de France, peut-être même en y associant la FFF. Le Stade de France va être utilisé pour les jeux Olympiques l'année prochaine. Trois rencontres du Tournoi des six nations vont être délocalisées. On annonce un manque à gagner de 2,5 millions d'euros par match. Est-il prévu une compensation et par qui ? Une absence de compensation représenterait une perte de près de 8 millions d'euros pour la FFR.

Par ailleurs, des élections sont prévues dans quelque temps au niveau du comité directeur. Pouvez-vous nous confirmer que le nouveau président aura une durée de mandat d'un an, jusqu'au renouvellement des fédérations, en 2024 ?

S'agissant du football, M. Diallo a précisé que les choses ont évolué après la crise sportive de 2010, et qu'il existait une volonté d'un exécutif resserré, d'une cohérence dans la direction de la FFF et d'une élection par liste.

Vous avez également relevé les difficultés en matière de parité que vous pouvez rencontrer, comme d'autres fédérations, du fait de la nécessité d'associer au sein des comités directeurs des personnes qualifiées. Pensez-vous qu'il faille à nouveau modifier la loi ? Le Sénat avait déjà alerté sur cette difficulté face aux dysfonctionnements qui pourraient se produire.

D'autre part, les clubs professionnels représentent actuellement 38 % des voix, contre 25 % en 2010. Cette proportion vous paraît-elle cohérente ? Quel serait à vos yeux le meilleur pourcentage ? Les représentants des clubs professionnels pèsent en effet très lourd et peuvent, avec le soutien de quelques présidents de région, rapidement prendre la tête de la FFF, ce qui est le cas aujourd'hui, avec un président issu du monde professionnel. Ceci ne fausse-t-il pas les relations entre la Ligue et la société commerciale ?

Le niveau de contrôle effectif que la FFF peut avoir sur la société commerciale vous paraît-il suffisant aujourd'hui ? On a peu d'informations sur le fonctionnement de cette société commerciale. Il serait intéressant d'en obtenir.

Enfin, vous avez rappelé les chiffres en matière de parité au sein du comité exécutif. Il y a vraiment là un travail à mener. Si vous avez des propositions, le Sénat pourrait les examiner.

M. Alexandre Martinez. – Vous m'avez demandé notre position par rapport aux appels d'offres qui ont été lancés concernant le Stade de France. Notre métier n'est pas de gérer des stades, mais d'organiser la pratique du rugby en France.

Pour autant, certaines fédérations sont propriétaires de leur stade. C'est le cas de la fédération anglaise, qui possède Twickenham, mais qui a eu du mal à passer le Covid. Un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) a été mis en place, et on a toutes les raisons de penser que les charges liées à l'exploitation de Twickenham en sont en partie à l'origine.

Vous posez par ailleurs la question de savoir si nous nous sommes concertés avec le président Diallo à ce sujet. Non, pas sur cette question. Nous devons nous rencontrer prochainement. Nous évoquerons ce sujet. Notre posture est aujourd'hui une posture d'attente et de neutralité. Les appels d'offres précisent que les matchs internationaux de la FFF et de la FFR devront pouvoir se tenir au Stade de France. Nous avons donc une garantie par rapport au futur lauréat quant au fait que le Stade de France sera toujours à la disposition de nos équipes pour que les matchs s'y déroulent.

Nous sommes aujourd'hui dans l'attente. Si on vient nous consulter, nous apporterons les réponses que nous pensons devoir apporter, mais nous n'avons pas de doctrine préétablie.

S'agissant du Stade de France, vous avez évoqué le fait que des travaux vont s'y dérouler dans le cadre de la préparation aux jeux Olympiques, qui vont se traduire par la délocalisation des matchs du Tournoi des six nations.

Je crois comprendre que d'autres travaux sont prévus dans le cadre de la desserte du Stade de France. C'est un sujet récurrent. Les chiffres du manque à gagner que vous avez annoncés sont à peu près ceux sur lesquels nous communiquons, soit environ 2,5 millions d'euros par match. Si cela se confirme, cela pèsera cruellement sur le budget de la FFR, qui tourne autour de 130 millions d'euros. Lorsque nous le présentons en assemblée générale, il

est très proche de l'équilibre. Notre rôle est de consacrer l'ensemble des ressources à nos missions et non de dégager un résultat. Nous ne sommes pas une entreprise. Nous sommes gérés comme une entreprise, mais nous ne sommes pas là pour verser des dividendes à d'éventuels actionnaires, et nous reversons à nos clubs tout ce que nous pouvons reverser.

Nous avons rencontré certaines parties prenantes. Pour nous, il y en a trois dans cette affaire, l'actuel consortium, le ministère des sports et le Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJOP).

Nous avons rencontré deux des parties prenantes sur trois et allons poser la question de l'indemnisation éventuelle – ou de la compensation –, car il s'agit en effet d'un manque à gagner auquel nous sommes extrêmement sensibles.

Vous avez évoqué les élections à venir. La crise que nous traversons n'était pas préméditée. Nous allons, dans le total respect des statuts de la Fédération, réaliser la reconstitutive du comité directeur et désigner un nouveau président.

Nous avons consulté le comité d'éthique de la FFR pour connaître ses recommandations par rapport à ces élections, dans la mesure où c'est une première pour nous. Cette situation ne s'était jamais produite. Nous déclinons les recommandations du comité d'éthique.

Comment vont se dérouler ces élections ? Au niveau de la reconstitutive du comité directeur, qui est composé de 40 membres, douze sont aujourd'hui démissionnaires. Il s'agit de scrutins nominaux. Ces élections se dérouleront dans le cadre d'une assemblée générale, sous un format électronique. Les douze candidats qui recevront le plus de « clics » seront élus au comité directeur. Les électeurs sont les clubs.

Ne peuvent par ailleurs candidater au poste de président que des membres élus au comité directeur. Ils se présentent devant les clubs. C'est aussi le candidat qui recueillera le plus de « clics » qui sera élu président pour un an, jusqu'à la prochaine échéance électorale qui, comme toutes les fédérations, s'inscrit dans les six mois qui suivront la clôture des jeux Olympiques.

M. Laurent Lafon, président. – Les douze membres qui ont démissionné sont ceux de l'opposition. Le système que vous venez de décrire pourrait-il aboutir, pour un an, à ce qu'il n'y ait plus un représentant de l'opposition dans votre comité de direction ?

M. Alexandre Martinez. – L'opposition comptait neuf membres. Trois ont démissionné au cours de leur mandat. Vous avez tout à fait raison : le système pourrait conduire à ce qu'il n'y ait plus de membres de l'opposition au comité directeur après l'élection, ou que l'on compte douze membres de l'opposition.

M. Philippe Diallo. – S'agissant de la loi, comme je l'ai indiqué, la FFF a mis en place des groupes de travail avec l'ensemble des parties prenantes pour transposer les dispositions. Le calendrier devrait permettre au comité exécutif de la FFF d'exposer les préconisations des groupes de travail au comité exécutif au mois de mai, auquel cas une présentation aurait lieu devant l'assemblée générale extraordinaire de la FFF en juin.

C'est le calendrier idéal. Si l'assemblée de juin ne permettait pas de recueillir la majorité qualifiée nécessaire de 66 %, cela nous laisserait une deuxième fenêtre de tir en

décembre 2023, qui permettrait de représenter un texte. Si, par malheur, ces statuts n'étaient pas adoptés en décembre 2023, cela poserait question.

Les élections générales étant prévues en décembre 2024, la prochaine assemblée générale extraordinaire n'aurait lieu qu'en juin 2024. Entre l'adoption du nouveau texte et la mise en place d'une campagne électorale, les délais seraient extrêmement courts, voire impossibles à tenir pour que les élections aient lieu en décembre 2024.

S'agissant de la parité, faire en sorte que la parité soit liée à la présentation de la liste elle-même nous semblerait constituer une garantie, en excluant les personnes qualifiées, ce qui permettrait une visibilité absolue, sans tenir compte des personnes qualifiées désignées par des tiers qui entrent dans le comité exécutif. Cela nous semblerait plus opérationnel, tout en permettant d'atteindre l'objectif au sein de l'exécutif de la FFF.

Vous avez évoqué la place des clubs professionnels. Après la crise de 2010, la réforme les a conduits à une représentation de 37 % au sein de l'assemblée fédérale. Cette place significative correspondait à deux éléments. Aujourd'hui, les clubs professionnels constituent la majeure partie de l'économie du football. Je rappelle d'ailleurs que celle-ci profite à la FFF puisque, par convention financière, 2,5 % des revenus des clubs professionnels sont reversés à la FFF annuellement. Plus le football professionnel se porte bien, plus la FFF se porte bien elle-même.

Vous avez évoqué un potentiel conflit d'intérêts me concernant, puisque j'ai effectué une partie de ma carrière au sein de l'univers professionnel. J'ose espérer qu'en devenant président, on se plie à l'intérêt général et que l'origine n'est pas un élément qui colle à la peau comme un sparadrap. Je pense, même en tant que président intérimaire, remplir cette mission d'intérêt général.

Je l'ai dit tout à l'heure : tout en venant du football professionnel, j'ai eu l'occasion de présenter les comptes de la Fédération à deux reprises, et à deux reprises le football amateur a battu des records historiques en matière d'aides. Il n'a donc pas eu à s'en plaindre – pour l'instant en tout cas.

Vous m'avez demandé si les clubs professionnels conserveraient le même pourcentage. Les travaux ne sont pas terminés, mais on s'oriente vers une baisse du pourcentage des clubs professionnels au sein de l'assemblée fédérale. Une forme de consensus est en train de se dessiner.

J'ajoute que lorsque vous présentez des statuts à une assemblée générale extraordinaire, vous devez recueillir 66 % des voix. Vous demandez donc à certains, d'une certaine manière, de scier la branche sur laquelle ils sont assis.

C'est une opération délicate à mener. Il faut trouver les équilibres et les consensus pour recueillir cette majorité qualifiée, ce qui n'est pas le plus aisé, en essayant de tenir compte des intérêts des uns et des autres.

Vous avez évoqué la question de la société commerciale, qui est un sujet très structurant, que votre assemblée a eu à connaître. Je rappelle que cette société commerciale ne surgit pas de nulle part, mais qu'elle est issue d'une double crise qu'a connue le football professionnel dont, comme beaucoup, la crise du Covid. Nous avons en effet été le seul pays

en Europe à arrêter nos compétitions. Cet arrêt s'est traduit par la rupture des contrats de télévision des clubs professionnels et par 200 millions d'euros de pertes immédiates.

Par ailleurs, notre principal diffuseur a fait faillite alors qu'il avait souscrit des contrats à hauteur de 3,2 milliards d'euros sur quatre ans. Il n'a versé que 200 millions d'euros.

Dans ces circonstances, on peut comprendre que les clubs professionnels se soient trouvés dans une situation de fragilité économique majeure. Une solution innovante a été proposée consistant, à partir de la ligue professionnelle, à créer une filiale commerciale dans laquelle un tiers – en l'espèce un fonds – est venu prendre 13 %, amenant à cette occasion 1,5 milliard d'euros, ce qui a permis aux clubs français de pouvoir faire face à cette double crise.

Où en est-on aujourd'hui ? Lorsque cette société a été constituée, le législateur a prévu quelques garde-fous. Je pense notamment au plafonnement du pourcentage qu'un fonds peut prendre dans une société commerciale, mais aussi au fait qu'il s'agit d'une filiale à 87 % de la ligue professionnelle, celle-ci étant elle-même une subdélégation de la FFF. En bout de course, cette dernière garde la main sur l'ensemble du dispositif.

Cette société va être le cénacle où va se préparer la prochaine échéance majeure concernant l'appel d'offres des droits audiovisuels de la Ligue 1 du football français, qui devrait avoir lieu à l'automne 2023. Ce sont les équipes de la Ligue et le fonds, avec son expertise, qui vont préparer cet appel d'offres, qui doit se situer dans une trajectoire de croissance pour pouvoir répondre aux échéances, à savoir les remboursements de l'apport du fonds. Il faut donc être dans une trajectoire pour pouvoir faire face dans de bonnes conditions.

Enfin, dans les statuts de cette société commerciale, la FFF, ès qualité, *via* son président, est membre des conseils de supervision. Nous apprenons en marchant. Ce sont des démarches novatrices au sein du sport français, mais elles ont répondu à une problématique ponctuelle de crise et doivent maintenant générer un retour sur investissement pour permettre au football français d'avoir une croissance dans les années qui viennent.

M. Laurent Lafon, président. – Deuxième série de questions avec les rapporteurs de la mission d'information sur les jeux Olympiques, Claude Kern, puis David Assouline.

M. Claude Kern. – Messieurs les présidents, merci pour vos propos liminaires.

Vous avez noté que la coconstruction d'un modèle de gouvernance partagée, à responsabilités réparties entre l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales ainsi que les partenaires du monde économique a été le scénario retenu *via* la mise en place de l'Agence nationale du sport (ANS).

La réforme de la gouvernance du sport repose aussi, en contrepartie d'une plus grande responsabilisation et d'une plus grande autonomie du mouvement sportif, sur la rénovation de l'exercice de la tutelle de l'État sur les fédérations et sur une transformation substantielle du modèle fédéral en matière de transparence.

Plus qu'un objectif de gouvernance partagée, je pense qu'il serait plus pertinent d'envisager une notion de gouvernance coordonnée. Quelle est votre position ? Comment cela peut-il être mis en œuvre efficacement selon vous ?

Par ailleurs, ne faudrait-il pas, avant toute chose, envisager et élaborer un grand projet construit pour le sport de demain, avant d'ajouter des réformes de structures ?

Comment l'envisagez-vous ? L'un des enjeux majeurs de la rénovation de la gouvernance n'est-il pas de prendre en compte de nouveaux acteurs, de nouvelles pratiques et de nouvelles organisations et technologies, dans un écosystème complexe, plus ouvert que jamais, où tout est connecté ?

Je ne peux m'empêcher d'évoquer le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques. Vous n'êtes pas sans savoir que le Sénat et l'Assemblée nationale viennent de se mettre d'accord sur ce projet de loi.

À l'article 12, nous avons notamment mis en place pour les grands événements sportifs une billetterie nominative, dématérialisée et infalsifiable présentant des conditions particulières en termes d'organisation et de sécurité.

Ce dispositif, qui doit s'appliquer à partir de juillet 2024, est le fruit des travaux du Sénat suite aux incidents survenus au Stade de France lors de la finale de la Ligue des champions, rapport dont le coauteur est le président Lafon.

La Coupe du monde de rugby 2023 devrait, d'après ce que j'ai noté, déjà satisfaire à ces critères. Quels sont selon vous les matchs qui devront bénéficier de ce dispositif à partir de juillet 2024 ?

M. David Assouline. – Ce n'est pas tant en qualité de rapporteur sur le suivi de la préparation des jeux Olympiques que je voudrais poser des questions, mais plus globalement.

Je suis de plus en plus admiratif du sport en général et du rugby en particulier, même si je suis un « fondu » de football. Ces deux disciplines sont probablement, dans le domaine du sport collectif, celles qui suscitent le plus de passion, d'émotions et qui permettent le plus de rencontres collectives. Elles ont un effet pédagogique très important sur la société, dont elles sont aussi le reflet.

Avec les crises de gouvernance, on a eu le sentiment que, vivant comme des corps autonomes, ces sports ne suivaient pas les évolutions qui ont touché l'ensemble de la société.

Ma première question est liée à une actualité brûlante évoquée dans l'hémicycle : la réforme reportant l'âge de la retraite à 64 ans impacte énormément le mouvement associatif et les bénévoles, qui sont le cœur de ce qui fait vivre au quotidien les milliers de clubs de rugby ou de football.

On sait que beaucoup de Français et de Françaises, passionnés de ces sports, s'engagent bénévolement au moment de la retraite pour aider les associations sportives dans la prise en charge des enfants et des jeunes, dans l'arbitrage, etc. À partir du moment où ils partiront à la retraite à 64 ans, avez-vous évalué l'impact que cela peut avoir ? Je crois que cela a été fait pour le mouvement associatif et bénévole.

Par ailleurs, dans une société marchande, ne pensez-vous pas que vous avez un rôle, en tant que fédération représentant l'intérêt général, dans la mise en place de garde-fous contre la fuite en avant qui, pour générer de l'argent, crée des situations qui ne sont plus tenables et qui entrent en contradiction avec l'état d'esprit qu'on veut inculquer aux jeunes, mais aussi avec la santé des sportifs ?

La multiplication des matchs provoque des situations de plus en plus problématiques. On voit de plus en plus de blessures, de fins de carrière précoces et de

traumatismes à long terme. L'économie française, au nom de la rentabilité, impose des conditions de travail parfois pénibles, on en a parlé beaucoup dans l'hémicycle, mais cela existe aussi dans le sport. Quelles sont vos approches face à cette « course au fric » ?

L'égalité entre les femmes et les hommes a touché l'ensemble des secteurs. Vous y répondez par la parité. Cela suffit-il ? Le sport a un rôle dans la lutte contre le sexisme, très présent dans les disciplines masculines, mais aussi contre l'homophobie, le racisme, intolérables dans des stades, et qui constituent une insulte à l'humanité.

Enfin, le service public ne peut diffuser le football parce que cela coûte trop cher. Certes, les matchs de l'équipe de France sont diffusés en clair sur TF1 mais, du fait du changement des règles, le service public ne peut jamais concourir et le fait qu'il puisse perdre le Tournoi des six nations, dont il avait l'exclusivité, me pose problème.

On prétend que cet argent revient finalement au mouvement amateur – ce qui est vrai. Comment les choses se passent-elles concrètement ?

Enfin, j'ai l'impression que vous pouvez être un très bon régulateur, en rappelant à chaque fois l'intérêt général en tant que Fédération par rapport aux ligues, qui constituent des sortes de syndicats des clubs professionnels et qui sont de plus en plus des entreprises, parfois tenues par des fonds étrangers.

Que pourrait-on modifier pour que vous ayez plus de poids ? On a le sentiment que les professionnels ont une emprise de plus en plus importante, on le voit avec l'intervention d'Aulas dans cette crise.

Que pensez-vous qu'il faille faire pour que la FFF serve de référence au football en France ? Il peut y avoir des questions similaires pour le rugby, mais c'est un sujet que je connais moins.

M. Philippe Diallo. – Le sénateur Kern a évoqué la question de la gouvernance partagée, coordonnée, et de l'ANS. J'ai également noté des questions sur le projet fédéral concernant la billetterie.

La gouvernance partagée et l'ANS sont des innovations qui réunissent autour de la table toutes les parties prenantes, notamment les collectivités locales, qui sont en fait le principal financeur du sport français, et qui siègent au conseil d'administration, devenu le pilote de l'ensemble des financements du sport français.

L'objectif est atteint de ce point de vue grâce à la capacité à faire dialoguer des gens qui ne se rencontraient pas forcément directement dans ce type de cénacle.

Deuxièmement, les moyens sont notamment liés aux grandes compétitions – je pense aux jeux Olympiques – qui ont conduit à une mobilisation des pouvoirs publics dans cette période particulière qui nous amène jusqu'en 2024. Je demeure néanmoins vigilant en ce qui concerne la mobilisation lorsque les lumières des jeux Olympiques s'éteindront.

Troisième élément de réflexion s'agissant du financement : on constate que pratiquement 99 % des revenus de cette agence sont publics. Or le passage d'un financement public à un financement provenant des entreprises reste à construire. C'est un sujet de réflexion. La Cour des comptes s'est notamment penchée, je crois, sur cette question importante.

La FFF a obtenu un agrément pour développer tout un tas de pratiques moins connues que le football à onze – futnet, beach soccer, foot en marchant –, qui permettent une vraie fidélisation. Nous suivons l'évolution de l'ensemble des pratiques et du développement du sport-loisirs, moins compétitif mais qui attire des publics différents.

Quant à la billetterie nominative, elle est mise en place pour un certain nombre de grandes manifestations, qu'elles soient internationales ou qu'il s'agisse de l'équipe de France, des coupes d'Europe, etc. Elle n'est cependant pas, me semble-t-il, au niveau de la Ligue 1 ou de la Ligue 2, encore mise en place systématiquement.

Comme vous le savez, il existe avant chaque rencontre une réunion qui rassemble les clubs, les autorités de police et les préfetures pour déterminer le degré de dangerosité de telle ou telle manifestation et mettre en œuvre les moyens pour qu'elles se déroulent dans le meilleur contexte de sécurité possible.

La finale de la Ligue des champions a été la démonstration d'une de ces difficultés, la dématérialisation de la billetterie n'ayant pas été pleinement prise en compte, entraînant des problèmes à l'entrée du stade.

M. Alexandre Martinez. – Je suis beaucoup moins compétent que Philippe Diallo en matière d'ANS. La FFR travaille bien entendu avec l'ANS dans le cadre de la Coupe du monde 2023, mais aussi dans le cadre des aides. Nous avons servi de test à la discussion organisée par la FFR. De ce point de vue, les choses peuvent être considérées comme un succès, le débat ayant permis de mieux répondre aux finalités des aides en question.

Des choses existent s'agissant de la gouvernance coordonnée entre les fédérations et l'État, à commencer par le dispositif légal. La loi de mars 2022 en fait partie. Tous nos directeurs techniques nationaux sont des conseillers techniques du sport et des cadres d'État. La FFR en compte environ 45. Ils portent le double message de l'État et de la FFR.

Travailler à davantage de coordination, pourquoi pas ? Peut-être faut-il, lorsque de nouvelles élections ont lieu et que de nouvelles équipes arrivent, qu'un travail soit organisé par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) ou par l'État afin que l'information soit connue *a minima*, de manière à ce que les choses se déroulent avec une forme de coordination. J'insiste à ce sujet, car pour la nouvelle équipe qui est arrivée aux affaires, le besoin d'une information minimale était réel.

Pour ce qui est de la billetterie, tout le monde a fait les mêmes progrès, la digitalisation aidant. Elle est mise en place dans le cadre de la Coupe du monde 2023, avec le traçage qui a été évoqué.

Sa mise en place sera achevée pour la prochaine saison des matchs de l'équipe de France, à l'issue de la Coupe 2023. Un certain nombre de clubs professionnels du top 14 et de Pro D2 sont déjà à ce niveau-là, mais je pense qu'il était souhaitable que les choses se développent, même si le rugby n'est pas tout à fait le football dans ce domaine.

M. Philippe Diallo. – S'agissant des questions du sénateur Assouline, le football compte 400 000 bénévoles, dont plus d'un quart a plus de 50 ans. Le sujet présente donc un certain intérêt.

Les causes de la désaffection sont multiples. Beaucoup de rapports ont été rédigés autour de cette question de l'engagement bénévole. Pour l'instant, nous n'avons pas encore pu

tirer de conséquences d'un report de l'âge de la retraite à 64 ans ni connaître l'incidence que cela pourrait avoir sur l'engagement des bénévoles, mais c'est un sujet qu'on suit avec attention. Nous organisons près d'un million de matchs par an, et ceux-ci ne pourraient se tenir sans les bénévoles. Ce sujet est donc devant nous.

Vous avez évoqué la multiplication des matchs. Pour aller pleinement dans votre sens, la santé des sportifs est un sujet de préoccupation. Je suis très demandeur de pouvoirs de régulation. La vraie question est celle-là, et on l'a vu à l'occasion, par exemple, de la tentative de création d'une super Ligue privée en Europe. Il doit y avoir un pacte de confiance entre les gouvernements et les autorités sportives.

Dans une économie ouverte, une fédération, qu'elle soit internationale ou nationale, n'a pas tous les pouvoirs. Si l'on veut avoir une capacité de régulation, il faut avoir la sécurité juridique qui va avec. Je pense que cela dépasse le pouvoir d'une fédération. C'est pourquoi une législation nationale ou européenne me paraît essentielle. Quel sport veut-on pour demain ? Souhaite-t-on une américanisation du sport européen ? Soit on applique le dispositif que l'on connaît aux États-Unis – qui a notamment pour vertu de sécuriser les actionnaires du sport dans un système fermé –, soit on souhaite préserver le modèle sportif européen.

Encore faut-il qu'il existe une capacité de régulation. Cela dépend des ententes entre gouvernement, notamment au niveau européen, pour savoir de quel outil on peut disposer pour plafonner un nombre de rencontres par an, limiter la masse salariale, avoir plus de transparence financière, mieux garantir la santé des sportifs, en coordination avec les règles générales des sociétés et du droit du travail. C'est là une réflexion politique au sens noble du terme sur l'avenir du sport en Europe.

J'attends avec impatience la décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui, à travers les plaintes déposées contre la super Ligue privée, posera je pense les bases d'une jurisprudence qui s'appliquera à tous en Europe et fixera la ligne à suivre, en précisant les moyens qui y seront affectés pour garantir la préservation d'un modèle sportif européen.

S'agissant des questions d'égalité, de racisme et d'homophobie, je ne peux que vous rejoindre sur la nécessité de condamner et de sanctionner ces faits. Dans ce domaine, il est nécessaire de coordonner les fédérations ou les ligues, la police et la justice.

Par expérience, je constate que, selon les époques, la coordination se fait plus ou moins bien.

M. David Assouline. – Vous pourriez ajouter l'école !

M. Philippe Diallo. – Et l'école !

Là aussi, cela nécessite des mobilisations très importantes pour être à la fois en capacité d'identifier les auteurs de troubles, de les arrêter et de les faire condamner. Lorsqu'un événement attire l'attention, il provoque la mobilisation de l'ensemble des acteurs. Le temps passant, la démobilisation fait que ce circuit fonctionne de façon moins optimale.

Les interdictions administratives de stade sont un bon indicateur. Il existe des pics selon les époques, qui retombent, nous laissant très loin derrière nos voisins anglais, par exemple.

Enfin, vous vous êtes interrogés sur les diffusions en clair. Un décret existe pour protéger un certain nombre de compétitions. L'économie de l'audiovisuel, entre chaînes en clair, qui se rémunère sur la publicité, et chaînes par abonnement, où ce sont les abonnés qui font le chiffre d'affaires, fait que les différences de montants sont extrêmement importantes.

Où va l'argent ? Cet argent, qui est destiné au football amateur, est réparti selon certains critères. Nous avons créé, au sein de la FFF, un fonds d'aides au football amateur qui nous permet de financer des projets de clubs.

Ce fonds se divise en différentes sections, une section équipement, une section transports, une section emplois. Être dans l'équipement – certains d'entre vous sont des acteurs en tant qu'élus locaux – donne la capacité à la FFF d'apporter une contribution financière pour la création d'un équipement public – vestiaires, terrain. Un club monte un dossier avec sa collectivité, et la Fédération abonde.

Pour le transport, notre contribution sert à l'achat de minibus et de voitures pour l'ensemble de nos équipes de jeunes, afin qu'ils puissent se déplacer sur les territoires. De la même manière, en matière d'emploi, dans nos départements et nos régions, sur la base de dossiers constitués par nos clubs, nos ligues ou nos districts, nous avons la capacité de mettre le pied à l'étrier d'un certain nombre d'employés pour abonder leur rémunération pendant un an, deux ans, trois ans, ce qui permet de professionnaliser nos territoires.

C'est ainsi que se répartissent nos fonds, avec des aides directes aux clubs, comme cela existe dans le monde professionnel, sous forme d'une aide annuelle en faveur des clubs participant à des compétitions nationales. C'est ainsi que se répartit la centaine de millions que j'évoquais tout à l'heure.

M. Laurent Lafon, président. – La parole est aux commissaires.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Tout d'abord, eu égard aux rapports amicaux que j'entretiens avec mes collègues Max Brisson et Pierre Ouzoulias, je commencerai par le ballon qui rebondit dans tous les sens, pour parler de diffusion.

Le Tournoi des six nations est un événement majeur. Il se dit de façon insistante que cette diffusion pourrait faire l'objet d'un allotissement, ce qui signifie que les matchs de l'équipe de France seraient diffusés en clair, mais que les autres matchs, dont dépend souvent le résultat de l'équipe de France, seraient ouverts à un appel d'offres avec des chaînes payantes ou des plateformes. Pouvez-vous confirmer ou infirmer cette rumeur ? Comment selon vous préserver l'unité de la diffusion ? Sans elle au sein du Tournoi des six nations, les choses perdent un peu de leur charme – ou cela va coûter cher.

La seconde question s'adresse à la FFF. Le monde professionnel se nourrit du monde amateur, c'est non seulement une évidence, mais aussi une caricature dans notre pays, puisque le joueur le plus payé au monde, Kylian Mbappé, est français et gagne 6 millions d'euros minimum par mois. Ce chiffre, lancé dans l'état actuel de notre pays, ne manque pas de résonance.

À peine le monde amateur a-t-il quitté le stade, après y avoir acclamé des idoles qui le font rêver, et est-il rentré dans son club, on entend beaucoup de critiques vis-à-vis du monde professionnel. Ma question est simple : avez-vous déjà abordé ce sujet ? Je ne suis pas sans savoir le travail qui est fait au sein de la FFF par la Ligue de football amateur,

notamment par le versement du Fonds d'aide au football amateur (FAFA), mais comment voyez-vous l'articulation entre la FFF, le monde amateur et le monde professionnel ? On sent bien qu'aujourd'hui, cette articulation n'est pas vraiment là.

Si j'osais, je dirais que les meilleurs joueurs du monde viennent maintenant en grande partie de notre pays. La meilleure équipe nationale est vraisemblablement l'équipe de France, mais on se met des bâtons dans les roues, puisqu'on fait tout ce qu'il faut pour que le football professionnel, en France, ne soit pas forcément au niveau où il devrait être quand on sait le réservoir qu'il est au niveau mondial !

Mme Sabine Van Heghe. – Messieurs les présidents, les crises de gouvernance que traversent certaines grosses fédérations donnent pour le moins l'impression d'un entre-soi déconnecté des aspirations nouvelles de nos concitoyens et appellent donc un besoin évident de réformes.

J'avais une question sur la parité, mais M. Diallo nous a expliqué les difficultés liées au processus électoral. Il y a encore du chemin à parcourir. Qu'en est-il des autres fédérations ?

Le contrat de délégation de service public à durée déterminée mis en place par la loi confortant le respect des principes de la république (CRPR) a-t-il changé la nature des relations avec l'État ? En tout état de cause, il semblerait que la ministre actuelle soit très impliquée dans la gouvernance des fédérations et les différentes affaires.

Le modèle actuel des fédérations qui sont, pour les plus grosses, devenues des sociétés économiques qui brassent des millions, avec à leur tête un dirigeant bénévole, est-il encore viable ?

Les comités d'éthique de la FFF et de la FFR ont joué un rôle important dans le développement et la résolution des dernières crises. Selon vous, les moyens financiers et les moyens d'action mis à la disposition de ces comités d'éthique sont-ils suffisamment garantis ? Leur indépendance devrait-elle être renforcée ? à votre sens, ne serait-il pas intéressant de rendre leurs avis publics pour une plus grande transparence ?

M. Jérémie Bacchi. – Le rapport remis en mai 2020 par Marie-George Buffet et Sacha Houlié comptabilisait 55 associations de supporters agréées. Ce faible nombre tient en grande partie au fait que la procédure d'agrément est peu avantageuse pour ces groupes.

Ne pensez-vous pas qu'il serait opportun de pouvoir mieux intégrer les associations de supporters, notamment dans la gouvernance, pour faciliter ensuite les rapprochements entre les fédérations, les ligues et évidemment les supporters, ce qui permettrait d'éviter un certain nombre d'incidents qu'on a pu voir au cours des dernières années ?

Enfin, que font aujourd'hui vos fédérations dans la lutte contre le racisme ? Je sais que certaines choses se font en ce sens. On a prêté ce matin des propos à l'entraîneur du PSG, et le débat sur le racisme dans le sport va ressurgir. J'aimerais savoir ce qui est mis en œuvre à ce sujet dans vos fédérations respectives.

M. Olivier Paccaud. – On a parlé de gouvernance et d'éthique, mais le président Diallo a rapidement évoqué les excellents résultats de l'équipe de France de football depuis 1998 : il y en a eu aussi dans les années 1980 !

Notre ami Jean-Raymond Hugonet a rappelé les moins bons résultats des clubs. Les bons résultats sont parfois liés à la gouvernance, mais pas forcément à l'éthique, car ceux qui réussissent sportivement ne sont pas forcément éthiquement toujours des modèles, mais la réussite sportive de l'équipe de France – c'est également valable pour le rugby – est liée à sa formation.

Vous avez parlé des éducateurs, mais on a peu abordé le sujet de la formation. On a longtemps parlé des centres de formation français, qui étaient des modèles et qui exportent dans l'Europe entière – presque dans le monde entier. Or les jeunes ont beaucoup évolué. Ceux d'aujourd'hui ne sont plus les mêmes que ceux qui entraient dans le centre de formation dans les années 1980. La FFF a-t-elle fait évoluer la façon de soutenir la formation des clubs ?

On dispose d'un vivier extraordinaire. Beaucoup de jeunes partent à l'étranger compléter leur formation mais, à la base, tout s'est fait en France. Le football est devenu un sport collectif « individuel ». Il y a quelque chose que vous avez su faire. Quel est votre secret ?

M. Bernard Fialaire. – Je voudrais remercier MM. Diallo et Martinez, car je crois que si la jeunesse et les amateurs de sport regardent les champions, les dirigeants observent les présidents de fédération. Or certains comportements manquent un peu d'élégance, dans tous les sports, et c'est préjudiciable pour l'engagement associatif ou les dirigeants que nous avons pu être, chacun à notre tour.

Vous n'avez pas répondu à la question de David Assouline au sujet des relations entre les fédérations et les ligues, qui concernent à la fois le football et le rugby. Êtes-vous des présidents de fédérations, c'est-à-dire de rassemblements d'associations ou plus proches de gestionnaires de sociétés privées, qui brassent des montants considérables ?

Enfin, à l'origine, le sport olympique regroupait des gens qui pratiquaient une discipline sportive particulière, pour la gloire. On leur remettait une médaille, avant que l'hymne nationale ne retentisse, ce qui est tout à fait différent des sports d'équipe, où on se bat pour son maillot. L'hymne national est joué avant, et il existe une unité de temps et d'espace où se mélangent les activités sportives de course, de saut et de lancer. Ce sont deux philosophies totalement différentes. L'immixtion des sports collectifs dans l'olympisme se fait-elle pour des raisons de rayonnement, des raisons économiques ou un problème d'image ? Ne devrait-on pas plutôt montrer que le sport peut relever de l'olympisme, mais qu'il existe aussi une autre façon de le pratiquer, avec des valeurs de solidarité et de fraternité plus limitées ?

On est parfois frappé de voir des champions qui touchent des sommes considérables côtoyer des sportifs de très haut niveau aux performances exceptionnelles qui évoluent dans l'anonymat le plus complet. Comment le percevez-vous ?

M. Jacques Gersperrin. – Je tiens tout d'abord à féliciter MM. les présidents d'avoir assuré leur intérim. Ce n'est jamais simple. On sait combien les difficultés sont quotidiennes.

On a compris que l'objectif de la loi était de provoquer un renouvellement radical des responsables fédéraux, ce qui conduit à féminiser et à rajeunir les dirigeants. Il existe un parallélisme fort avec la politique en la matière. C'est un passage obligé qui va permettre à chacun de retrouver la confiance.

Vos disciplines sont plus que des sports. Dès l'instant qu'il existe une compétition, cela devient un événement planétaire. Vous êtes observés, et chaque fois qu'un joueur de l'équipe de France joue, cela prend une résonance internationale. On le retrouve lors des jeux Olympiques, lors du Tour de France, mais aussi dans le foot et le rugby. Vous avez une responsabilité forte par rapport à cela.

Il faut que vos licenciés aient confiance dans leurs représentants. C'est important au niveau de l'intérêt supérieur de votre sport. Dans quelle mesure vos fédérations s'attachent-elles à redonner confiance à leurs licenciés ?

Enfin, que pensez-vous de la situation de Mme Hardouin ?

Mme Laurence Garnier. – C'est une joie pour moi, en tant que sénatrice de Loire-Atlantique et élue nantaise, d'avoir devant moi le président de la FFR, puisque Nantes accueillera certains matchs en septembre prochain, et celui de la FFF, puisque nous accueillerons dans quelques mois des épreuves de football féminin.

À Nantes, le monde du football a été quelque peu remué par des projets de nouveau stade imaginé par certains. À l'époque, on parlait d'un *Yellow Park*, un stade neuf de 40 000 places, qui devait d'abord remplacer l'actuel stade de la Beaujoire et qui a ensuite été imaginé à quelques dizaines de mètres. Tout cela avait beaucoup fait parler à l'époque dans la presse spécialisée.

La présidente de la métropole – et c'est pourquoi je vous interroge – avait fait état à l'époque de ses échanges avec le COJO, disant qu'il ne serait pas possible d'accueillir les jeux Olympiques si Nantes n'avait pas de nouveau stade.

La suite de l'histoire, vous la connaissez sans doute : le projet a été abandonné. Des travaux sont actuellement réalisés sur le stade de la Beaujoire, et Nantes accueillera bien les épreuves de football féminin dans le cadre des jeux Olympiques.

Dans quelle mesure les fédérations sportives y sont-elles associées ? J'ai bien compris que vous n'êtes pas des gestionnaires de stades, mais vous représentez des instances compétentes et connaissez avec une certaine finesse les équipements sportifs nationaux. On ne peut être qu'interpellé par ce type de va-et-vient d'instances internationales, dont les injonctions sont parfois particulières, avec des investissements colossaux pour les collectivités que nous représentons.

Mme Béatrice Gosselin. – Ma question porte sur le football féminin. M. Diallo a parlé de 100 millions d'euros reversés au football amateur, et je m'interroge sur le ruissellement jusqu'aux petits clubs.

Par exemple, nous accueillons un tournoi U13 le 30 avril, avec des équipes de l'OM, du Paris-Saint-Germain et du FC Lens. Une demande de subvention a été faite. Il s'agit d'un budget de 25 000 euros. Pour un petit club, ce n'est pas rien. Le district n'a pas donné suite, et c'est un peu dommage car, comme le disait M. Hugonet, les petits clubs sont vraiment le berceau de nos futurs champions.

Mme Sylvie Robert. – Ma question peut paraître secondaire, mais elle me semble être de plus en plus dans l'actualité du sport professionnel. Elle concerne la prise en charge psychologique des professionnels. Un certain nombre de tabous se lèvent peu à peu, et de plus en plus de sportifs témoignent de leur détresse psychologique – ou en tout cas de leur mal-être.

Est-ce une question que vous traitez ? Cette prise en charge est-elle d'actualité dans la gouvernance de vos fédérations ? Je pense qu'il faut anticiper ces questions, qui commencent à apparaître dans le débat public.

M. Michel Laugier. – J'irai droit au but : messieurs les présidents, comment avez-vous vécu les interventions de la ministre des sports dans la gouvernance de vos fédérations respectives ?

M. Laurent Lafon, président. – Je souhaiterais quant à moi ajouter deux questions.

Monsieur Martinez, vous avez fait une remarque dans votre propos liminaire en disant que vous avez peut-être commis des erreurs en parlant de l'équipe de direction. Pourriez-vous nous en dire plus ?

Enfin, monsieur Diallo, vous n'avez pas répondu à la question concernant le Stade de France. Quelle est la position de la FFF à ce sujet ?

M. Alexandre Martinez. – Nous avons probablement commis des erreurs. Cela fait écho à la question sur la crise de la gouvernance. J'aurais tendance à dire que la situation que vit aujourd'hui la FFR est le produit de notre gestion. On ne peut s'exonérer de ses responsabilités lorsqu'on dirige une fédération, et c'est peut-être parce que nous n'avons pas su adapter notre mode de gestion à certaines situations que nous en sommes là où nous en sommes aujourd'hui.

Je pense que c'est l'accumulation d'une approche, d'un mode de fonctionnement qui a conduit à cette situation.

M. Laurent Lafon, président. – Y compris à une personnalisation du pouvoir ?

M. Alexandre Martinez. – Y compris à une forme de personnalisation du pouvoir, sachant que le pouvoir s'exprime de manière très différente en fonction des personnes. C'est aussi peut-être parce qu'on n'a pas su s'opposer ou prendre des décisions qu'on en est là aujourd'hui. Il nous faut aussi prendre un peu de hauteur, c'est important.

Pour ce qui est des relations entre les fédérations et les ligues, la loi d'août 2021, qui a consacré la notion de subdélégation des fédérations par rapport aux ligues est selon moi extrêmement positive. L'important, c'est le cadre et le périmètre de cette subdélégation.

Je pense que nous devons travailler dans cette direction. On sait bien que la subdélégation est un choix de la part de la FFR, en fonction de ce que l'autorité qui a établi la loi a décidé. Je pense que nous avons beaucoup de précisions à apporter dans ce domaine. C'est cette subdélégation qui anime la relation entre la ligue et la FFR.

Aujourd'hui, dans le monde du rugby, tout passe par une convention entre la FFR et la Ligue. Elle traite bien sûr de sujets financiers, mais aussi de l'équipe de France et de la formation du rugby français, pour faire écho au fait que les rugbymen d'élite viennent du monde amateur. Je pense qu'on gagnerait à préciser le cadre, ce qui serait beaucoup plus simple à mettre en œuvre.

Je confirme les propos qui ont été tenus au sujet de la diffusion du Tournoi des six nations. Cette diffusion a été reprise par la société SNRL, qui a mutualisé l'ensemble des

droits de diffusion des équipes de France masculine, féminine et de moins de 20 ans, qui sont les trois principales équipes composant le Tournoi des six nations.

Cette société, qui a vu arriver le fonds CVC, qui sévit dans le monde du sport, notamment dans le monde de la Formule 1, a comme objectif d'optimiser les droits issus de la diffusion des matchs. La question se pose effectivement pour les matchs des équipes de France, qui sont protégés par le décret évoqué tout à l'heure, et les autres matchs constitutifs de la compétition des six nations, où la question se pose et dont l'audience est très différente. Pour un match de l'équipe de France, l'audience moyenne tourne autour de 7 millions de téléspectateurs, l'audience moyenne des autres matchs du Tournoi étant entre 1,5 et 2 millions de téléspectateurs.

La question se pose aujourd'hui, en essayant d'élargir à l'ensemble des matchs des équipes de France – dont certains sont cryptés, comme les tournées d'été. Le dernier France-Japon était crypté. Ils passent sur Canal Plus, pour ne pas la citer.

L'idée est d'essayer de voir si l'ensemble des matchs de l'équipe de France pourraient être diffusés en clair, les matchs des autres compétitions du Tournoi concernant des équipes étrangères ne l'étant pas *a contrario*. C'est une piste qui est envisagée.

Comment avons-nous perçu les interventions de la ministre des sports ? Je dirais que la ministre des sports est dans son rôle de tutelle – et je ne botte pas en touche.

Je ne répondrai pas à la question sur les supporters, qui s'adresse plutôt au monde du football.

Quant à la lutte contre le racisme, la FFR essaye, à travers ce qu'on appelle la C3PR, d'être très active. Nous sommes à zéro tolérance dans ce domaine. Les fédérations ont été motrices dans le signalement des événements ou des situations qui caractérisent ce qui a été évoqué. Une élue en est chargée et est très attentive à ce que ces sujets soient traités – racisme, pédophilie –, et nous sommes extrêmement vigilants. Nous avons une action de formation et d'information auprès des clubs à ce sujet.

Dès que nous avons des signalements, nous les traitons et les faisons remonter vers les organes de justice ou de police, selon un processus défini en accord avec le ministère des sports et celui de la justice. Je pense que nous sommes plutôt exemplaires dans ce domaine.

Une question a été posée sur l'indépendance du comité d'éthique. Sachez que le comité d'éthique de la FFR dispose d'un budget propre. Il ne dépend pas financièrement de la Fédération et publie ses avis sur Internet.

Nous consultons le comité d'éthique. Les derniers mois que nous venons de vivre l'ont montré. Il est toujours difficile de prendre de la hauteur lorsqu'on est totalement immergé dans une situation. Le comité d'éthique, à travers ses avis, nous aide énormément.

Le rapport avec l'olympisme est subtil et compliqué. Si vous demandez à un joueur de rugby professionnel, comme Antoine Dupont par exemple, quel est son Graal, il vous répondra que c'est bien sûr de gagner la Coupe du monde, mais que c'est aussi une médaille olympique.

Le rapport, ce sont davantage les joueurs qui l'établissent que les fédérations. Le rugby a aujourd'hui sa place dans l'olympisme en tant que sport d'équipe, par opposition au

sport individuel, tel que vous l'avez décrit. Cela ne me paraît pas incompatible, car je pense que les jeux Olympiques représentent la célébration du sport mondial. Le rugby est un sport qui compte. Certes, il a sa Coupe du monde, mais c'est le cas de beaucoup d'autres sports.

Que le rugby soit associé à cette célébration mondiale est une bonne chose, les joueurs étant assez friands de cette forme de reconnaissance de leurs performances.

Je reviendrai sur les bénévoles évoqués largement par le président Diallo. Nous comptons environ 15 % de bénévoles sur un peu plus de 300 000 licenciés, soit 45 000 bénévoles. On ne connaît pas l'impact de la retraite sur ce sujet. Pour autant, sans eux, on le sait tous, le sport français ne serait pas ce qu'il est et n'existerait à la limite peut-être pas.

La FFR essaye de les accompagner autant que faire se peut en mettant en place des dispositifs de formation. Je pense aux bénévoles éducateurs et entraîneurs. Nous avons pour ce faire mis en place une filière formation composée de 200 personnes, réparties de manière assez homogène sur le territoire français. Ils sont là pour apporter les éléments d'information à ces éducateurs, en essayant de faire en sorte de perturber les éducateurs le moins possible. C'est le formateur qui se déplace dans le club et non l'éducateur, ce qui est un élément extrêmement efficace en matière de formation.

Nous avons déployé simultanément un réseau d'apprentis dans les clubs, avec une spécialité administrative. L'ensemble de ces compétences accompagne les bénévoles, et on peut penser que cela nous aide à les fidéliser, même si, chaque fois qu'un bénévole disparaît, on a du mal à le remplacer. C'est une population qui a plutôt tendance à se réduire dans le temps.

Pour ce qui est de la féminisation, celle-ci s'opère paradoxalement à grands pas dans le milieu du rugby, et cela va très vite. Ceci est dû au fait que ce sport retrouve un peu ses bases universitaires. On se heurte toutefois, à travers cette féminisation, à des problèmes de structures, d'installations. Qui dit féminisation dit vestiaires différents, etc. On fait notamment appel aux collectivités territoriales, que vous représentez, pour qu'elles nous accompagnent dans cette voie. On a d'ailleurs signé une convention à ce sujet. C'est une vraie question, qui constitue une forme d'obstacle à la féminisation.

M. Philippe Diallo. – Je voudrais attirer votre attention sur les difficultés du modèle économique dans lequel sont placées les fédérations. S'agissant de la FFF, mieux on fait notre travail, et plus on est en difficulté. Je m'explique : j'ai vingt sélections nationales, et plus on développe les pratiques – football en marchant, footgolf, futnet –, plus je féminise et plus je perds d'argent. Pourquoi ? Une seule sélection nationale gagne de l'argent, c'est l'équipe de France A masculine. Toutes les autres perdent de l'argent.

L'équipe de France féminine a joué une demi-finale de l'Euro en Angleterre, une performance sportive de haut niveau : économiquement, cela représente 2 millions d'euros en moins pour la fédération ! C'est la réalité du modèle économique, et c'est pourquoi, lorsqu'on bouge des curseurs, il est important d'avoir en tête cet élément. Cela renvoie à la question des diffusions en clair ou non. Mieux vous faites votre travail, plus vous êtes fragilisé. Dans un contexte d'inflation, c'est une partie difficile à jouer.

Cette situation se retrouve également au niveau des clubs professionnels. Là aussi, dans une économie ouverte, les systèmes fiscaux et sociaux entrent en concurrence au-delà des compétitions sportives. Je ne prendrai qu'un exemple : en Allemagne, les charges patronales sont plafonnées à 12 000 euros par mois. Si vous gagnez 1 500 ou 2 000 euros, cela

ne se voit pas, vous êtes dans la même situation qu'un travailleur allemand mais, pour des activités de talent fortement rémunérées, l'écart de charges est démultiplié.

J'étais avec l'équipe de France en Irlande lors du dernier match de qualification. Sur le terrain, un joueur jouait en France, tous les autres jouaient à l'étranger. Ce n'est pas qu'on est moins bon, mais on est dans des compétitions internationalisées dans lesquelles nous ne disposons pas forcément des mêmes armes que nos voisins européens. Ce n'est pas un jugement de valeur en ce qui me concerne, parce qu'il existe des systèmes de protection sociale qu'on pourrait opposer, mais cette situation est défavorable au football français.

De la même manière, ce phénomène se prolonge aujourd'hui avec la professionnalisation du football féminin, que nous avons dominé, à travers un certain nombre de nos équipes. Aujourd'hui, nous commençons à voir des joueuses partir en Espagne, d'autres en Angleterre. Le même phénomène produit donc les mêmes effets. C'est ce contexte que je voulais préciser, car il est très important.

Cela signifie que nos fédérations sont aujourd'hui à mon sens confrontées à la nécessité de réfléchir à l'évolution de notre modèle économique. Certains ont évoqué la digitalisation. Nous devons réfléchir à cet aspect car, après des années de croissance, nous sommes dans une situation de stagnation des ressources, avec un effet ciseau et des charges qui augmentent naturellement. C'est, en ce qui me concerne, un sujet de réflexion, voire de préoccupations pour l'avenir.

On a évoqué la question des équipements et des stades. Nous ne prenons pas part au cahier des charges des grandes fédérations internationales, qu'elles déterminent indépendamment, y compris celles des pays hôtes qui sont sollicités.

S'agissant de la question des comités d'éthique, nous sommes dans une situation similaire à la FFR. La ministre vient de lancer le comité national d'éthique sur le sport, qui doit rendre des travaux sur ces questions en septembre je crois. Nous pensons y contribuer. Ils pourraient être le signal d'une prochaine évolution législative que j'appelle de mes vœux sur un certain nombre de sujets. Si on veut être toujours en phase avec son époque, il est nécessaire que des adaptations législatives nous le permettent.

Quelques mots sur la formation. La France peut s'enorgueillir d'un système de formation que le monde entier lui envie. Au début des années 1970, il reposait sur une philosophie assez simple. Il s'agissait de former un sportif en même temps qu'un citoyen. On a appelé cela le double projet. La France peut, là aussi, s'en enorgueillir, car elle a porté ce projet au niveau européen. Cela fait désormais partie des objectifs de la Commission européenne. De ce point de vue, on a bien œuvré, car pour être un bon sportif, il faut être aussi bien dans sa tête. Je pense que les choses ont été bien faites.

Nous avons ajouté un troisième pilier en constatant que les jeunes, dans les académies ou les centres de formation, ne vivent pas exactement la même vie que les autres adolescents du même âge. Il nous a semblé qu'il fallait corriger cet isolement. C'est la raison de ce troisième pilier, qui leur permet de s'ouvrir à la société. On amène des jeunes de ces centres à l'opéra, au théâtre, on les fait participer à des opérations humanitaires pour qu'ils vivent une vie correspondant à des jeunes du même âge. On a pour cela passé tout un tas de partenariats avec beaucoup d'associations.

Cela passe aussi par des éducateurs. C'est la qualité de la formation et les diplômes exigés qui font que nous avons une capacité d'encadrement très significative pour l'ensemble du sport français. Aujourd'hui, on compte environ 150 000 salariés dans le sport en France. 60 % sont des éducateurs. C'est par ce biais qu'on est capable de maintenir un niveau d'exigence et de performance très important.

J'ouvre ici une parenthèse sur la question de la formation professionnelle. Nous avons quelque difficulté pour faire comprendre à France Compétences la spécificité de la carrière sportive et la nécessité de l'encadrement et de la formation professionnelle. Si on veut maintenir un haut niveau de formation, il faut des encadrants et les financer par de la formation professionnelle. Quand on est bénévole, le critère d'employabilité n'est pas forcément le plus pertinent, ces gens ayant déjà un métier à côté.

La formation est destinée à améliorer leurs qualités et leurs capacités d'encadrement, et non à décrocher un travail qu'ils ont déjà. Nous avons donc besoin de partager ce point de vue avec France compétences.

Je ferai la même réponse que la FFR concernant l'olympisme. Un de nos grands joueurs qui gagne des sommes importantes rêve de participer aux jeux Olympiques, et nous souhaitons évidemment que ce soit le cas. C'est le cas de nombreux sportifs français. Ils ont la notoriété, de l'argent, mais participer aux jeux Olympiques en France est vraiment très important pour eux.

Je viens, au nom de la FFF, d'engager un entraîneur pour les sélections féminines. Il arrive d'un pays étranger et a accepté de diminuer sa rémunération dans des proportions considérables pour pouvoir être à la tête de l'équipe de France, en prévision de la Coupe du monde et des jeux Olympiques à Paris. On parle parfois de beaucoup d'argent, mais les sportifs et les éducateurs restent fondamentalement attachés au fait de participer à des compétitions. De ce point de vue, les jeux Olympiques à Paris représentent un rêve pour l'ensemble de la communauté sportive, y compris pour des personnes du monde professionnel, qui ont la notoriété ou l'argent.

Quant à la prise en charge psychologique, elle est désormais prise en compte par les staffs. La charge mentale est en effet importante et on compte désormais sur de plus en plus de préparateurs psychologiques pour accompagner les sportifs, qui vivent une existence très difficile, faite de stress, de tensions, de remise en cause quasiment hebdomadaire. Cela peut nécessiter un accompagnement et cela commence à se faire dans les clubs, auprès de nos sélections nationales.

Pour ce qui est de la ministre des sports et de son implication, je crois que le président de la FFR a tout dit. Je n'ajouterai rien à ce propos.

Concernant l'intégration des supporters, les nôtres sont parfois plus turbulents que ceux du rugby, et le sujet est assez complexe. Le problème vient souvent de la représentativité de ces groupes. On entre dans un groupe de supporters lorsqu'on est adolescent ou jeune adulte, on y reste deux ou trois ans, et cela tourne beaucoup. Il est parfois difficile d'avoir des interlocuteurs pérennes à la tête de ces groupes pour intégrer les exécutifs.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de dialogue. Au niveau des clubs, des conventions et des partenariats sont souvent passés avec les groupes de supporters pour établir un dialogue permanent. On ne trouve pas le même type de supporters dans les équipes

nationales ou dans l'équipe de France. L'ambiance est assez différente. Elle est souvent très détendue, très familiale, très conviviale. La représentation des supporters est un problème que les clubs doivent gérer sans cesse. On est populaire et économiquement fort parce qu'on a des supporters. Ils sont donc partie intégrante de notre activité.

Enfin, la situation de la directrice générale est en cours d'évaluation. La conclusion du rapport remis par l'inspection générale du ministère des sports visait à ce qu'elle ne conserve pas ses fonctions. Une procédure de licenciement a été mise en œuvre et est en cours actuellement.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour ces réponses très précises.

Je précise que nous avons également invité votre homologue de la Fédération française de tennis (FFT), qui n'a pu se joindre à nous.

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 40.

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi visant à verser automatiquement une bourse d'études (échelon 7) aux étudiants dont au moins l'un des deux parents est porteur d'un handicap (dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %) - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Toine Bourrat rapporteure sur la proposition de loi n° 880 (2021-2022) visant à verser automatiquement une bourse d'études (échelon 7) aux étudiants dont au moins l'un des deux parents est porteur d'un handicap (dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %) présentée par M. Jean-François Rapin et plusieurs de ses collègues.

Mission d'information relative aux modalités de gestion des AESH - Examen du rapport

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons ce matin les conclusions de la première des six missions d'information que nous avons lancées en décembre dernier. Je vous propose de donner immédiatement la parole à Cédric Vial pour nous présenter le résultat de ses travaux consacrés à la situation des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH).

M. Cédric Vial, rapporteur. – Je souhaite remercier le président Lafon pour sa confiance. J'ai eu beaucoup de plaisir à mener cette mission, portant sur un sujet crucial pour les familles, dans nos territoires. Je remercie aussi mes collègues qui ont assisté aux auditions.

Je me suis appuyé, entre autres, sur les auditions menées par Marie-Pierre Monier lors de l'examen, en décembre dernier, de la proposition de loi visant à lutter contre la précarité des AESH et des assistants d'éducation (AED).

En préambule, je souhaite préciser que si le sujet fait beaucoup parler, le format de la mission « flash » ne permettait pas d'examiner en détail le statut et la rémunération des AESH. Les attentes sont pourtant grandes en la matière. Le rapport s'intéresse davantage aux modalités de gestion des AESH pour encourager une école inclusive.

Il y a eu deux étapes importantes dans la constitution de cette école inclusive. La loi du 11 février 2005 a instauré la garantie pour toutes les personnes en situation de handicap d'accès aux droits fondamentaux ; elle prévoyait des mesures de compensation et l'obligation d'accessibilité de l'ensemble de la chaîne des déplacements. Quant à la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013, elle a consacré la notion d'inclusion scolaire. Elle a permis la création des AESH, qui étaient auparavant des assistants de vie scolaire (AVS). La fusion proposée des AED avec les AESH, annoncée par le Président de la République lors que la récente Conférence nationale du handicap (CNH), est en fait un retour en arrière de dix ans.

J'insiste sur deux notions principales : l'accessibilité et la compensation.

L'accessibilité est physique, mais aussi pédagogique. Il s'agit des moyens mis en œuvre par l'Éducation nationale pour adapter la pédagogie et les matériels scolaires au handicap de l'enfant, par exemple grâce au numérique. Les associations de parents parlent souvent de plan incliné pédagogique.

La notion de compensation porte sur l'aide humaine, et donc sur le rôle des AESH, qui offrent un appui humain aux enfants.

Le principe d'inclusion est de permettre à tout enfant d'être scolarisé de manière continue et suivie au plus proche de son domicile. Cela relève désormais des prérogatives et des obligations qui incombent à l'Éducation nationale.

Aujourd'hui, la situation peut être préoccupante : les moyens financiers – environ 3,8 milliards d'euros environ pour l'inclusion scolaire – et humains sont de plus en plus importants, avec une accélération notable ces dernières années. On comptait, en 2022, 430 000 enfants en situation de handicap (ESH), contre 130 000 il y a dix ans, et 125 000 AESH en 2022 – ils seront 135 000 en 2023. Les AESH constituent donc le deuxième métier de l'Éducation nationale. Les évolutions sont très importantes et très rapides. Cependant le ministère de l'Éducation nationale n'a pas forcément été capable d'accompagner ces évolutions par des adaptations idoines de sa pédagogie et de son organisation : il manque un véritable service public de l'inclusion scolaire.

Le taux de croissance du nombre d'ESH est de 4 à 5 % par an, et de 12 à 13 % pour les notifications d'AESH : cela représente 15 000 nouveaux AESH par an dans les prochaines années. La situation est paradoxalement délicate. L'Éducation nationale n'arrive pas à pourvoir tous les postes et n'est pas en mesure de mettre en œuvre les mesures prescrites par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). L'insatisfaction des familles est grande. La situation pèse sur les enseignants aussi, notamment en matière de gestion des classes. En moyenne, il y a un ESH par classe, mais ce nombre peut aller jusqu'à cinq par classe.

Nous ne pouvons par ailleurs pas tolérer le travail en silo entre l'Éducation nationale et le secteur médico-social. On constate un phénomène d'éviction : des enfants se retrouvent dans des unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis), alors que ces unités ne sont pas toujours les plus adaptées. D'autres enfants se retrouvent en milieu ordinaire, alors qu'ils devraient bénéficier de ces mêmes Ulis.

J'ai fait vingt recommandations, regroupées en sept familles distinctes, qui sont les suivantes : s'intéresser aux familles et simplifier les procédures de demande d'aide, notamment en harmonisant les procédures d'affectation ; définir une meilleure organisation au sein de l'Éducation nationale, en créant un vrai service public de l'inclusion scolaire, pour répondre au déficit d'organisation, au manque de données et à l'absence de gestion efficace des ressources humaines ; renforcer les liens entre l'Éducation nationale et le secteur médico-social ; redonner une priorité aux mesures d'accessibilité éducative, qui relève de la responsabilité de l'Éducation nationale ; faire respecter les droits ouverts, alors que l'Éducation nationale se contente de gérer des moyens ; remettre l'enfant et l'élève au cœur du dispositif, en revenant à une prise en charge globale de l'enfant et de l'élève, puisque l'objectif reste l'autonomie de l'enfant ; enfin, professionnaliser les missions des AESH.

Sur ce dernier point, la fonction d'AESH est bien un métier, qui doit s'organiser comme tel, notamment en matière de formation et de gestion des ressources humaines. Ce métier doit avoir des perspectives ; les AESH doivent être mieux reconnus et associés à l'équipe pédagogique.

J'en viens maintenant au détail des propositions.

La première recommandation est de réévaluer les moyens de fonctionnement des MDPH au regard de l'augmentation de leur charge d'activité. Certaines MDPH ne font plus que gérer des tableaux Excel. Le temps de la notification est souvent sur trois ans, ce qui permet de diviser par trois le nombre de dossiers à examiner, alors que cette durée devrait être adaptée en fonction des handicaps et du besoin de réévaluation.

La deuxième recommandation est de simplifier les procédures administratives d'aide à la scolarisation des ESH et de les regrouper en un dossier unique, pour éviter de remplir plusieurs fois le même formulaire. Monter des dossiers d'aide peut être un vrai chemin de croix.

Comme troisième recommandation, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), en concertation avec l'Éducation nationale, les familles et le secteur médico-social, pourrait établir un référentiel national. En effet, les différences d'appréciation sont très diverses en fonction des MDPH. Les taux d'affectation d'AESH individualisés ou mutualisés vont de 40 à 90 % en fonction des départements. Lors des déménagements, les familles constatent que les droits ouverts ne sont pas identiques.

Avec la quatrième recommandation, il s'agit d'améliorer les procédures d'instruction et de prescription des MDPH en matière d'aide à la scolarisation des ESH. Il faut d'abord garantir le caractère pluridisciplinaire des équipes d'évaluation des besoins ; doter les équipes pluridisciplinaires de moyens et d'outils adaptés à une évaluation des besoins de l'ESH dans son environnement – situation de l'établissement, organisation des locaux, formation du personnel enseignant sont autant de points à évaluer avant de définir les mesures adaptées – ; permettre de moduler et d'évaluer les prescriptions dans la durée ou dans leur contenu, en fonction de l'évolution des besoins de l'ESH, dans le but d'accompagner

celui-ci vers l'autonomie. Les prescriptions ne sont pas uniques. Pour un enfant aveugle, une notification pourrait être pérenne. Pour d'autres troubles, en accompagnant l'enfant vers l'autonomie, on pourrait diminuer l'aide humaine dont il bénéficie, car se passer à terme d'un AESH est aussi une forme de réussite.

La cinquième recommandation est d'appeler l'Éducation nationale à assumer pleinement son rôle en matière d'accessibilité, en développant et en systématisant l'accessibilité des outils numériques et des matériels pédagogiques, notamment via le cahier des charges s'imposant aux éditeurs – c'est une clef importante pour permettre l'accès de l'enfant à une pédagogie adaptée – ; en adaptant les fournitures scolaires aux ESH, par exemple grâce au numérique ; en mettant en œuvre les adaptations pédagogiques nécessaires sans attendre les éventuelles mesures de compensation prescrites par les MDPH. Nous demandons que l'on pense d'abord à l'accessibilité – c'est à l'Éducation nationale de s'adapter au handicap de l'enfant –, puis que l'on fasse en sorte de définir la compensation : l'attribution d'un AESH doit être le résultat d'une analyse des besoins de l'enfant et des mesures d'accessibilité mises en œuvre.

La sixième recommandation est d'accroître la formation initiale et continue des personnels de l'Éducation nationale à la prise en charge des ESH. Il faut mettre en place, à leur bénéfice, un accompagnement ponctuel et adapté, via le déploiement en nombre suffisant de référents ou de conseillers handicap à l'échelle de chaque académie. Pour que les enseignants puissent s'adapter, ils doivent être mieux formés. Ils n'ont pas forcément la culture et les clefs pour adapter leur pédagogie. Un rapport de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) souligne qu'il y a plus de notification d'AESH quand les enseignants sont âgés de plus de 35 ans. Les nouvelles générations sont en fait plus habituées à s'occuper de ces enfants, et les professeurs les plus âgés déclenchent plus souvent la demande de notification. Il faut donc adapter la pédagogie. Il faudrait établir un corps spécialisé de conseillers, pour définir les adaptations nécessaires. Un simple référent handicap par établissement n'est pas forcément la meilleure idée : il faut avant tout être conseillé par un spécialiste de la question.

La septième recommandation est de renforcer les outils d'analyse et de gestion de l'Éducation nationale en améliorant le guide d'évaluation des besoins, dit GEVA-sco, pour permettre une analyse plus qualitative des besoins de l'élève dans son environnement scolaire, préalable nécessaire à une demande de compensation. Il faut avant tout évaluer les besoins, pour mieux justifier la demande de compensation.

Il faut aussi faire des pôles inclusifs d'accompagnement localisé (Pial) non pas seulement un outil de gestion administrative des ressources humaines, mais aussi un levier de pilotage stratégique au service de la qualité de l'accompagnement des ESH. Les Pial sont mis en place au sein de chaque département, afin de suivre la gestion des AESH. Depuis leur instauration, nous constatons moins de recours et de contentieux ; les Pial ont mieux répondu aux besoins, mais ils sont aussi responsables du fait que l'État ne respecte plus les prescriptions des MDPH. Les parents ont moins tendance à faire des recours, mais la réponse n'est pas toujours adaptée. Les Pial sont concentrés sur l'affectation des AESH, et ne peuvent assurer l'accompagnement et la formation des AESH, alors que c'est là l'un des gages de la réussite. Cela reste un point faible du système. Il faut aussi redimensionner la taille des Pial en fonction du contexte local : ceux qui fonctionnent le mieux sont ceux qui restent à taille humaine et constituent une véritable porte d'entrée pour les familles, qui devraient plus se concentrer sur une approche qualitative d'accompagnement que d'affectation des AESH.

La huitième recommandation est d'expérimenter la possibilité, pour les équipes de suivi de la scolarisation (ESS), d'adresser à la MDPH une contre-proposition si les modalités de l'aide ne leur paraissent pas répondre aux besoins de l'ESH dans son environnement scolaire ; charge ensuite à la MDPH de valider ou non cette contre-proposition.

Ce point est important. L'idée circule qu'il faudrait que l'Éducation nationale reprenne la main sur la prescription, la laissant décider. Aujourd'hui, la MDPH crée un droit, tandis que l'Éducation nationale est l'opérateur-payeur, ce qui n'est pas très responsabilisant. Cependant, l'idée de confier à l'Éducation nationale la prescription pourrait conduire à la faire gérer des moyens sans mettre au cœur de son action les besoins de l'enfant. Il nous semble donc important de garder une distinction entre prescription et mise en œuvre des mesures ; toutefois, il faut aussi laisser une capacité d'adaptation à l'Éducation nationale.

Prenons un exemple : un ESH moteur aura besoin d'un AESH pour se rendre aux toilettes ou pour assurer une prise de notes. Si deux ESH moteurs se retrouvent dans la même classe, un seul AESH pourrait suffire pour accompagner les deux enfants ; or les notifications sont faites sans connaître l'affectation dans les classes.

Je propose donc une forme de compromis : nous préservons la distinction entre prescripteur et opérateur, mais donnons la possibilité à l'opérateur de faire une contre-proposition. Nous pourrions faire une expérimentation dans quelques départements, puis envisager une généralisation.

La huitième recommandation propose aussi de systématiser, au bénéfice des MDPH, un retour sur la mise en œuvre de leurs prescriptions d'aide humaine, dans un souci de partage de l'information entre prescripteur et opérateur, ainsi que d'évaluation des mesures prises. Un retour de l'Éducation nationale auprès de la MDPH et au sein d'une réunion élargie avec familles et élus serait le bienvenu, pour mieux suivre les mesures. Aujourd'hui, le prescripteur n'a jamais de retour sur ses prescriptions. Cela demande des moyens d'évaluation.

Enfin il faut réaffirmer l'obligation de mise en œuvre, par l'Éducation nationale, des mesures prescrites par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Sinon, l'Éducation nationale doit proposer une autre organisation.

La neuvième recommandation est d'accroître l'offre médico-sociale, en augmentant les capacités d'accueil en établissement et service social et médico-social (ESSMS) et le nombre de professionnels médico-sociaux dans les territoires sous dotés. Dans certains départements, le nombre d'enfants en liste d'attente est supérieur au nombre total de places disponibles. Moins le nombre de places d'accueil en secteur médico-social est grand, plus le nombre de demandes de notification augmente : il existe un effet de report vers l'Éducation nationale.

Il faut aussi « faire entrer le médico-social à l'école » : les ESH doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement médico-social au sein même de l'école. Il faut éviter les trajets en taxi et faire en sorte que les enfants ne manquent pas des cours à cause de rendez-vous médicaux.

Il faut favoriser les échanges et les formations conjointes entre les enseignants, les AESH et les professionnels médico-sociaux pour « faire culture commune », et favoriser l'installation de plateaux techniques médico-sociaux dans les établissements scolaires, en

profitant de l'actuelle baisse de la démographie scolaire, pour libérer des locaux, et de la construction de nouveaux établissements.

Il faut également déployer les dispositifs dits « intégrés », du type équipe mobile d'appui à la scolarisation ou pôle conseil médico-social, exerçant une fonction ressource auprès des professionnels de l'Éducation nationale ; c'est une des mesures des plus efficaces pour accompagner les enseignants.

Il faut enfin développer les unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis). Des annonces ont été faites la semaine dernière. Nous avons besoin de places dans ce dispositif Ulis, notamment dans les Ulis à besoin spécifique. Le besoin est important, à tous les niveaux.

La dixième recommandation consiste, par une initiative législative, à faire reprendre en charge par l'État, au titre de la solidarité nationale, le financement des dépenses d'accompagnement humain des ESH sur le temps méridien, au nom du principe, en vigueur jusqu'à la récente jurisprudence du Conseil d'État, de la responsabilité de l'État en matière d'inclusion scolaire et de tout ce qui y concourt.

La décision du Conseil d'État de novembre 2020, à l'encontre de l'esprit des lois de 2005 et 2013, est venue bouleverser l'organisation des AESH. Tandis que l'État est responsable du temps scolaire, les collectivités deviennent désormais responsables pour le temps méridien. Or tout ce qui recourt à l'inclusion scolaire relève de la responsabilité de l'État. Jusqu'à présent, l'État prenait la charge de l'accompagnement pendant le temps de la restauration scolaire. Aujourd'hui, la nouvelle jurisprudence fait foi. Il faudra sûrement y revenir par la voie législative. Si nous allions au bout de la logique du Conseil d'État, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) devraient être rémunérés par l'État ! Ce sujet est très important, il a défrayé la chronique. Certaines prises en charge sont très difficiles, notamment dans l'enseignement privé.

La onzième recommandation est de développer, en l'état actuel du droit, les subventions d'ores et déjà accordées par certaines caisses d'allocations familiales (CAF) aux collectivités territoriales. Nous avons auditionné les CAF, des solutions existent pour accompagner les communes.

Concernant l'enseignement privé, il faut ouvrir en urgence un processus de discussion entre le ministère de l'Éducation nationale et les représentants de l'enseignement privé et des collectivités locales, afin de proposer des solutions efficaces à droit constant.

Dans la note du ministère du 4 janvier 2023, qui pose le principe d'un contrat unique, faisant que l'État conserve la responsabilité de l'accompagnement lors du temps méridien, les discussions avec l'enseignement privé sont prévues ; or elles n'ont pas débuté. Juridiquement, le forfait scolaire ne peut être utilisé pour le temps méridien. Il faut donc soit faire payer les familles – 5 000 euros par an, ce n'est pas envisageable – soit augmenter le coût des repas pour tous les élèves. On constate ainsi un effet d'éviction vers le public : le privé ne peut plus payer, et l'on risque un engorgement du public. Le ministère continue à payer, en attendant de trouver des solutions. L'État demande aux communes de payer dans le public, mais paye encore pour le privé. De plus, la décision du Conseil d'État n'a pas été appliquée dans le secondaire. Il faudra régler la question le plus rapidement possible.

La douzième recommandation est de systématiser la préconisation, par les MDPH, du besoin ou non d'aide humaine sur le temps méridien des ESH, afin d'éclairer la décision

des collectivités territoriales et des établissements scolaires privés sous contrat, désormais responsables de sa mise en œuvre, et de garantir une continuité de la prise en charge sur les différents temps de la journée de l'enfant. Entre 10 et 15 % des ESH ont besoin de leur AESH sur le temps méridien. Le maire a besoin d'un avis d'expert. Nous demandons non qu'une prescription, mais qu'une préconisation systématique soit faite à la collectivité.

La treizième recommandation est de sensibiliser les opérateurs de services ou d'activités périscolaires à l'accessibilité de ces derniers, qui relève de leur responsabilité. Les collectivités ont aussi une responsabilité en matière d'accessibilité des équipements.

La quatorzième recommandation est d'acter le principe de la prise en charge, par la commune de résidence de l'enfant scolarisé au sein d'un dispositif Ulis situé dans une autre commune, des personnels dédiés à son accompagnement sur le temps périscolaire. Cette difficulté a été créée par la décision du Conseil d'État. En milieu rural, le forfait scolaire peut être facturé à la commune d'origine, car il s'agit bien d'une affectation. En revanche, sur le temps périscolaire, il n'existe aucune obligation juridique qui permette de facturer la dépense de personnels à la commune de résidence. Certaines communes disent aujourd'hui vouloir se désengager de dispositifs Ulis, car elles supportent des charges trop importantes, pour des élèves qui n'y résident pas. Il faut des adaptations réglementaires.

La quinzième recommandation est de développer les partenariats entre les MDPH et les services publics territoriaux, comme les maisons France Services (MFS), afin que, dans chaque département, les familles puissent bénéficier d'un accompagnement de proximité aux procédures administratives relatives au handicap. Monter les dossiers est très lourd, notamment pour certaines familles. Les MFS pourraient aller plus loin dans leur mission d'accompagnement, en offrant un accompagnement de proximité pour ces procédures.

La seizième recommandation est de systématiser, au moins une fois par trimestre, la tenue d'une réunion entre l'équipe pédagogique, l'AESH, les parents et, le cas échéant, l'éducateur de l'enfant. Le contact direct entre l'AESH et les familles est officiellement interdit. L'AESH est sous la responsabilité directe de l'Éducation nationale ou de l'enseignant. Dans certains cas, cela pose problème. Souvent, une rencontre est réalisée en début d'année. Il faudrait plus de contact avec l'équipe pédagogique, au complet, c'est-à-dire en y incluant les AESH.

J'en viens au métier d'AESH. Nous comptons 125 000 AESH en 2022, probablement 135 000 en 2023, 90 % sont des femmes, 33 % ont entre 40 et 50 ans, 80 % sont en CDD et 98 % à temps incomplet. Les profils des AED sont très différents – ce sont des jeunes, des étudiants –, tout comme leurs objectifs de professionnalisation.

Il y a trois voies de recrutement pour recruter un AESH : soit il est titulaire du baccalauréat, soit il a une expérience professionnelle d'au moins neuf mois dans l'accompagnement de personnes en situation de handicap, soit il est titulaire d'un diplôme ou d'un titre de niveau IV, par exemple en petite enfance – et je ne parle pas du système D, qui est une réalité pour recruter.

La dix-septième recommandation est de charger la direction de l'évaluation, de la perspective et de la performance (Depp) du ministère de l'Éducation nationale d'un suivi qualitatif, local et national de la population des AESH et de la mise en place d'indicateurs, préalables à une évaluation de la performance de la politique publique en faveur de l'accompagnement humain des ESH. J'ai été très surpris : la Depp ne dispose d'absolument

aucun chiffre de suivi. Nous n'avons senti aucune appétence pour établir de nouveaux outils de suivi, alors que, avec un corps de 125 000 personnes, cela serait une évidence.

La dix-huitième recommandation est de mettre en place un service de remplacement des AESH pour garantir la continuité de la prise en charge des ESH. La difficulté est grande. Quand un AESH est absent, le service se dégrade, et parfois les élèves sont déscolarisés. Les situations peuvent être très difficiles, pour les familles comme pour les enseignants.

La dix-neuvième recommandation consiste à mettre en place, au bénéfice des AESH, premièrement une formation initiale avant la prise de poste, qui reposerait sur des cycles de formation trimestriels et aurait lieu en dehors du temps de prise en charge des ESH, deuxièmement, une formation continue permettant aux AESH d'acquérir des compétences adaptées et spécialisées en fonction des besoins.

Cela est essentiel. Des AESH sont envoyés dans les classes sans aucune formation. Les premières formations sont mises en place seulement à partir de décembre. Des personnes interviennent donc sans formation pendant quatre ou cinq mois, parfois pendant une année entière. Nous demandons au minimum une formation initiale d'une semaine avant la prise de poste, sur le temps des vacances.

La vingtième recommandation est d'accompagner et d'intégrer les AESH en exercice, en revalorisant la mission d'appui et de soutien des AESH référents, en prévoyant leur accompagnement personnalisé par des référents ou conseillers handicap déployés à l'échelle de chaque académie et en systématisant l'intégration des AESH au sein des équipes pédagogiques et leur participation aux équipes de suivi de la scolarisation (ESS).

M. Jacques Groperrin. – Nous sentons votre enthousiasme, au sein de cette présentation très brillante. Votre travail est très complet. Vous l'avez concentré sur l'accessibilité et la compensation, distinction dont vous avez su montrer l'importance. L'État et l'école ne peuvent s'exonérer de leurs responsabilités. La loi de 2005 doit être citée : l'accessibilité à l'éducation est un droit fondamental. La logique de compensation est plus quantitative que qualitative aujourd'hui, il faut y remédier.

Vos recommandations sur la gouvernance et la responsabilité de l'Éducation nationale sont essentielles. Nous ne pouvons accepter les ruptures de prises en charge. Quelle stupeur quand on constate que l'Éducation nationale continue de payer pour ne pas créer de problème dans l'enseignement privé ! Il faut régler cette difficulté, pour arrêter de faire subir une telle violence aux familles, mais aussi parce que la France est très endettée.

Les PIAL semblent ne pas favoriser des mesures individualisées. Notre collègue Sabine Drexler l'évoquera.

Face aux enjeux de l'inclusion, les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) ne devraient-ils pas plus impliquer les maires ? Les difficultés des communes sont mal comprises.

La note du 4 janvier 2023 du ministère de l'Éducation nationale à l'attention des recteurs évoquait une convention avec les collectivités territoriales pour assurer un meilleur accompagnement des collectivités pendant le temps périscolaire. Pouvez-vous revenir sur ce point ? L'État ne peut se dédouaner.

Mme Sylvie Robert. – Je remercie et félicite Cédric Vial, en mon nom et au nom de Marie-Pierre Monier, dont vous avez repris, complété et enrichi les propositions grâce à vos auditions. Vous avez privilégié l’approche qualitative. Nous regrettons que le sujet de la rémunération n’ait pu être abordé, alors qu’elle sous-tend la question essentielle de l’attractivité.

Les recommandations vont dans le bon sens, comme celle sur le référentiel national, car les disparités sont immenses dans notre pays. La dixième recommandation, liée à la jurisprudence du Conseil d’État, est excellente. La rupture sur une journée de prise en charge est très compliquée. Vos recommandations sur la formation initiale et continue sont très positives.

Il faut prendre la quatrième recommandation, qui propose de moduler les prescriptions à partir d’une analyse préalable des besoins pour accompagner l’enfant vers l’autonomie, avec beaucoup de discernement. Beaucoup d’enfants n’iront pas vers l’autonomie – mais vous l’avez précisé.

Je termine par les PIAL. Leur obsession est celle de la gestion des affectations. L’accompagnement est mis au second plan. Aujourd’hui, la dimension qualitative n’est pas prise en charge. L’organisation actuelle est souvent en contradiction complète avec l’esprit de vos recommandations.

Mme Céline Brulin. – Quand j’ai vu le champ ciblé de cette mission, j’étais perplexe, mais vous en tirez des recommandations nombreuses et très fortes : bravo !

La distinction entre accessibilité et compensation amène à réfléchir, les débouchés seront très intéressants. J’apprécie aussi vos recommandations sur les PIAL ou la formation – je suis effarée par le fait qu’il n’y ait aucune formation au cours du premier trimestre d’exercice. Toutes vos recommandations sont très utiles.

Être AESH est un métier. C’est ubuesque que la Depp ne soit pas en mesure de suivre l’ensemble de ce corps ! Les évolutions récentes font penser que les AESH peuvent répondre à tout. Or on ne crée plus de places dans le domaine médico-social. Il faut par ailleurs des métiers dans l’Education nationale pour coordonner les différents acteurs de l’inclusion. Tous ces métiers aujourd’hui, qui ne sont pas de l’enseignement pur, disparaissent au sein des écoles. Dans mon département, trois postes au sein des centres médico-psychopédagogiques (CMPP) sont supprimés. Il faut professionnaliser le métier des AESH, mais il faut aussi les intégrer dans un dispositif plus vaste, avec d’autres acteurs constituant l’équipe pédagogique.

Mme Annick Billon. – Les auditions, nombreuses, furent de grande qualité, allant bien au-delà d’une mission « flash ». Ce travail était nécessaire, malgré le vote récent de la proposition de loi visant à lutter contre la précarisation des AESH. Il la complète utilement.

La question posée est celle du rôle des AESH : est-ce d’accompagner l’enfant en permanence, ou de l’accompagner aussi vers plus d’autonomie ? L’école doit aussi s’adapter : or l’on constate des barrières à l’inclusion. Tout repose sur les AESH, sans qu’ils aient les outils à disposition pour remplir leurs missions. L’école doit apprendre à se transformer pour plus d’accessibilité. Il faut aussi encourager la participation aux activités périscolaires. Les différentes lois que vous avez citées ont encouragé des évolutions, mais l’inclusion n’est pas complète. L’aide humaine n’est pas synonyme d’inclusion systématique.

Le groupe de l'Union centriste souscrit à toutes vos premières propositions, par exemple sur le référentiel commun. Nous ne pouvons pas accepter les disparités entre départements. En outre, les handicaps sont nombreux, il faut des équipes pluridisciplinaires pour les évaluer.

L'Éducation nationale doit aussi prendre ses responsabilités, d'abord pour accompagner cette profession, qui constitue en nombre son deuxième métier, ensuite pour rendre accessibles ses bâtiments comme sa pédagogie.

La coopération avec le secteur médico-social fait sens, car nous voulons toujours tout mettre dans des cases et travailler en silo. Il faut coordonner toutes les compétences, pour un suivi dans la durée. L'exemple du centre Léo Lagrange à La Seyne-sur-Mer est probant : l'institut médico-éducatif (IME) se trouve au sein même de l'école, ce qui rend l'accompagnement plus facile.

Le temps méridien et périscolaire est crucial : il faut une prise en charge égale, quels que soient les moyens des collectivités.

La quinzième et la seizième recommandation relèvent aussi du bon sens.

Il n'y aura pas de professionnalisation sans formation – et sans meilleure rémunération. Formation initiale, formation continue et rémunération, voilà le triptyque gagnant de l'attractivité de ce métier.

L'Éducation nationale doit prendre ses responsabilités, dans l'intérêt de l'enfant, des enseignants et des familles.

M. Bernard Fialaire. – Je vous adresse mes félicitations pour ce travail de grande qualité, très précis.

Le manque de place dans les IME crée des bascules vers l'Éducation nationale, qui mettent en souffrance les AESH et les élèves, en fait toute la classe. La CNSA doit définir des critères nationaux, ce qui permettra entre autres de structurer et d'harmoniser la formation des AESH. Je ne peux que rappeler qu'il faudrait fusionner la médecine scolaire et la protection maternelle et infantile (PMI). Il y va de la cohérence de notre action.

Enfin, qu'en est-il de la convention attendue pour la fin mars entre l'Éducation nationale et l'enseignement privé catholique ? La question des moyens sera-t-elle abordée ?

M. Olivier Paccaud. – Je souhaite m'arrêter sur la neuvième recommandation, pour évoquer les troubles du comportement. Depuis cinq ans, nous avons changé de doctrine dans les écoles. Depuis 2005, les handicaps pris en compte étaient les handicaps moteurs, sensoriels et cognitifs. Or depuis 2017 et 2018, nous intégrons massivement des enfants qui présentent des troubles du comportement. Il manque des places en IME. Ces enfants sont souvent très malheureux dans les classes, et ils rendent les AESH, les enseignants et les autres élèves très malheureux aussi. J'ai des exemples d'élèves qui frappent et insultent leurs AESH et leurs enseignants. Combien de ces élèves sont exclus de la classe, installés dans le bureau de la directrice, parce qu'il n'y a pas d'autres solutions pour avoir une classe sereine ?

Il faut se pencher sur la question. Les professeurs ne sont pas des éducateurs spécialisés ; les AESH ne le sont pas non plus : l'inclusion atteint là ses limites. Je ne veux

toutefois pas que l'on mésinterprète mes propos : je ne veux pas exclure ces enfants du système éducatif. Pour résumer, il faut aller plus loin sur la neuvième recommandation.

Mme Béatrice Gosselin. – On a décidé d'encourager l'inclusion depuis vingt ans, mais sans y mettre les moyens. Les AESH viennent boucher les trous. L'AESH doit être partie prenante au sein de l'Éducation nationale. Sans formation initiale et continue, jamais ils ne pourront aider tous les enfants. Les troubles du comportement de certains enfants mettent en difficulté tout le monde. Certaines situations sont ingérables. Inclure tout type de handicap dans l'école mérite une réflexion bien plus poussée.

Les Dasen disent bien que les prescriptions de la MDPH ne peuvent être suivies par manque de personnels. Le défaut de coordination est patent. Les professionnels du secteur médico-social devraient aussi entrer dans l'école. On manque d'orthophonistes, d'ergothérapeutes, de psychologues. Mettons-nous autour de la table et brisons les tabous. Un travail collectif entre médico-social et Éducation nationale est absolument nécessaire.

Mme Laure Darcos. – Je remercie Cédric Vial car ses auditions ont permis de mettre face à leurs responsabilités aussi bien les MDPH que l'Éducation nationale.

Je suis émue par les propos d'Olivier Paccaud. Au moment de l'examen du texte sur l'école de la confiance, j'avais proposé un amendement qui allait dans le même sens. Le Gouvernement était en train de faire tomber l'inclusion : par manque de place en IME, on mettait tous les enfants dans les classes classiques. Cet amendement a déchaîné les associations sur le sujet, notamment celles de parents d'enfants autistes. Je demandais que l'on constate une progression pédagogique de l'élève pour une intégration dans le système pédagogique classique. Des parents m'ont dit que j'allais contre les droits constitutionnels de leurs enfants. Il a fallu que je retire mon amendement en m'excusant auprès des associations.

Nous avons distribué des ordinateurs à tous les élèves des classes de sixième. À aucun moment, nous n'avons pensé à donner un ordinateur aux AESH, quand bien même des classes Ulis se créent encore. On m'a répondu que la MDPH devait prendre en charge cette distribution d'ordinateurs. Il est trop facile de dire que l'AESH est seulement un accompagnant physique de l'élève. Par exemple, un AESH devrait pouvoir préparer les exercices adaptés pour les dyslexiques à la maison, grâce à un ordinateur. Je ne pense pas qu'il faille créer un nouveau corps des AESH, mais il faut encore créer des passerelles pour que ceux-ci soient mieux intégrés.

Concernant les conventions avec les collectivités pour le temps méridien et périscolaire, nous pourrions aller plus loin. Les élus sont inquiets. Devront-ils assumer, par exemple, le coût des sorties à la piscine ? Le sujet est tabou, chacun se refile « la patate chaude ».

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je vous remercie pour ce travail, qui offrira des réponses aux collectivités. Je suis très sensible à la dixième recommandation, qui fait reprendre à l'État la prise en charge de l'accompagnement durant la pause méridienne.

Il est des activités sur le temps périscolaire qui relèvent aussi de la prérogative de l'Éducation nationale, comme c'est le cas pour les classes musique à horaires aménagés dans les conservatoires. Le flou juridique fait que l'on renvoie le sujet aux collectivités ; les conservatoires sont financés à 80 % par les collectivités territoriales, la barre est déjà haute.

Au nom des droits culturels, l'État doit prendre sa part. Notre commission a produit un rapport sur la culture et le handicap, rapport qui souligne les efforts à faire.

Développer un véritable métier et une véritable filière des AESH est nécessaire, avec une reconnaissance réelle du métier – il en va de même pour nos enseignants. Ce n'est qu'ainsi que nous réglerons le problème des remplacements.

Mme Sonia de La Provôté. – On a oublié le principe de l'individualisation de la prise en charge. Il faut se poser les questions de l'amont. La MDPH fait des préconisations et demande des parcours individualisés. Or on a fait disparaître les classes dans les établissements spécialisés, qui permettent souvent de très bonnes transitions. L'Éducation nationale s'est désengagée, au prétexte de l'inclusion systématique. On a aussi fait disparaître les Ulis spécialisées, au prétexte qu'elles n'étaient pas inclusives au regard de l'ensemble des handicaps. Il faut donc des moyens : des classes dans les établissements spécialisés, des Ulis spécialisées et des dépistages des handicaps, alors qu'il n'existe presque plus de médecine scolaire.

Les enseignants doivent aussi être mieux formés. La situation s'est même aggravée. Les enseignants plus jeunes sont plus en capacité de prendre en compte l'ESH dans la classe, mais les enseignants ont besoin de formation spécifique. Ils sont souvent en difficulté par méconnaissance du handicap et de son écosystème.

Faute de places, faute de disposer du panel complet d'outils, on a étiqueté des enfants comme handicapés, alors la situation de certains enfants relève de problématiques purement sociales.

Mme Elsa Schalck. – L'approche qualitative est essentielle. Vous avez rappelé la nécessité de retenir comme centrale la notion de l'intérêt de l'enfant.

Nous avons interpellé l'État sur le temps périscolaire. L'une des conséquences premières est la rupture de prise en charge et un accompagnement très aléatoire des familles, et donc des enfants. C'est la clef de votre proposition d'intervention législative, avec votre dixième recommandation, approche que nous appelons tous de nos vœux. L'État doit prendre à nouveau ses responsabilités.

Qu'en est-il de la convention avec l'enseignement privé ? Nous l'attendons depuis longtemps.

Mme Sabine Drexler. – Il y a trente minutes, j'ai reçu un mail d'une ancienne collègue enseignante, à propos d'une petite fille trisomique appelée Anna, âgée de 12 ans, scolarisée dans son village, qui a un niveau CM2 en français et CM1 en mathématiques, notamment grâce à l'accompagnement individualisé de son AESH. Elle doit aller en septembre au collège, grande structure située à 15 kilomètres de son domicile, dans un environnement inconnu. Un AESH individuel a été demandé. Il lui a été refusé, au prétexte que seuls des AESH collectifs exercent dans les Ulis des collèges. Voilà un exemple de gâchis qui s'annonce. On risque de perdre cette petite fille, qui a un potentiel important : si elle est bien accompagnée, elle pourrait devenir une adulte autonome. Il faut écouter davantage les équipes éducatives et donner plus de moyens humains.

Comme ancienne enseignante spécialisée pour des élèves présentant des troubles du comportement, je suis sensible aux propos d'Olivier Paccaud et je dénonce le fait qu'il n'y

a plus de psychologues scolaires pour évaluer les situations de suspicion de handicap. Les enseignants se retrouvent vraiment seuls.

Je vous félicite pour votre travail, qui j'espère sera très largement diffusé et entendu.

M. Cédric Vial, rapporteur. – Le problème vient bien de l'amont, dès l'affectation, notamment en matière de prise en compte des besoins individuels des enfants. Il y a bien des handicaps, non un seul. La compensation est devenue une forme de fuite en avant. La présence d'un AESH ne règle pas tout. Il faut être plus précis dans la compensation.

La CNSA devrait réfléchir à ce référentiel pour mieux prendre en charge les différents handicaps. Je suis très surpris qu'il ne faille pas toujours de certificat médical pour faire reconnaître un handicap. Par exemple, le département de la Seine-Saint-Denis reconnaît le handicap social, qui ne fait l'objet d'aucun certificat médical. La MDPH prescrit et l'Éducation nationale doit prendre des mesures d'accompagnement. Il nous faut des critères précis et nationaux.

Les parents ont souvent conscience de la fragilité de leur enfant, moins de sa capacité à être autonome. Il faut donc viser non pas l'autonomie, mais plus d'autonomie. L'AESH ne peut être une béquille permanente. L'autonomie doit être rappelée comme objectif à atteindre pour certains enfants ; il faut en convaincre les familles.

La concertation avec les maires est indispensable. Avoir des élus au sein de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) n'est pas forcément pertinent. Il faudrait plutôt des retours annuels entre les Dasen et les maires, et associer les élus aux comptes rendus de suivi.

Concernant la rémunération des AESH, je rappelle qu'ils interviennent 36 semaines et sont rémunérés 41, voire 45 semaines en fonction des temps de formation et de préparation, qui ne sont pas forcément utilisés. Les formations doivent se faire sur des temps hors accompagnement. Cela permettrait d'instaurer des rémunérations complémentaires.

L'inclusion ne doit pas devenir une forme d'exclusion au sein de la classe. Un enfant qui est accompagné par un AESH six heures par semaine se retrouve en fait seul à son bureau pendant dix-huit de classe, éloigné de ses camarades. L'enfant doit être le plus entouré possible par les autres élèves. L'AESH ne peut devenir un paravent entre l'institution et l'enfant, l'enseignant doit aussi s'occuper de chacun. La dérive vient du fait que nous avons pensé que, une fois qu'il y avait un AESH, le problème était réglé.

La baisse du nombre de places en IME et dans le secteur médico-social en général a des conséquences néfastes. Un IME peut être une solution, mais nous devons aussi imaginer des dispositifs mixtes. Il nous faut toute la palette d'outils à disposition. N'abandonnons pas complètement une solution pour une autre. Et comme dans tous les secteurs, on manque de professionnels dans celui du médico-social.

Sur la convention avec l'enseignement privé, il n'y a pour le moment aucun contact. Les discussions n'ont pas débuté.

On constate que certaines MDPH notifient simplement ce que les familles demandent, par peur des recours : c'est un problème. Il faut être en mesure d'argumenter : on évitera des contentieux grâce à plus de pédagogie.

Il est possible d'utiliser un AESH pour des sorties scolaires. Cependant se posent des problèmes de disponibilité des AESH. Il y a va donc d'une gestion fine au sein des établissements et des PIAL.

Je ne me suis pas penché plus en détail sur le temps périscolaire, moins concerné par le renversement de jurisprudence que le temps méridien. La question demeure néanmoins floue, notamment pour le mercredi après-midi. Des AESH pourraient avoir de nouvelles missions d'accompagnement à vocation culturelle.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je parlais précisément des horaires aménagés pour les classes de musique au sein des conservatoires, ce qui est au cœur des missions de l'Education nationale.

M. Cédric Vial, rapporteur. – Effectivement, les AESH pourraient accompagner des ESH dans les conservatoires. Mais les AESH assurent-ils un accompagnement à la scolarité ou au handicap pendant le temps de la scolarité ? Telle est la question que j'ai posée à tous les acteurs, sans obtenir de réponse tranchée. Cela a des implications importantes en matière d'ouverture des missions des AESH. C'est sûrement une clef pour construire un vrai métier et une véritable filière, avec des temps de travail plus importants, et donc plus rémunérateurs.

En matière législative, nous ne pouvons pas laisser la jurisprudence faire la loi. Une jurisprudence est venue renverser l'intention du législateur affirmée en 2005 et 2013 ; le système fonctionnait pourtant depuis vingt ans. Aujourd'hui, nous devons gérer des problèmes créés par cette jurisprudence. Malgré mon respect pour le Conseil d'État, je pense qu'il a manqué de jugement pour prendre une telle décision. Certaines pathologies ou certains handicaps sont très sensibles au changement d'intervenant : cette jurisprudence met tout le monde en difficulté.

On voudrait tout inclure dans la formation des enseignants. Nous irons plus vite grâce à l'accompagnement, plus efficace. Le jour où un enseignant est confronté à une problématique particulière, un conseiller handicap pourrait s'intéresser à la situation donnée de manière pragmatique. La formation initiale et continue serait sûrement trop générale. L'accompagnement est aussi la clef de la qualité.

M. Laurent Lafon, président. – Nous passons maintenant au vote.

Les recommandations sont adoptées.

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

Bilan annuel de l'application des lois – Communication

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, il m'appartient pour conclure cette réunion de vous présenter le bilan annuel de l'application des lois relevant de notre commission.

Au cours de la dernière session, à savoir la session 2021-2022, huit lois relevant de la compétence de notre commission ont été promulguées.

Trois d'entre elles ne prévoyaient aucune mesure réglementaire et s'avéraient donc d'application directe. Il s'agit de :

- la loi relative à la restitution de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites, rapportée par Béatrice Gosselin ;
- la loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, déposée et rapportée par Sylvie Robert ;
- et la loi visant au gel des matchs de football le 5 mai, rapportée par Thomas Dossus.

En revanche, cinq lois promulguées nécessitaient la publication de mesures réglementaires pour être pleinement applicables.

Sur ces cinq textes, deux se caractérisent par d'excellents taux d'application.

Il s'agit en premier lieu de la loi visant à combattre le harcèlement scolaire, rapportée par Olivier Paccaud, désormais applicable à 100 %.

Le seul décret prévu par ce texte a été publié le 9 août 2022 afin de préciser les modalités de recrutement, d'emploi et de rémunération des assistants d'éducation.

L'applicabilité de la loi relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, rapportée par Jean-Raymond Hugonet, fait elle aussi l'objet d'un taux d'application de 100 %.

En effet, les 10 mesures réglementaires d'application immédiates prévues par les 37 articles du texte ont été publiées.

Ces mesures précisent en particulier l'ensemble des modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Arcom, substituée au CSA par le biais de ce texte.

Trois autres lois adoptées au cours de la session 2021-2022 se caractérisent en revanche par des taux d'application moins satisfaisants.

Il en va ainsi de la loi visant à démocratiser le sport en France. Sur les 15 mesures réglementaires prévues pour la mise en œuvre des 59 articles du texte, seules 5 ont été prises à ce jour.

Certes les mesures réglementaires ainsi publiées constituent les plus emblématiques du texte.

Elles concernent en particulier l'habilitation des maisons sport-santé, les conditions d'allongement de la durée du premier contrat professionnel des sportifs et précisent la composition du capital de la société commerciale créée par les ligues professionnelles pour négocier leurs droits de retransmission.

Mais nous comptons sur Michel Savin, rapporteur du texte, pour s'assurer que les mesures en souffrance, dont le ministère assure que les projets sont au stade de la consultation auprès de diverses autorités indépendantes ou en instance de transmission au Conseil d'État, soient prises dans les meilleurs délais.

Il en va également de la loi visant à conforter l'économie du livre, déposée par Laure Darcos et rapportée par Céline Boulay-Espéronnier.

Sur les 4 mesures réglementaires prévues par ce texte, deux seulement ont été prises à ce jour. Elles concernent les modalités d'attribution des subventions à des établissements assurant la vente au détail de livres neufs et – surtout – la fixation d'un montant minimal de tarification pour l'envoi et la livraison de livres.

Il en va enfin de la loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école, rapportée par Julien Bargeton. Sur les six mesures attendues dans la loi du 21 décembre 2021, deux seulement ont été publiées.

Nous comptons ici encore sur notre rapporteur pour s'assurer que l'ensemble de ces mesures soient rapidement prises par le gouvernement pour garantir la pleine effectivité de ce texte.

J'en viens à présent aux trois lois relevant de la compétence de notre commission promulguées avant le 1^{er} octobre 2021 et dont l'application demeure incomplète.

Depuis l'an dernier, une seule d'entre elles a vu son taux d'application progresser grâce à l'adoption de trois nouvelles mesures réglementaires.

Il s'agit de la loi de programmation de la recherche, dont le taux d'application atteint désormais 95 %. Sur les 38 mesures réglementaires prévues, seules deux manquent désormais à l'appel. Elles concernent l'application spécifique des chaires de professeur junior aux personnels enseignants et hospitaliers et la diversification du recrutement des étudiants par les établissements d'enseignement supérieur.

Nous savons pouvoir compter sur la vigilance de Laure Darcos et de Stéphane Piednoir, pour nous informer de la prochaine publication de ces quelques mesures ou des difficultés qu'elles suscitent.

En revanche, deux autres lois n'ont malheureusement connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de l'année écoulée.

Tel est le cas de la loi visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne.

À ce jour, le seul décret prévu par cette loi continue de faire l'objet de consultations par la Direction générale de la cohésion sociale du ministère de la Santé. L'absence de publication de cette mesure définissant les seuils au-delà desquels la diffusion d'image d'enfant de moins de seize ans sur les plateformes de partage de vidéos est soumise à déclaration vide malheureusement la loi d'une grande partie de sa substance.

L'applicabilité de la loi pour une école de la confiance, chère à Max Brisson, reste quant à elle fixée à 91 %. Nous ne pouvons que regretter, cette année encore, l'absence de publication des deux dernières mesures relatives :

- au renforcement de la coopération entre les services sociaux et les établissements scolaires pour la scolarisation des élèves en situation de handicap,

- et à la mise en place d'un dispositif intégrant les établissements scolaires et les services médico-sociaux pour accompagner les élèves présentant des difficultés psychologiques.

Nous aurons sans doute l'opportunité d'interroger le ministre de l'Éducation nationale sur le sort réservé à ces mesures dont la publication est désormais attendue depuis près de quatre ans.

Voilà, mes chers collègues, les informations que je souhaitais vous communiquer concernant l'application des lois pour la période considérée.

La réunion est close à 11 h 40.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 2 mai 2023****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 17 h 30.***Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 - Audition de M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics**

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le ministre, alors que nous débattons demain en séance, à la demande de notre commission, de la programmation de nos finances publiques pour les années 2023 à 2027, il nous est apparu nécessaire de vous entendre sur l'exécution des comptes de l'année 2022. Le Gouvernement a en effet présenté en conseil des ministres le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes (PLR) de l'année 2022, en même temps qu'il redéposait un projet de loi sur l'exécution des comptes de l'année 2021, après le rejet de ce dernier par le Parlement l'an passé.

Nous attendons donc que vous nous indiquiez quels ont été les résultats de l'année passée pour le budget de l'État et que vous précisiez dans quelle mesure ils correspondent aux estimations de recettes présentées par le Gouvernement et à l'autorisation parlementaire en dépenses qui figurait dans le collectif budgétaire de fin d'année. Les lois de finances ne sont en effet pas un exercice de pure prévision ; elles doivent être sincères au regard des informations dont dispose le Gouvernement lorsqu'elles sont présentées. Notre commission, appuyée en cela par la Cour des comptes, a déjà fait des observations l'an passé sur ce que l'on peut qualifier parfois de « cavalerie budgétaire ».

Par ailleurs, j'imagine que vous nous indiquerez quelles difficultés concrètes ont pu résulter, depuis l'été dernier, de la non-adoption du projet de loi de règlement pour 2021 et quelle motivation vous conduit à présenter de nouveau ce texte pour obtenir cette fois son approbation par le Parlement.

M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics. – Le Gouvernement présente en effet à nouveau le projet de loi de règlement pour l'année 2021, qui a été rejeté par l'Assemblée nationale le 3 août dernier. Lors d'une audition récente, j'ai indiqué que, à mon sens, voter, ou du moins, ne pas s'opposer à l'adoption d'un projet de loi de règlement ne signifie pas que l'on donne un satisfecit au Gouvernement pour sa conduite des affaires de la Nation pendant l'année concernée, mais simplement que l'on prend acte de l'exécution du budget.

En tant qu'élu local, je crois n'avoir jamais voté contre un compte administratif présentant les résultats de l'année antérieure. Le projet de loi de règlement est une photographie du passé, or on ne peut pas changer celui-ci. Quoi qu'il en soit, ces remarques ne concernent pas le Sénat, qui avait, lui, voté ce projet de loi de règlement.

Nous présentons également le projet de loi de règlement pour 2022, une année marquée par le retour d'une forte inflation sur le plan mondial, qui a eu des conséquences importantes sur les conditions dans lesquelles l'État finance son endettement.

Permettez-moi tout d'abord d'indiquer les quelques modifications qui ont été apportées au projet de loi de règlement pour 2021.

L'article liminaire a été actualisé, à la suite de la communication par l'Insee, le 28 mars dernier, des comptes pour 2021, qui a porté le déficit de 2021 de -6,4 % à -6,5 %. Cette actualisation est notamment due à la requalification d'Action Logement en administration publique.

Par ailleurs, à l'article 6, des dispositions permettant de ne pas reporter certains soldes de comptes spéciaux ont été supprimées, puisque conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), l'intégralité de ces soldes a été reportée en 2022.

Enfin, à l'article 7, les dispositions ayant trait à un abandon de créances détenues sur la Somalie ont été supprimées, car elles ont été reprises dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2022.

Le Conseil constitutionnel a jugé que la présentation et la mise au vote du projet de loi de règlement pour 2021 suffisaient pour permettre l'adoption d'un budget pour les années suivantes, et la Cour des comptes a certifié les comptes.

Outre certains points techniques, notamment des reports de soldes sur des comptes spéciaux, le rejet du PLR pour 2021 n'a donc pas eu d'impact sur l'adoption du projet de loi de finances (PLF) suivant ni sur la certification des comptes, ce qui, du reste, pourrait nous conduire à nous interroger sur l'utilité de conserver cette procédure dans la loi organique, qui pourrait faire l'objet d'un débat.

Nous présentons toutefois ce texte une nouvelle fois par souci de sincérité, au regard notamment des évolutions marginales qui sont intervenues depuis sa première présentation. En tout état de cause, je ne désespère pas que ce PLR soit adopté puisqu'il ne s'agit que d'une photographie.

J'en viens au PLR pour l'année 2022, qui peut être considérée comme une année de transition entre la crise sanitaire et la crise résultant de l'inflation. Pour faire face à l'une comme à l'autre, le Gouvernement a fait le choix de protéger les entreprises et les ménages, tout en assurant la maîtrise de nos finances publiques.

Je ne dis pas que tout va bien, mais je constate que le pays a tenu bon, grâce notamment aux millions de Français qui travaillent et aux chefs d'entreprise qui embauchent et qui investissent.

Avant de répondre à vos questions, permettez-moi de tirer quelques enseignements de l'exécution budgétaire de l'année dernière.

Premièrement, la politique économique qui a été conduite a protégé efficacement les Français des effets de la crise de l'inflation. Les boucliers gaz et électricité ont en effet permis de préserver la croissance économique, et partant, le dynamisme des recettes, qui est le principal facteur de l'amélioration de notre déficit public.

Les recettes ont progressé de 7,3 % en 2022, après une progression de 8,4 % en 2021. Cette croissance repose principalement sur la progression de l'impôt sur les sociétés, dont les recettes ont augmenté de 15,8 milliards d'euros par rapport à l'an dernier, portant leur montant total à 62,1 milliards d'euros, ce qui constitue un record, alors même que nous avons diminué le taux d'imposition de 33 à 25 %.

Les recettes d'impôt sur le revenu ont également augmenté de 10,3 milliards d'euros, notamment grâce au dynamisme de la masse salariale, et les recettes de la TVA ont augmenté du fait de l'inflation, à hauteur de 5,3 milliards d'euros.

Comme lors de l'exécution précédente, ce dynamisme des recettes a largement contribué à la baisse de notre déficit public, qui est passé de 6,5 % du PIB en 2021, à 4,7 % en 2022.

Dans une certaine mesure, les choix économiques que nous avons faits se sont révélés vertueux d'un point de vue budgétaire, puisqu'ils ont permis d'augmenter les recettes.

Comme pendant la crise covid, nous avons fait le choix de la protection tout en poursuivant le redressement des finances publiques, conformément aux objectifs que nous nous sommes fixés pour assurer le retour du déficit à un niveau inférieur à 3 % en 2027.

Pour autant – c'est le deuxième enseignement –, le solde des administrations publiques demeure très dégradé, précisément parce que nous avons consacré des moyens considérables pour casser cette spirale inflationniste. Pour les années 2021 et 2022, nous avons débloqué 34,5 milliards d'euros nets – dont je défalque les recettes de contribution au service public de l'électricité (CSPE) et de contribution sur la rente inframarginale des producteurs d'électricité (CRI) – pour lutter contre l'inflation, au travers principalement des boucliers énergie. Ce montant est certes considérable, mais le coût des boucliers reste moins élevé que celui des deux points d'inflation supplémentaires qu'ils nous ont épargnés. Nous assumons donc pleinement ce choix.

Nous devons impérativement tenir nos objectifs de redressement des finances publiques et enclencher le désendettement de la France à l'horizon 2027, comme nous nous y sommes engagés. J'ai conscience que le défi est de taille, et que les prochaines marches vers la réduction du déficit public à 3 % du PIB à l'horizon 2027 seront plus difficiles à franchir, notamment parce que l'environnement économique n'est plus le même.

En 2022, nous avons été portés par une croissance de 2,6 %, alors que celle-ci s'établira cette année autour de 1 %, dans un contexte de ralentissement mondial. En conséquence, notre déficit devrait cette année rester au même niveau que l'année dernière ou s'établir légèrement au-dessus, tandis que l'endettement public devrait continuer à diminuer.

Le défi est de taille, mais je sais que nous pouvons y arriver grâce à une stratégie qui consiste tout d'abord à continuer à substituer des mécanismes ciblés à la logique du « quoi qu'il en coûte » et aux dispositifs généraux qu'elle emporte.

Ce n'est pas toujours facile, mais nous avons commencé à le faire l'an dernier, quand nous avons remplacé la ristourne générale sur le carburant, qui a coûté 8 milliards d'euros sur l'année 2022, par une indemnité carburant ciblée sur les travailleurs les plus modestes, au titre de laquelle 1 milliard d'euros ont été budgétés.

Nous devons également réaliser des économies en 2024 et les années suivantes. Nous dépensons trop dans certains secteurs, sans toujours obtenir les résultats escomptés. Un pays qui prend le chemin du plein emploi peut-il, par exemple, se permettre de garder le même niveau de dépenses que lorsqu'il croulait sous le chômage de masse ? Non, c'est pourquoi le Gouvernement travaille actuellement à la réduction des dépenses liées à l'emploi.

De même, nous devons reconsidérer certaines dépenses « brunes », notamment fiscales, qui ne sont plus en ligne avec notre ambition écologique et ne démontrent plus leur efficacité.

Enfin, de manière transversale, nous continuerons à maîtriser les dépenses et à compter chaque euro de chaque budget pour faire en sorte que la dépense publique augmente moins vite que sa tendance naturelle. La Première ministre a adressé un courrier à l'ensemble des membres du Gouvernement leur demandant d'identifier 5 % de marge de manœuvre dans le budget de leur ministère afin de préparer les travaux budgétaires pour 2024 et les années suivantes.

Comme l'année dernière, je souhaite que l'ensemble des groupes politiques représentés au Parlement soient associés à cette réflexion, et plus largement, au processus d'élaboration de la prochaine loi de finances. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai de reprendre l'exercice des dialogues de Bercy, mais cette fois dès l'été. Le Gouvernement souhaite en effet aller vers davantage de coconstruction, ce qui suppose de nous laisser davantage de temps.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le ministre, je tiens à préciser que Sénat n'a pas voté la loi de règlement pour 2021. Nous entendons toutefois vos encouragements !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous prônez la coconstruction, tout en faisant un appel à la consultation publique afin de savoir ce que les Français attendent de l'utilisation de l'impôt. Il sera sans doute difficile de concilier tout cela...

Une nouvelle fois, l'exécution budgétaire est très éloignée de la prévision. Alors que le projet de loi de finances rectificative (PLFR) de décembre 2022 prévoyait des recettes fiscales nettes de 315,8 milliards d'euros, celles-ci se sont finalement élevées à 323,3 milliards d'euros. La Cour des comptes souligne que ces écarts, devenus habituels depuis quelques années, ne s'expliquent pas par des événements exceptionnels. Quelles sont les raisons des difficultés que rencontre désormais le ministère du budget à prévoir les recettes fiscales ? Que comptez-vous mettre en œuvre pour améliorer ces prévisions ?

S'agissant des dépenses, le budget de 2022 est une nouvelle fois marqué par un écart préoccupant entre les crédits approuvés par la loi de finances initiale et les crédits effectivement mis à la disposition des ministres. Alors que la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 avait ouvert 392 milliards d'euros de crédits hors remboursements et dégrèvements, ces derniers ont été portés à 440 milliards d'euros au fil des collectifs budgétaires, auxquels se sont ajoutés 23 milliards d'euros *via* les reports de crédits. Finalement, les dépenses exécutées se sont élevées à 446 milliards d'euros, si bien que les reports n'ont été que peu utilisés et auraient pu être évités. Malgré ce constat, la pratique se poursuit, puisque 17 milliards d'euros ont à nouveau été reportés de 2022 à 2023.

La loi de finances initiale ne donne donc désormais qu'une vision imprécise de la réalité du budget, cette « stratégie du flou » réduisant d'autant la portée de l'autorisation parlementaire. Pourquoi ne pas mettre fin à cette pratique des reports massifs de crédits et revenir à des montants raisonnables ?

J'en viens à l'exécution du filet de sécurité. Au regard des deux premiers critères retenus – une épargne brute au 31 décembre 2021 inférieure à 22 % des recettes réelles de fonctionnement et un potentiel financier ou fiscal inférieur au double de la moyenne de la strate – 18 521 communes et 944 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) étaient éligibles au filet de sécurité, soit respectivement 53 % et 75 % des collectivités concernées. Compte tenu des dernières données en cours de finalisation sur les comptes de gestion 2022, quelle est, à date, votre estimation du nombre de communes et d'EPCI qui remplissent le troisième critère de baisse d'épargne brute de 25 % entre 2021 et 2022 ?

Sur les 430 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative (LFR) pour le paiement des acomptes, 106 millions d'euros ont été consommés. Combien de communes et d'EPCI ont-ils finalement demandé le versement de l'acompte ? Quel était le montant moyen de celui-ci ?

La dotation doit être versée au plus tard le 30 octobre 2023. Avez-vous déjà reçu des demandes ? Dans l'affirmative, combien de communes et d'EPCI ont-ils déposé cette demande à partir de leurs données financières définitives ?

Enfin, pouvez-vous faire un point sur les versements attendus de la part de l'Union européenne au titre de la mise en œuvre du plan de relance ?

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – Le montant de certaines recettes a effectivement été supérieur à celui des prévisions, y compris dans la dernière LFR de 2022. Nous avons enregistré des recettes supérieures de 3,2 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés, de 1,6 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu et une moins-value de 1,9 milliard d'euros pour la TVA, qui est plus que compensée par la correction en droits constatés, d'un montant de 2,9 milliards d'euros.

Si nous cherchons toujours à être au plus juste, c'est plutôt une bonne nouvelle d'être surpris dans ce sens. Pour 2023, nous avons maintenu un objectif de croissance ambitieux, autour de 1 %, si bien que nous devrions être plus en ligne avec l'exécution.

Les reports sont certes toujours massifs, puisqu'ils s'élèvent à environ 18 milliards d'euros, mais ils sont moindres que l'année précédente, où ils avaient atteint le montant de 23 milliards d'euros, quand ils sont d'ordinaire de 3 à 5 milliards d'euros environ. Il est vrai que nous avons visé large et ouvert beaucoup de crédits, notamment au titre du guichet pour les entreprises « énérgo-intensives », pour lequel une partie importante des crédits n'ont pas été consommés en 2022.

De même, les crédits ouverts pour un certain nombre de dispositifs, dont certains à la demande des parlementaires, comme les aides pour le fioul et le bois, n'ont pas été consommés en 2022 et sont donc reportés en 2023.

Par ailleurs, des restes à payer du plan de relance, notamment liés à des travaux de rénovation énergétique, ont pris un peu de retard.

Pour ce qui concerne les dépenses qui ne sont pas liées à la crise, l'un des principaux facteurs de report est le plan d'investissement dans les compétences (PIC). La part régionale du PIC, dont le montant est d'environ 1,9 milliard d'euros, a fait l'objet d'importants reports. Ainsi, près de 800 millions d'euros n'ont pas été décaissés par la région d'Île-de-France.

J'en viens au filet de sécurité. Au 31 mars dernier, un grand nombre de collectivités n'avaient pas encore rendu leurs comptes de gestion pour 2022, si bien que nous ne disposerons d'une première estimation fine qu'au mois de juin prochain. Je ne peux donc pas m'avancer sur des chiffres précis, mais le nombre de communes et d'EPCI éligibles au filet de sécurité pour l'année 2022 serait *a priori* supérieur à celui des collectivités ayant déjà reçu un acompte à ce titre. Si ce nombre était finalement inférieur, cela signifierait que moins de communes et d'EPCI rentreraient dans le cadre du dispositif voté par le Parlement, ce qui serait plutôt une bonne nouvelle.

En tout état de cause, je vous transmettrai ces estimations dès que j'en disposerai.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous pourriez déjà nous transmettre les données au 31 mars ?

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – Comme je l'indiquais, nous manquions encore, au 31 mars, de nombreuses données, mais ce dont nous disposions semblait indiquer que les communes et EPCI éligibles au filet de sécurité seraient plus nombreux que les 4 100 collectivités auxquelles un acompte a été versé en 2022.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il ne faudrait pas nous faire le coup à chaque fois !

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – En ce qui concerne le plan de relance, la France pourra recevoir jusqu'à 40,3 milliards d'euros de subventions dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR), dont 37,5 milliards de subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et 2,8 milliards d'euros de subventions au titre du programme REPowerEU. Depuis l'adoption du PNRR français en 2021, la France a reçu deux versements, le premier de 5,1 milliards d'euros en août 2021 et le second de 7,4 milliards d'euros en mars 2022 à la suite du dépôt de la première demande de paiement en novembre 2021, soit un montant total de 12,5 milliards d'euros.

M. Jérôme Bascher. – De mémoire, il me semble que, lors du vote du PLR pour 2021, le groupe Les Républicains s'était abstenu. Si le PLR est une photographie, vous avez été pris en excès de report, monsieur le ministre, car vous n'avez pas respecté la *Lof. Bis repetita non placent*. En prévoyant une épargne de précaution dans les lois de finances, en sus de la réserve de précaution qui est déjà prévue par la loi organique, vous contrenez à l'esprit de cette dernière. S'il doit y avoir des ajustements en cours d'année, ces derniers doivent être votés dans le cadre de lois de finances rectificatives.

En cela, les projets de loi de règlement que vous nous présentez sont des photographies de vos excès de pouvoir. Je vous demande d'en prendre acte.

Mme Isabelle Briquet. – Le PLR pour 2021 que vous nous présentez comporte-t-il des évolutions qui permettront son adoption ?

Je note à mon tour des reports de crédits importants dans le PLR pour 2022. Est-il envisagé de limiter cette pratique qui nuit à la lisibilité des comptes, puisque l'amélioration du solde repose grandement sur ces reports et non sur des économies ?

Comptez-vous nous présenter une nouvelle loi de programmation des finances publiques (LPFP) ?

En ce qui concerne le filet de sécurité, il serait intéressant de connaître le nombre de communes qui doivent rembourser l'acompte qui leur a été versé parce qu'elles ne rentrent plus dans les critères. Certaines d'entre elles se trouvent de ce fait en difficulté. Cette situation est-elle due à une évolution des critères ou à une précipitation à proposer aux collectivités de bénéficier de ces acomptes ?

M. Stéphane Sautarel. – Je crains moi aussi que des collectivités ne se trouvent en difficulté du fait du critère relatif à l'épargne brute, qui méconnaît le haut degré de responsabilité dont les collectivités ont fait preuve, et que, de ce fait, le filet de sécurité relève davantage de l'effet d'annonce que du véritable soutien.

Au regard des résultats favorables constatés dans ce projet de loi de règlement pour 2022, avez-vous l'intention d'accélérer le désendettement ?

En dépit de la volonté affichée de sortir du « quoi qu'il en coûte », j'estime enfin que l'objectif de réduction du déficit et de l'endettement par une meilleure maîtrise de la dépense n'est guère engagé dans le projet de loi de règlement pour 2022.

M. Claude Raynal, président. – Vous avez indiqué que la ristourne généralisée sur le carburant avait coûté 8 milliards d'euros. Je crois que l'on peut dire que l'instauration de ce dispositif n'était pas une très bonne idée. En dépit de l'accord dont il a fait l'objet avec les LR de l'Assemblée nationale, il n'a d'ailleurs pas reçu beaucoup de soutien au Sénat. En effet, non seulement il paraît un peu dépassé de financer le carburant aujourd'hui, mais il aurait été plus judicieux de cibler les publics qui avaient le plus besoin d'être aidés.

Vous vous êtes par ailleurs interrogé sur le bien-fondé des lois de règlement. Je rappelle que dans le cadre de la dernière réforme de la Lolf, l'option de ne plus y recourir n'a pas été retenue, bien au contraire. La loi de règlement a d'ailleurs été renommée à cette occasion loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

Pouvez-vous nous indiquer si un décret d'avance ou une loi de finances rectificative pourrait nous être présenté d'ici à l'été ? Le ministre des armées a en effet indiqué dans la presse qu'une dépense supplémentaire de 1,5 milliard d'euros serait nécessaire au titre de 2023, en évoquant un « rectificatif budgétaire » pour le budget des armées, et l'inflation pourrait être à l'origine d'autres demandes.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – La ristourne sur le carburant était-elle une erreur ? Nous avons toujours assumé le caractère temporaire de cette mesure, que, pour ma part, je ne regrette pas. J'observe que les dispositifs ciblés suscitent le ressentiment d'une partie des Français qui travaillent et qui ne bénéficient pas de ces aides, alors que d'autres Français qui ne travaillent pas en bénéficient. La ristourne a permis de leur donner un coup de pouce, y compris à ces Français qui peuvent être en colère.

De même, il nous a semblé plus opportun de mettre en œuvre le trimestre anti-inflation pour tous les consommateurs qui souhaitent en bénéficier plutôt que des aides ciblées ou des chèques.

Je ne préconise pas la suppression des projets de loi de règlement. Je constate simplement que lorsque les oppositions ne souhaitent pas leur adoption, quand bien même on ne peut rien changer à ces textes qui ne font que prendre acte de l'exécution, leur rejet ne fait obstacle ni à la présentation du PLF suivant ni à la certification des comptes.

Pour vous répondre, madame Briquet, le PLR pour 2021 ne comporte pas de modifications susceptibles de faire changer le vote, tout simplement parce qu'on ne peut pas changer le passé.

Monsieur Bascher, j'estime qu'il est de bonne gestion, dans un moment de crise, de calibrer des dispositifs pour aider les différents publics qui ont besoin de soutien, même si – je le répète – notre objectif est de diminuer les reports.

En ce qui concerne la LPFP, dont je rappelle qu'elle a bien été adoptée par le Sénat, même si votre assemblée avait revu le projet du Gouvernement, la Première ministre a annoncé dans sa feuille de route qu'un nouveau projet serait présenté en juillet. Pour vous répondre, monsieur Sautarel, nous avons revu la trajectoire dans le cadre du programme de stabilité.

Nous accélérons le rythme de retour sous la barre des 3 % de déficit, tout comme le rythme de désendettement : la LPFP prévoyait un déficit à 2,9 % en 2027, nous passons à 2,7 %, et nous visons une diminution du ratio dette/produit intérieur brut dès 2026. La LPFP sera bien présentée à nouveau.

Concernant le filet de sécurité de 2022 pour les collectivités, certaines d'entre elles ont reçu un acompte, alors que leur perte de capacité d'autofinancement a finalement été moins importante que celle qui a été retenue pour bénéficier de ce filet de sécurité. Nous aurons les chiffres exacts à disposition en juin. Sur 80 % des comptes de gestion remontés, 4 838 collectivités peuvent bénéficier du filet de sécurité, tandis que 4 178 collectivités ont reçu un acompte à la fin de 2022.

Les critères ont été décidés par le Parlement : le dispositif a été fixé par votre collègue députée socialiste Mme Pires Beaune, il a été adopté à l'unanimité des groupes de l'Assemblée nationale, puis a été parfait au Sénat, grâce aux travaux de la majorité sénatoriale et de l'ensemble des groupes. Le critère de perte de 25 % de capacité d'autofinancement a ainsi été retenu pour être éligible au filet de sécurité. Finalement, si moins de communes sont éligibles, c'est que moins de communes ont acté une perte de capacité d'autofinancement supérieure à 25 %, ce qui est plutôt une bonne nouvelle.

J'ai demandé aux directions départementales des finances publiques d'attendre de savoir si les communes ayant reçu un acompte en 2022, sans être finalement éligibles au filet de sécurité pour 2022, y seront éligibles en 2023 avant d'avoir à rembourser. Les critères ont été revus, car le critère de perte de capacité d'autofinancement est désormais de 15 %. Notre objectif n'est pas de déstabiliser les collectivités locales. Nous y verrons plus clair en juin prochain.

M. Claude Raynal, président. – Avant que vous ne me répondiez sur le décret d’avance, je donne la parole à M. Segouin.

M. Vincent Segouin. – Ma première question est autant destinée au ministre qu’au Président de la commission. Vous nous avez dit, dans votre démonstration, que la baisse du taux de l’impôt sur les sociétés (IS) entraîne une hausse des recettes au titre de ce même impôt... est-ce à dire que trop d’impôt tue l’impôt ?

Ma seconde question porte sur le chèque carburant : son coût aurait été de 8 milliards d’euros, mais quelles sont les recettes réelles pour l’État liées à l’augmentation des prix des carburants ?

M. Claude Raynal, président. – Trop d’impôt tue l’impôt ? Je précise que j’avais voté la baisse à 25 % du taux de l’IS, sous François Hollande, selon le principe suivant : ramener le taux d’imposition au niveau de la moyenne européenne.

Baisser les impôts fait-il que l’économie se porte mieux et que les recettes fiscales augmentent ? Le sujet mériterait d’être étudié de près. Inflation prise en compte, les recettes sont en fait similaires à celles d’il y a dix ans, quand le taux d’IS était de 33 %. Si nous voulions montrer l’intérêt de la baisse du taux d’IS, il faudrait attendre quelques années de plus : il s’agit de savoir si les ressources supplémentaires liées à la baisse de l’IS se traduisent par des investissements, et donc des chiffres d’affaires et des marges accrus, entraînant des recettes fiscales supplémentaires. Deux ans seulement après la baisse de l’IS, la mesure n’explique pas tout.

À cause des crises successives, les entreprises ont versé des acomptes faibles parce qu’elles anticipaient des résultats inférieurs à ce qui ont été finalement constatés. La résilience de l’économie française a d’ailleurs été une surprise. Nous constaterons les chiffres réels quand la situation économique sera stabilisée. Ce taux de 25 %, moyenne européenne, reste bienvenu pour la compétitivité de nos entreprises. En tirer des réflexions trop hâtives me paraît relever plus d’un dogme que de la réalité. Le ministre nous dira sans doute l’inverse.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – Nous avons ce débat très souvent avec le président Raynal. Je le rejoins sur le fait que quelques années de recul sont nécessaires pour mesurer pleinement les effets de cette baisse. Cependant, avec un taux d’IS historiquement faible, l’année dernière, les recettes ont été historiquement hautes – voilà qui est factuel. J’espère que nous faisons la démonstration que quand on taxe moins un gâteau qui grossit, on reçoit plus que quand on surtaxe un gâteau qui rétrécit.

Par ailleurs, en baissant les impôts qui pèsent sur les entreprises, nous ne devenons pas pour autant un paradis fiscal. Sur les 38 pays de l’OCDE, nous sommes, après le Danemark, le deuxième pays avec le plus fort taux de prélèvements obligatoires, et ce malgré la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la baisse de l’IS.

M. Vincent Éblé. – Vous mélangez imposition des entreprises et imposition globale !

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – En France, tout le monde paie plus que chez nos voisins. Arrêtons de dire que la France est un paradis fiscal, ce n’est pas le cas.

Nous sommes le dernier pays européen à avoir un impôt national sur la fortune ; notre taux marginal est de 45 %, avec une contribution exceptionnelle pour les très hauts revenus qui devait être temporaire et qui dure depuis 13 ans, faisant que le taux marginal réel est plutôt de 49 % ; enfin notre contribution sociale généralisée (CSG) est progressive.

À ce stade, nous ne prévoyons pas de décret d'avance ou de projet de loi de finances rectificative autre que le PLFR de fin de gestion. J'espère qu'il n'y aura pas de crise d'ici là. Les dépenses liées à la situation géopolitique – vous avez cité les 1,5 milliard d'euros pour l'armée – pourront être régularisées en fin de gestion. Le ministère des armées dispose cette année d'une marge de 3 milliards d'euros, ce qui permettra d'absorber un certain nombre de dépenses.

Concernant les recettes fiscales, je demanderai une réévaluation à mes équipes. Cependant, en 2022, le surcroît de taxes lié à la hausse des prix du carburant était évalué entre 3,5 et 4 milliards d'euros ; la ristourne a coûté le double. L'État ne s'est donc pas enrichi grâce à l'inflation, notamment au regard de toutes les dépenses consenties : bouclier sur le prix de l'électricité et du gaz, guichet pour les entreprises, aides aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux très petites entreprises (TPE), ristourne puis aide sur le carburant. Nous avons dépensé beaucoup plus que nous avons reçu de surcroît de taxes lié à l'inflation.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie, monsieur le ministre, pour vos réponses.

La réunion est close à 18 h 30.

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

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de loi visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires - Examen des amendements de séance

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin les amendements de séance à la proposition de loi visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – La commission a rejeté, le 12 avril dernier, la version initiale de la proposition de loi discutée en séance cet après-midi. Je vous propose donc plusieurs amendements, que j'avais déjà évoqués au cours de la dernière réunion.

Article 1^{er}

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – L'amendement 18 supprime l'article 1^{er}, qui confie à La Poste une mission de couverture territoriale complète en matière de

distributeurs de billets, financée par un fonds de garantie de la présence bancaire territoriale prévu à l'article 2. L'accessibilité aux distributeurs est déjà très satisfaisante, et l'application de cet article présenterait des difficultés.

L'amendement 18 est adopté.

Article 2

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – L'amendement 19 supprime l'article 2, pour les raisons que je viens d'exposer.

L'amendement 19 est adopté.

Article 3

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – L'amendement 20 réécrit l'article 3, dans le respect de l'esprit du texte, en renforçant la formation des personnels sociaux accompagnant les personnes fragiles, afin qu'elles les informent mieux sur leur droit au compte et l'offre spécifique.

De plus, il facilite l'accès à l'information relative au droit au compte, à l'offre spécifique, au surendettement et au microcrédit, ainsi qu'aux services rendus par la Banque de France aux particuliers.

L'amendement 20 est adopté.

Article 4

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Je propose, avec l'amendement 21, de réécrire l'article 4 pour créer un « sous-plafond » pour les commissions d'intervention, réservé aux bénéficiaires de l'offre spécifique et du droit au compte à la situation la plus délicate. Ainsi, les plafonds spécifiques seraient réduits de moitié lorsque le flux créditeur mensuel est inférieur à un seuil fixé par arrêté.

L'amendement 21 est adopté.

Article 5

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Mon amendement 22 réécrit l'article 5 pour préciser que la souscription à l'offre spécifique ne peut faire obstacle à une autorisation de découvert.

L'amendement 22 est adopté.

Article 6

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Avec mon amendement 23, je vous propose de supprimer la limitation des tarifs réservés aux personnes fragiles à un tiers des tarifs applicables au reste de la clientèle et la référence aux revenus. Je maintiens toutefois le principe du plafonnement des principaux frais pour les bénéficiaires de l'offre spécifique ou du droit au compte.

L'amendement 23 est adopté.

Article 7

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Mon amendement 24 supprime l'article 7 et l'obligation pour la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) de prononcer une sanction pécuniaire à l'encontre des établissements ne respectant pas leurs obligations en matière de droit au compte ou n'appliquant pas la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement. Cela me semble une atteinte excessive à la capacité de choix par la commission de la mesure la plus adaptée. L'application des sanctions fonctionne bien ; il n'est pas nécessaire de les rendre obligatoires.

L'amendement 24 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons maintenant les amendements déposés par nos collègues.

Article 1^{er}

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement de suppression n° 15, identique à un amendement de la commission.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15.

Article 2

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – De même, je propose un avis favorable à l'amendement de suppression n° 16, identique à un amendement de la commission.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Puisque nous demandons la suppression de l'article, je propose que nous sollicitons le retrait de l'amendement n° 8.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 et, à défaut, y sera défavorable.

Avant l'article 3

L'amendement n° 3 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Après l'article 3

Les amendements n^{os} 9 et 12 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 11 : l'exonération totale des commissions d'intervention semble excessive. Je vous renvoie à notre amendement à l'article 4, qui renforce le plafonnement applicable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

L'amendement n° 1 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Je propose le retrait de l'amendement n° 4. En effet, son 1° est sans effet juridique, son 2° porte atteinte à la liberté d'entreprendre, et son 3° est satisfait par mon amendement à l'article 6.

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

Article 5

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 17, qui empêcherait la réécriture de l'article 5 que je vous propose.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 5, sous réserve de rectification : il s'agirait d'en supprimer le 1° et la fin du 3°. Afin que son dispositif s'impute, je propose à son auteur de le transformer en sous-amendement à l'amendement 22 de la commission.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5, sous réserve de rectification.

Après l'article 6

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 6, redondant avec le 23, qui est mieux ciblé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Pour l'amendement n° 14, je vous propose le retrait. Il me semble que c'est à la direction générale des finances publiques (DGFIP), et non aux banques, d'informer les bénéficiaires. Toutefois, j'interpellerai le Gouvernement en séance à ce sujet.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 14 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié bis est satisfait : je propose le retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Les amendements n^{os} 13 et 10 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Après l'article 7

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 7, sous réserve de rectification : en effet, les 1° et a) du 2° sont satisfaits.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 7, sous réserve de rectification.

La commission a donné les avis suivants sur les amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

TABLEAU DES AVIS

Article 1er		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	15	Favorable

Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	16	Favorable
M. SAVOLDELLI	8	Demande de retrait

Article additionnel avant Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. WATTEBLED	3	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

Article additionnel après Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	9	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. SAVOLDELLI	12	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

M. SAVOLDELLI	11	Défavorable
M. CADEC	1 rect. bis	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PARIGI	4	Défavorable

Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	17	Demande de retrait
M. PARIGI	5	Favorable si rectifié

Article additionnel après Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PARIGI	6	Défavorable
M. SAVOLDELLI	14	Demande de retrait
M. CANÉVET	2 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	13	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. SAVOLDELLI	10	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

Article additionnel après Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PARIGI	7	Favorable si rectifié

Programme de stabilité et orientation des finances publiques – Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons à la communication du rapporteur général sur le programme de stabilité et sur l'orientation des finances publiques.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le ministre de l'économie et des finances a présenté le programme de stabilité la semaine dernière. Celui-ci devait, en principe, être transmis avant le 30 avril à la Commission européenne, de même que le programme national de réforme. Je note que, cette année encore, le Gouvernement n'a pas jugé bon de respecter le délai de quinze jours laissé au Parlement pour prendre connaissance et s'exprimer sur le document avant la date de transmission officielle, et que nous n'avons toujours pas connaissance du programme national de réforme.

Je rappelle, tout d'abord, que la construction européenne repose sur les règles communes de coordination budgétaire prévues par le pacte de stabilité et de croissance, en cours de réforme. Les pistes d'évolution ont été publiées la semaine dernière, alors qu'une délégation du bureau de notre commission était justement en déplacement à Francfort et à Berlin. Nous avons donc pu échanger directement avec nos homologues allemands.

Cette réforme repose sur deux principes : la meilleure prise en compte des investissements nécessaires pour répondre aux défis de demain, d'une part, et la possibilité de différenciation des objectifs de réduction de la dette et du déficit en fonction de la situation réelle de chaque pays, d'autre part.

Cela me paraît éminemment nécessaire, car nous devons nous adapter : les règles précédentes n'ont pas permis une maîtrise durable des déficits, et nos économies sortent très endettées des crises sanitaire et énergétique. En outre, nous ne pouvons plus ignorer ni le réchauffement climatique ni notre besoin accru de résilience technologique, industrielle et énergétique.

L'approche européenne consistant à appliquer les règles budgétaires en fonction des circonstances est bonne, mais elle implique le respect de deux principes. Ainsi, les trajectoires des finances publiques présentées doivent être construites sur des hypothèses crédibles, et les objectifs de maîtrise des comptes doivent être à la hauteur. Or tel ne me semble pas être le cas du programme de stabilité que nous présente le Gouvernement, qui, de ce fait, fragilise notre parole face à nos partenaires.

S'agissant de la croissance du PIB en volume, le Gouvernement considère que le scénario du projet de loi de programmation des finances publiques reste inchangé. Comme à l'automne dernier, les conjoncturistes ne partagent pas ce scénario, qui apparaît très, voire trop optimiste. Ainsi, le Gouvernement anticipe 1,7 % de croissance par an en moyenne, soit une augmentation cumulée de 7 %. Or, le *Consensus Forecasts*, qui agrège les prévisions réalisées par une vingtaine d'instituts, anticipe une croissance de 1,4 % par an.

Le principal écart réside dans la consommation des ménages, que le Gouvernement veut voir évoluer de 1,6 % par an, mais qui ne progresserait, selon les conjoncturistes, que de 1,1 % par an.

Ensuite, dans son programme de stabilité, le Gouvernement a réévalué très fortement son estimation du déflateur du PIB, qui mesure l'évolution des prix des biens et

services produits sur une année. C'est un paramètre majeur de la trajectoire des finances publiques, car pour une prévision de moyen terme comme c'est le cas ici, il commande l'évolution du PIB en valeur sur lequel est calculé le produit des impôts. En clair, plus le déflateur est élevé, plus l'estimation du PIB est haute, plus les prévisions de recettes publiques sont importantes.

Le déflateur du PIB atteindrait ainsi 5,4 % en 2023, soit une augmentation de près de deux points par rapport à ce qui était prévu dans le projet de loi de programmation des finances publiques et sans que le Gouvernement ne documente les motifs de cette révision. Cette évolution interpelle d'autant plus que, là encore, les conjoncturistes ne partagent pas du tout l'analyse du Gouvernement, à l'instar du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque de France, qui retiennent 3 %. Ainsi, ce nouveau déflateur augmente le PIB de 50 milliards d'euros en 2023 par rapport au projet de loi de programmation, soit plus de 13 milliards d'euros de recettes supplémentaires !

Voilà donc une révision d'apparence technique, mais bien opportune pour qui voudrait présenter de meilleurs ratios de dépenses publiques, de déficit et d'endettement. La difficulté, c'est justement que l'ensemble de la stratégie d'amélioration des comptes publics présentée par le Gouvernement repose sur cette hypothèse qui n'est ni documentée ni partagée.

Certes, la Commission européenne, dans ses prévisions automnales, envisageait un déflateur de l'ordre de 5 % en 2023. Toutefois, elle prévoyait aussi une croissance du PIB bien plus faible et, pour le PIB 2023, l'écart entre les estimations du Gouvernement et de la Commission s'élève à plus de 30 milliards d'euros.

En réalité, on a l'impression que le Gouvernement a fait le choix, pour la plupart des indicateurs, de retenir l'hypothèse la plus favorable. Cela ne me paraît pas raisonnable.

En ce qui concerne la croissance potentielle, le Gouvernement continue de l'évaluer à 1,35 % par an. Une nouvelle fois, ce scénario n'est pas partagé par la plupart des conjoncturistes. Ainsi, la croissance de long terme de la France serait limitée à 1,2 % par an en volume selon *Consensus Forecasts*, à 1,1 % pour la Commission européenne et même à 0,9 % seulement d'après Rexecode.

Comme l'a énoncé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), le scénario de croissance potentielle paraît trop élevé, d'autant qu'il repose sur l'hypothèse selon laquelle notre économie fonctionnerait en dessous de ses capacités. J'en doute, au regard des difficultés actuelles à recruter dans bien des secteurs.

En conséquence, le scénario macroéconomique du Gouvernement repose sur un ensemble d'hypothèses trop favorables, trop optimistes, trop peu documentées et, en définitive, trop fragiles. Cela n'est pas de nature à assurer la confiance dans le cadre de notre dialogue avec la Commission européenne et avec nos partenaires.

J'en viens maintenant à la trajectoire des finances publiques présentée par le Gouvernement. Depuis quelques jours, les ministres en disent tout le bien qu'il faudrait en penser : elle témoignerait d'un effort plus important de maîtrise des dépenses et démontrerait que la France s'appête à réduire son déficit et sa dette dans des délais qui étaient jusqu'ici inespérés. En pratique, la réalité est assez différente.

Tout d'abord, la révision de la prévision du déflateur aboutit à une estimation du PIB 2027, en valeur, supérieure de 70 milliards d'euros à ce qui était envisagé lors de l'examen de loi de programmation. Dans ce contexte, les recettes publiques augmenteraient mécaniquement d'un peu plus de 33 milliards d'euros, sans mesures nouvelles. En effet, le Gouvernement annonce des baisses d'impôts pour les classes moyennes dans l'avenir, mais on n'en trouve aucune trace dans le programme de stabilité.

Dans la mesure où elle repose sur la révision du déflateur, la prévision de recettes est très fragile. Par exemple, si le niveau de déflateur estimé par le FMI devait finalement s'avérer, les recettes fiscales de la France seraient inférieures de 20 milliards d'euros en 2027 à ce que prévoit le Gouvernement.

Le plus sûr, c'est la prévision d'évolution des dépenses, qui montre une augmentation d'environ 30 milliards d'euros en 2027 par rapport à la cible de la loi de programmation des finances publiques. Tout d'abord, environ 12 milliards d'euros correspondent à l'augmentation de la charge des intérêts de la dette, qui constituerait le premier poste du budget de l'État. Le reste correspond à une hausse des dépenses ordinaires, c'est-à-dire hors mesures de crise.

Ainsi, par rapport au projet de loi de programmation, les dépenses ordinaires augmenteraient, tant en valeur qu'en volume ! En effet, alors que le projet de loi de programmation des finances publiques, mis à jour du vote de la loi de finances pour 2023, prévoyait une hausse des dépenses ordinaires de 0,7 % par an en moyenne et en volume, celle-ci s'établit désormais à 0,9 % par an. À quoi seront consacrées ces dépenses ordinaires supplémentaires ? Le programme de stabilité est, là encore, muet, et on se demande bien où se trouvent les 5 % d'économies demandées aux ministères.

Surtout, j'observe que, si la loi de programmation avait été adoptée en décembre, ses objectifs de dépenses seraient déjà obsolètes. En outre, j'ai entendu les ministres de l'économie et des comptes publics dire qu'ils avaient entendu les collectivités, et que le programme de stabilité prévoirait un effort plus important de l'État par rapport à ces dernières. Or le programme de stabilité ne comporte aucun développement, aucun tableau, aucune donnée permettant d'apprécier la trajectoire de dépenses des différentes catégories d'administration sur la période 2023-2027. Nous sommes donc dans l'incantation.

Je demeure cohérent avec la ligne que nous avons tenue lors de l'examen du projet de loi de programmation : la trajectoire de dépenses n'est ni assez ambitieuse ni assez documentée. Je note d'ailleurs que je ne suis pas le seul à douter, à l'instar de l'agence de notation Fitch.

J'en viens au déficit et à l'endettement publics. Le programme de stabilité prévoit une amélioration du déficit public de 4 milliards d'euros en 2027 par rapport à la trajectoire inscrite au projet de loi de programmation, soit environ 0,2 % du PIB, donc un déficit de 2,7 % du PIB plutôt que 2,9 %. Cela permettrait même de diminuer le montant de la dette publique par rapport à la trajectoire présentée en loi de programmation des finances publiques.

Toutefois, une fois encore, cela repose sur l'hypothèse d'une progression plus rapide des recettes que des dépenses, donc sur la révision de la prévision du déflateur, qui nous paraît très contestable. Contrairement aux dépenses publiques, l'évolution réelle du déflateur échappe à l'action du Gouvernement. En conséquence, si le scénario d'une

augmentation des dépenses a de sérieuses chances de se réaliser, celui d'une hausse des recettes de l'ampleur prévue par le programme de stabilité reste très incertain.

En conclusion, ce programme de stabilité repose sur un scénario macroéconomique trop optimiste et fragile. S'agissant des finances publiques, il présente à la fois une trajectoire de recettes fondée sur une révision du déflateur qui ne fait pas consensus et une accélération des dépenses plus importantes que celle que prévoit le projet de loi de programmation des finances publiques. En définitive, l'amélioration du déficit et de l'endettement apparaît limitée et très incertaine.

Dans ces conditions, le programme de stabilité n'est pas à la hauteur de nos engagements européens et affaiblit la place de la France auprès de ses partenaires. Il n'augure pas non plus d'une loi de programmation des finances publiques adaptée aux enjeux auxquels doit répondre notre pays dans les années à venir. À en croire la Première ministre, nous devrions en reparler cet été.

M. Claude Raynal, président. – Le non-respect des dates et des règles ne peut plus continuer. Le programme de stabilité doit être examiné par le Parlement avant sa remise à la Commission européenne, sinon nous en sommes réduits à commenter le document déjà transmis. Il convient de le marquer avec plus de force.

M. Vincent Delahaye. – Je souscris à vos remarques. Cela fait des années que l'on fait ce constat, sur les programmes de stabilité comme sur les lois de programmation. Pourquoi ne pas respecter les dates de ces exercices formels ? Tout le monde ici est capable de formuler des hypothèses trop optimistes : pourquoi cela a-t-il pris si longtemps ?

Les règles européennes sont certes figées, mais je comprends que l'Europe sera plus attentive au respect des engagements pluriannuels. C'est une bonne chose, car nous constatons que les programmes de stabilité et les lois de programmation ne sont jamais respectés.

Je note la hausse des dépenses. Toutefois, le ministre de l'économie semblait s'engager sur un effort plus important de l'État que pour les collectivités, avec une baisse de 0,8 % – incluant, d'ailleurs, les dépenses exceptionnelles – et de 0,5 % pour les collectivités. Je ne comprends pas la cohérence avec l'augmentation des dépenses de 0,9 % qui figure dans le programme.

M. Jérôme Bascher. – Arrivons-nous à concilier la trajectoire que nous avons votée en loi de programmation des finances publiques et ce document ? Je m'inquiète : est-ce grâce aux collectivités locales, qui dégageraient un excédent de 0,5 % qui n'a jamais eu lieu historiquement, que nous repasserions sous les 3 % de déficit ? Quel est le piège ? Où est le mensonge ? Le ministre de l'économie veut de la visibilité et de la prévisibilité, mais ce qui est prévisible, c'est le caractère incroyable des hypothèses du programme de stabilité, le non-respect de ce dernier.

En revanche, je m'interroge sur le rôle du déflateur dans la prévision de recettes. D'ordinaire, l'estimation des recettes de l'État, hors impôt sur les sociétés, se base non pas sur le PIB, mais sur l'estimation de croissance de la masse salariale et sur une valeur nominale, sans effet déflateur. Le déflateur du PIB est plutôt calculé *ex post*, selon des calculs macroéconomiques très fins. L'État avait sans doute, auparavant, estimé que le déflateur serait

plus bas. C'est un des éléments les plus difficiles à calculer, et il faut le considérer sur plusieurs années.

Ce qui est certain, c'est que le Gouvernement a pris des hypothèses optimistes. Depuis qu'il existe, le HCFP contrôle les prévisions de croissance. Désormais, le Gouvernement agit donc sur celles de l'inflation.

M. Rémi Féraud. – Nous nous rejoignons sur certains points : quelle est notre utilité, selon le Gouvernement, vu le calendrier de présentation ? La réponse est dans la question... Ensuite, ces hypothèses sont toutes optimistes. Enfin, nous voyons des objectifs et des déclarations ministérielles affirmatives, mais pas de chemin. La crédibilité des objectifs est donc sujette à caution.

En revanche, il est facile de parler d'économies, mais difficile de les faire, quel que soit le Gouvernement. Il y a de quoi être inquiet pour certains domaines de l'action publique : s'il n'y a pas d'économies visibles, c'est qu'elles seront cachées... Nous devons avoir un débat politique transparent.

Enfin, il reste un angle mort dans le programme et dans votre analyse : on ne parle que des dépenses, sans remettre en cause les mesures fiscales de réduction des recettes. Or, si l'on veut réduire les déficits, il faut aussi jouer sur celles-ci.

M. Albéric de Montgolfier. – Vu la faiblesse du document, pourquoi arrive-t-il maintenant ? Je rassure Rémi Féraud : un grand séminaire gouvernemental se tiendra dans quelques semaines, que l'on nous annonce comme le grand soir des économies...

Le niveau des taux d'intérêt n'a pas été abordé. Le Gouvernement se contente de le mentionner comme un aléa majeur, ce qui me semble faible : on sait ce que représente une évolution de 100 points de base. Pourquoi si peu de développements sur ce sujet ?

M. Christian Bilhac. – J'entends M. le ministre annoncer la poursuite de la baisse des impôts et de la dépense publique, mais le Président de la République annonce aussi qu'il faut augmenter le budget de la défense, la Première ministre ceux de l'éducation et de la justice... Une dépense ne baissera pas en tout cas : c'est la charge de notre dette. Je reproche au programme de stabilité de ne pas mentionner où seront les économies, et je crains de voir les 52 milliards d'euros d'efforts répartis entre sécurité sociale et collectivités territoriales.

M. Claude Raynal, président. – Vous connaissez la réponse du ministre : les économies seront au projet de loi de finances... C'est toujours au coup d'après.

M. Jean-Claude Requier. – J'ai l'impression que la France dort sur un tas de dettes, mais que tout le monde s'en moque. Elles n'ont fait l'objet d'aucun débat durant l'élection présidentielle. Depuis que je suis au Sénat, j'ai beaucoup entendu dire qu'il fallait réduire la dépense, mais je n'ai vu que bien peu de propositions pour le faire. Où souhaitez-vous commencer, chers collègues ?

M. Daniel Breuiller. – Je veillerai à bien travailler sur le déflateur en vue de ce soir...

J'adore l'impressionnisme, dont relève cette feuille de route. Je m'interroge toutefois : comment un document si important peut-il ne pas mentionner où faire des économies ? La finance n'est qu'un outil. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur

l'évolution du climat (Giec) nous le dit : ces cinq ans sont les plus décisifs en termes de bouleversement climatique. Comment cet affichage – pas de nouvelles recettes, baisse de la fiscalité, programmation militaire – permettra-t-il d'assurer la transition écologique, qui est un enjeu vital ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je souscris aux propos de Jean-Claude Requier. Vous déplorez tous cette impasse, mais elle vient d'une approche qui n'est ni dynamique ni analytique. Au-delà des réformes récentes, comme celle des retraites par exemple, convenons qu'il y a d'autres leviers d'économies. L'enjeu, c'est l'efficacité de la dépense publique. J'aimerais une réflexion sur une nouvelle approche du budget de notre pays.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je rebondis sur les propos de Vanina Paoli-Gagin. L'impasse est relevée par les commentaires de la presse spécialisée sur les documents envoyés par le Gouvernement à la Commission européenne. La majorité sénatoriale y souscrit. Cet automne, nous avons proposé des pistes d'économies lors de l'examen des textes financiers. Bien sûr, elles sont difficiles à formuler, car nous avons l'habitude de dire à nos concitoyens qu'une dette en hausse n'est pas un gros problème. Jean-Claude Requier a raison, nous avons souvent voté des lois de programmation avec plus de moyens pour l'avenir, parce que personne ne veut jouer le rôle du père la rigueur. Or, alors que l'on ajoute des dépenses nouvelles pour la défense nationale, dans un contexte de guerre, il faudra bien dégager des priorités.

En outre, j'entends la volonté de réduire la fiscalité sur les classes moyennes, même si l'on ne sait ni quand ni comment. Mais attention au virage à 180 degrés sur la fiscalité et au risque de taxations supplémentaires.

Vincent Delahaye a rappelé que le ministre Bruno Le Maire avait annoncé qu'il serait plus demandé à l'État qu'aux collectivités. Or il n'y a aucun élément objectif en ce sens dans le programme de stabilité. La hausse de 0,9 % que j'ai mentionnée est calculée en référence à l'hypothèse de déflateur du PIB alors que les analyses que j'ai faites lors de la loi de programmation des finances publiques prenaient pour référence l'indice des prix à la consommation hors tabac. Nous aurions pu conserver cet instrument de comparaison si le Gouvernement avait communiqué, comme en loi de programmation, sur son hypothèse d'indice des prix hors tabac, ce qu'il ne fait pas...

Monsieur Bascher, tout comme le programme de stabilité lui-même, mon analyse se porte sur un horizon de moyen terme. À cet horizon, les prévisions de recettes sont déduites de la prévision d'évolution du PIB en valeur en retenant l'hypothèse conventionnelle d'une croissance égale du PIB et des prélèvements obligatoires. Je rappelle que sur cet horizon de moyen terme, les prévisionnistes ne partagent pas l'hypothèse retenue par le Gouvernement que ce soit du point de vue du PIB en valeur ou du seul déflateur, ce qui fragilise de fait la prévision de recettes.

Monsieur Féraud, j'acte notre désaccord sur la thématique des recettes, sujet cher à certains d'entre vous. Il faut une double attention, tout d'abord aux dépenses. Il y aura deux séminaires gouvernementaux, avec une consultation publique : comment fonctionnera-t-elle ? Éclairera-t-elle le Gouvernement et le Parlement ? S'agissant des recettes, dans mon département de Meurthe-et-Moselle, après plusieurs hausses de la fiscalité, le président du conseil général, en un mois de consultations, avait eu le plus grand mal à expliquer l'intérêt de l'impôt. La taxe carbone, qui devait être vertueuse, a explosé. Nous risquons une explosion de colère sur le sujet de la dette et ses conséquences.

Je conclurai sur le climat social préoccupant que nous connaissons. Les comptes ne sont pas soldés sur la réforme des retraites.

M. Claude Raynal, président. – Nous en reparlerons ce soir, en séance. Je vous remercie.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

M. Claude Raynal, président. – Je vais vous présenter, comme chaque année, le bilan de l'application des lois renvoyées au fond à notre commission, et particulièrement celles promulguées lors de la session 2021-2022. Pour cette période, plus des deux tiers des mesures renvoyant à un texte réglementaire sont concentrées sur la seule loi de finances pour 2022, moins d'un tiers relevant de trois autres, la loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Les trois autres lois de la session examinées par notre commission en 2021-2022 étaient d'application directe : il s'agit de la loi du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021, de la loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et à l'information du Parlement sur les finances publiques et de la loi du 17 décembre 2021 autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité.

Statistiquement, le taux de mise en application est stable. Hors mesures différées, il s'établit à 87 % pour cette session, un taux équivalent à celui de la précédente. Deux tendances se dégagent toutefois. D'une part, le nombre de mesures différées a considérablement augmenté. D'autre part, il convient de relever une proportion plus importante de décrets que d'arrêtés pris.

Les délais moyens de publication diminuent. En effet, 62,5 % des mesures ont été publiées avant le délai de six mois prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008, contre 56 % pour la session passée.

J'en viens maintenant aux mesures réglementaires attendues. La loi de finances initiale pour 2022 concentrait l'essentiel des mesures réglementaires à prendre. Si la plupart ont été publiées, certaines l'ont été tardivement : ainsi de l'article 82, qui prévoyait un crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales, et concrétisé par un décret du 10 novembre 2022. Au regard de l'absence de difficulté technique à mettre en œuvre ce nouvel outil inspiré des crédits d'impôt « spectacle vivant » et « production d'œuvres phonographiques » et du consensus des acteurs du secteur, la publication du décret peut apparaître tardive, d'autant plus que ce crédit d'impôt était également conçu comme une réponse aux difficultés rencontrées par le secteur au cours de la crise sanitaire.

Au 31 mars 2023, 22 mesures d'application de la loi de finances pour 2022 n'étaient pas encore prises, dont la création de la réserve de protection judiciaire de la jeunesse : si le Gouvernement indiquait que le décret pourrait être publié au mois de juin, puis en novembre 2022, ce ne fut pas le cas. Il y a donc un important retard, de plus de quinze mois, qui serait dû à la volonté du Gouvernement de conjuguer la création de cette réserve avec celle de la police nationale – une modification dans l'esprit. Parmi les autres mesures, le

Gouvernement indiquait initialement que l'article 130 de la loi de finances pour 2022, relatif au recouvrement forcé des créances publiques, ferait l'objet de décrets en juin 2022, mais ces derniers n'ont pas encore été pris. Il convient toutefois de relever que les dates limites d'entrée en vigueur ne sont pas échues.

J'en viens maintenant aux mesures d'application de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative : sur 31 dispositions, seuls 2 décrets et 5 arrêtés restent en attente d'adoption. Les mesures non prises portent, pour l'essentiel, sur des dispositifs concernant les aéroports : tarif réduit d'accise sur l'électricité pour la fourniture d'électricité aux avions, adaptation du tarif de sûreté et de sécurité et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes. Des explications pourraient être demandées au Gouvernement à ce sujet.

La loi du 28 décembre 2021 visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles avait pour objet de renforcer la transparence de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et de sécuriser l'indemnisation pour les sinistrés. Huit des neuf dispositions nécessitant la prise de mesures réglementaires ont été mises en application par un décret du 30 décembre 2022, la dernière mesure étant devenue sans objet. Si l'application totale de la loi doit être saluée, le décret d'application a été pris avec retard, tandis que le seul rapport demandé au Gouvernement n'a pas été remis. De plus, le décret d'application renvoie lui-même à un arrêté qui n'a pas été pris. Ainsi, si la loi est formellement appliquée, elle n'est pour autant pas entièrement effective.

J'en viens à la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

M. Jérôme Bascher. – Elle n'est pas appliquée !

M. Claude Raynal, président. – Son article 26 a complété les possibilités de suivi et de contrôle de la commission en matière de finances publiques. En modifiant l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof), il a habilité le président et le rapporteur général de la commission des finances des deux assemblées à accéder à l'ensemble des informations couvertes par le secret statistique ou fiscal. Si cette disposition tend à adapter le contrôle parlementaire à l'importance accrue de la question de l'accès aux données, sa mise en œuvre nécessite toutefois un décret en Conseil d'État, qui tarde à être pris. Là encore, le Gouvernement pourrait être interrogé à ce sujet.

Concernant l'application des lois antérieures, 40 mesures sur les 90 en attente sont sorties du stock, dont 33 concernent la loi de finances initiale pour 2021. Au 31 mars 2023, 12 mesures restaient encore à prendre au titre de cette loi. L'article 271, par exemple, qui ouvre aux fonctionnaires, militaires ou magistrats détachés dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international l'option d'être affiliés et de cotiser au régime de retraite national, a fait l'objet d'un décret le 26 avril 2022, mais les conditions générales, les modalités d'exercice du droit d'option comme les conditions applicables aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales n'ont, pour l'heure, fait l'objet d'aucune mesure d'application. Le dispositif était pourtant censé répondre à une décision de 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne, jugeant qu'un dispositif privant un travailleur d'un droit à pension pour lequel il a cotisé, même volontairement, est incompatible avec les traités européens.

Les autres mesures d'application mentionnées l'an passé dans mon intervention ont été heureusement prises, hormis celles qui sont relatives à l'article 127, lequel prévoit la définition par décret en Conseil d'État des conditions fiscales du dédommagement des collectivités territoriales concernées par le projet Cigéo d'enfouissement de déchets nucléaires.

Au 31 mars 2023, 18 mesures restaient aussi à prendre au titre de la loi de finances initiale pour 2020. La majorité d'entre elles, à effet différé, ont vu leur date d'application repoussée par un texte postérieur. Je citerai l'article 60, qui prévoit la suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation (TICPE) pour les carburants non routiers, ou encore l'article 146, qui prévoit la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation en 2026 et l'application des dispositions prévues pour la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

En lien avec ces dispositions, l'administration fiscale a ouvert, dès le 23 janvier 2023, une procédure de déclaration en ligne, qui doit être accomplie par les 34 millions de propriétaires avant le 30 juin prochain. Afin de la sécuriser juridiquement, il convient de prendre le décret d'application dans les meilleurs délais.

Relevons que certains dispositifs votés il y a plusieurs années ont pu être abrogés du fait d'importantes difficultés d'application, pour des motifs juridiques ou par manque de concertation. Cependant, des difficultés similaires persistent pour d'autres dispositions, pour lesquelles il serait pertinent que le Gouvernement entreprenne des démarches de « réexamen » afin de préciser les suites – aménagement ou abrogation – qu'elles appellent. Ainsi, 6 mesures relatives à la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP) figurent toujours dans la loi Pacte et restent naturellement inappliquées.

Dans le cadre de l'examen en séance publique du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022, j'avais déposé deux amendements visant à abroger des dispositions laissées inappliquées depuis plusieurs années. L'un d'eux, qui visait la disposition de l'article 183 de la loi de finances pour 2019 portant création d'un dispositif de chèque conversion devenu caduc, a été adopté. En revanche, l'amendement d'appel qui proposait d'abroger un dispositif d'acquittement de redevance en vue de l'exportation de végétaux et produits végétaux issu de la loi de finances pour 2012 avait été retiré, après que le ministre se soit engagé à étudier la question. Force est de constater que douze ans après l'adoption de la loi, les textes d'application de cette mesure n'ont toujours pas été publiés.

Concernant le suivi des habilitations et des ordonnances pour la session 2021-2022, seule la loi de finances initiale pour 2022 a habilité le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance ; 4 ordonnances ont été publiées, dont 3 au titre des lois de la session. Une habilitation n'a pas encore été consommée. Parmi les 34 ordonnances faisant l'objet d'un suivi, aucune n'a été ratifiée. L'une d'entre elles est devenue caduque faute de ratification, mais ses dispositions ont été codifiées par la loi de finances rectificative pour 2022.

Enfin, le taux de remise des rapports demandés, particulièrement faible cette année, est en baisse constante depuis 2017-2018. Il s'élève à 26 % pour cette session, contre 33 % pour la précédente. Les demandes de rapport sont issues majoritairement d'amendements de l'Assemblée nationale et plus rarement des travaux de notre commission. Sur l'initiative du rapporteur général, la première loi de finances rectificative pour 2022 avait ainsi prévu d'avancer d'un an – du 1^{er} mars 2024 au 1^{er} mars 2023 – la remise du rapport

d'évaluation de l'impact du nouveau schéma de financement des communes, mis en place à compter de 2021 pour assurer la compensation de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Ce rapport n'a toujours pas été remis.

Création d'une mission d'information sur la création du fonds Marianne, la sélection des projets et l'attribution des subventions, le contrôle de leur exécution et les résultats obtenus au regard des objectifs du fonds - Échange de vues, désignation d'un rapporteur et demande d'octroi à la commission, pour une durée de trois mois, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête

M. Claude Raynal, président. – La presse s'est fait largement l'écho, ces dernières semaines, d'interrogations sur la manière dont les crédits du fonds Marianne, créé après l'assassinat de Samuel Paty afin de promouvoir les valeurs républicaines et de combattre les discours séparatistes, ont été utilisés, mettant en valeur un possible détournement de leur objet.

Conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (Lof), j'ai donc demandé au Gouvernement communication d'un certain nombre de documents permettant de comprendre les conditions dans lesquelles les subventions de ce fonds ont pu être octroyées et leur utilisation. Les services de Mme Sonia Backès, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargée de la citoyenneté, ont répondu à mes demandes dans les délais fixés, mais les documents qui m'ont été transmis ne me permettent pas à ce jour de faire toute la lumière sur ce sujet, loin de là – certains sont indigents. En particulier, aucun élément concret ne porte sur les critères de sélection des principaux bénéficiaires du fonds ni sur le contrôle effectif de leurs actions.

Afin d'aller plus loin, il me semble nécessaire de formaliser notre contrôle sous la forme d'une mission d'information, dont l'ensemble des membres de la commission des finances seraient membres. Des auditions devraient permettre de compléter notre information et d'éclairer le processus politico-administratif ayant conduit à l'octroi des subventions. À ce titre, Mme Marlène Schiappa, ancienne ministre déléguée chargée de la citoyenneté, m'a fait savoir qu'elle se tenait à la disposition de la commission.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des auditions nécessaires, il me semble utile de demander, pour une durée limitée de trois mois, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête. En effet, les commissions d'enquête disposent d'un droit de citation au titre duquel toute personne dont une commission juge l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée. Elle est également tenue de prêter serment et de déposer, ces obligations étant assorties de sanctions pénales. Compte tenu du caractère limité du sujet, nous devrions pouvoir terminer sans difficulté nos travaux dans le délai des trois mois.

La création de la mission d'information et la demande d'octroi des prérogatives de commission d'enquête porteraient sur « la création du fonds Marianne, la sélection des projets subventionnés, le contrôle de leur exécution et les résultats obtenus au regard des objectifs du fonds ». Cette demande serait formulée en application de l'article 22 *ter* du règlement du Sénat et de l'article 5 *ter* de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Elle serait transmise au Président du Sénat et,

sur proposition de la Conférence des Présidents, inscrite à l'ordre du jour du Sénat le mercredi 10 mai prochain, ce qui permettra de démarrer nos travaux.

La commission des lois sera appelée à émettre son avis sur la conformité de cette demande avec les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance précitée. Cet article dispose notamment que les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales. Il ne peut être créé de commission d'enquête sur un objet sur lequel une commission d'enquête aurait déjà achevé ses travaux depuis moins de douze mois ou sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je vous remercie, monsieur le président, pour cette démarche. Vous avez relevé le caractère lacunaire des éléments qui vous ont été communiqués et vous proposez que notre commission se transforme en mission d'information tout en étant dotée provisoirement des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.

Ces prérogatives sont importantes selon moi. Les personnes sollicitées ont, en effet, l'obligation de répondre à la convocation et doivent, par ailleurs, prêter serment. Je me souviens que, en 2015, alors que je présidais la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, l'une des personnes qui avaient témoigné s'était rendue coupable d'un parjure et que nous étions allés au bout de la démarche judiciaire. C'est dire la force de ces témoignages.

Je souhaite que la mission s'en tienne aux faits quant à l'allocation et à l'exécution d'une enveloppe budgétaire. Il ne faudrait pas qu'il y ait une carence dans le fonctionnement du fonds et dans l'allocation de moyens qui ont été accordés, à la suite d'un acte odieux, à une cause importante, les valeurs de la République. On ne peut pas transiger sur nos valeurs. Vérifions rigoureusement les faits et l'utilisation des fonds par ces associations.

M. Albéric de Montgolfier. – Monsieur le président, vous avez demandé des documents. De deux choses l'une : soit vous considérez que les réponses qu'ils apportent sont satisfaisantes et, dans ce cas, il faut s'arrêter là ; soit vous considérez qu'elles ne le sont pas, et je suis alors favorable à ce que nous allions plus loin en demandant à ce que nous soient octroyées les compétences d'une commission d'enquête.

M. Claude Raynal, président. – L'objectif est, en effet, de disposer d'une information suffisante et objective pour bien comprendre les faits et mettre au jour d'éventuels dysfonctionnements. Les documents transmis ne suffisent pas à répondre. Il s'agit également de couper court aux rumeurs de toutes sortes.

M. Roger Karoutchi. – Je suis sur la même ligne qu'Albéric de Montgolfier. Si vous estimez que la convocation de Mme Schiappa devant la commission des finances est insuffisante pour permettre d'obtenir les éclaircissements attendus et que la transformation de la commission des finances en commission d'enquête – tout de même plus lourde symboliquement et politiquement – est nécessaire, alors nous vous suivrons.

En particulier, si vous considérez qu'il peut être utile d'auditionner également les responsables des associations, par exemple, autant aller vers la commission d'enquête.

M. Jean-Michel Arnaud. – Je m’interroge également sur l’opportunité d’agir en deux temps, en conviant dans un premier temps Mme Schiappa pour entendre ses explications, afin de décider, dans un second temps, et en fonction de ces explications, de l’utilité de créer une commission d’enquête. Compte tenu de la nature des faits qui ont présidé à la création du fonds Marianne, à savoir l’assassinat d’un professeur de l’éducation nationale, il me paraît judicieux de procéder ainsi.

M. Arnaud Bazin. – Le président Raynal a souligné l’indigence du contenu des documents qui nous ont été communiqués. Or une commission d’enquête a la prérogative d’obtenir la communication de tous les documents qu’elle demande.

Du reste, j’ai pu apprécier la méthode employée dans ce genre de situation par le Gouvernement : les documents sont généralement communiqués tardivement à la veille de l’audition, si bien que, pour pouvoir poser les questions pertinentes, les sénateurs et les fonctionnaires concernés doivent travailler toute la nuit.

Au regard de cette méthode et de la nécessité d’accéder à l’ensemble des documents, je suis favorable à la création d’une commission d’enquête.

M. Jérôme Bascher. – J’ajoute que, sans la création d’une commission d’enquête, nous ne pourrions pas, me semble-t-il, interroger Mme Schiappa sur ses fonctions passées.

M. Claude Raynal, président. – À ce stade, convier Mme Schiappa à une audition reviendrait à pointer d’emblée sa responsabilité propre dans cette affaire. Dans la conférence de presse que j’ai donnée, je n’ai cité Mme Schiappa que pour indiquer qu’elle n’était, à ce stade, en responsabilité qu’en tant que ministre déléguée au moment des faits.

J’estime qu’il ne faut pas inverser les sujets. Il convient tout d’abord de comprendre ce qui s’est passé. Il nous faudra donc auditionner en premier lieu le secrétaire général du comité interministériel chargé de ce dossier.

Je rappelle que la question posée est la suivante : pourquoi le comité de sélection a-t-il attribué les sommes les plus importantes à deux associations, l’une dont l’objet social n’a rien à voir avec le sujet, et la seconde créée spécialement pour l’occasion ? Il nous faut d’abord entendre les personnes qui ont pris ces décisions, c’est-à-dire le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation et les conseillers ministériels qui étaient membres du comité de sélection – comité qui ne comprenait *a priori* aucun spécialiste de la communication sur internet.

La commission d’enquête permettra de déterminer les faits. Pourquoi les associations concernées n’ont-elles pas été poursuivies dans des délais courts ? Pourquoi certaines prestations non effectuées ont-elles été payées ?

Dans un deuxième temps, nous interrogerons les ministres – je dis bien les ministres – sur les éléments que nous aurons réunis.

Tel est, mes chers collègues, le déroulé des travaux que je vous propose pour comprendre la manière dont des fonds ont été attribués parmi les dix-sept projets retenus, qui n’ont, semble-t-il, fait l’objet d’aucune notation. Nous pourrions ainsi faire la lumière, non pas sur les agissements de tel ou tel, mais sur la manière dont on est parvenu à un résultat qui remet en cause l’esprit même de la création du fonds.

La commission décide, à l'unanimité, de créer une mission d'information sur la création du fonds Marianne, la sélection des projets et l'attribution des subventions, le contrôle de leur exécution et les résultats obtenus au regard des objectifs du fonds, et de demander au Sénat l'octroi pour celle-ci, pour une durée de trois mois, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.

La commission désigne M. Jean-François Husson rapporteur.

La réunion est close à 11 h 05.

Jeudi 4 mai 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin le projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, présenté par M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Conformément aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* de notre Règlement, ce texte est examiné selon la procédure de législation en commission (LEC) décidée en Conférence des présidents.

Je vous rappelle que, selon cette procédure, le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, la séance plénière étant centrée sur les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte adopté par la commission. Le projet de loi fera donc l'objet d'un seul vote en séance publique, le 10 mai prochain et ne pourra pas faire l'objet d'amendements en séance, sauf si le retour à la procédure normale est demandé d'ici à demain, 17 heures. Si ce n'est pas le cas, seront seuls recevables en séance les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur, ou à procéder à la correction d'une erreur matérielle.

Notre réunion est ouverte à tous les sénateurs et au public, et elle est retransmise en direct. Elle se tient en présence du Gouvernement, représenté par M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications. Je précise également que, si tous les sénateurs présents peuvent demander la parole lors de la discussion, seuls les membres de la commission des finances sont appelés à voter.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de la transition numérique et des télécommunications. – Depuis la crise financière de 2008, les règles en matière de régulation financière se sont développées, principalement à l'échelon européen.

Les dispositions relatives à l'outre-mer se sont donc également multipliées, ce qui exigeait une réorganisation et une clarification. Nous avons, dans un premier temps, envisagé un code spécifique à l'outre-mer, mais, dans un souci d'intelligibilité des règles juridiques, nous avons finalement opté pour une nouvelle présentation et une réécriture de presque tous les articles, pour rendre le nouveau livre VII du code monétaire et financier, relatif aux outre-mer, plus accessible, afin de faciliter l'activité des opérateurs financiers et des entreprises.

Le projet de loi est applicable de plein droit aux départements, régions et collectivités ultramarines relevant de l'article 73 de la Constitution – Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte – et aux collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution dont les statuts prévoient que les lois et règlements y sont applicables de plein droit : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Pour les collectivités du Pacifique soumises au principe de spécificité législative relevant de l'article 74 de la Constitution – Polynésie française, Wallis-et-Futuna – et pour la Nouvelle-Calédonie, les lois et règlements ne sont applicables que dans les matières relevant statutairement de la compétence de l'État et sur mention expresse ; c'est le cas en matière bancaire et financière et le projet de loi y est donc applicable sur mention expresse.

Le présent projet de loi achève plus de trois années de recodification. Il ratifie les ordonnances relatives à la partie législative du code. L'ordonnance du 15 février 2022 est prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, qui prévoit une habilitation permanente à étendre aux collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives existantes ressortissant aux compétences de l'État, sous condition de ratification effective par un vote au Parlement dans les dix-huit mois suivant la publication. La loi doit donc être ratifiée avant le 26 août prochain, sous peine de caducité ; d'où la procédure accélérée demandée sur ce texte.

Certains articles ont donné lieu à la consultation des collectivités concernées, notamment l'article 5, relatif aux retraits d'espèces dans les distributeurs automatiques, et les articles 7 et 8, relatifs à la modernisation des missions de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et de l'Institut d'émission d'outre-mer.

Ce projet de loi permettra d'achever la refonte du livre VII du code monétaire et financier. Son intitulé austère recèle un objectif essentiel pour les territoires d'outre-mer : rendre plus lisible et intelligible le droit bancaire et financier.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Nous examinons ce matin en première lecture le projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer. Le Sénat est la première assemblée saisie sur ce texte.

Je profite de la présence du ministre pour l'alerter sur les délais d'examen : ce texte a été présenté en conseil des ministres il y a deux semaines à peine, le 19 avril, pendant la suspension des travaux parlementaires ; c'est dire combien les conditions d'examen sont plus que contraintes. Cela devient une habitude : nous l'avons connu avec le dernier projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Ddadue) ; le Gouvernement sait user, voire abuser, de la bonne volonté du Sénat...

J'en viens à la présentation des onze articles de ce projet de loi. Vous me permettrez de regrouper leur présentation par thèmes et de passer plus rapidement sur les articles qui ne portent que des corrections formelles.

Je commencerai par les articles 1^{er} et 2, qui apportent des modifications de fond à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, c'est-à-dire au livre regroupant les dispositions de ce code applicables en outre-mer.

L'article 1^{er} procède à la ratification de trois ordonnances. Deux d'entre elles portent sur la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

L'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 est prise sur le fondement d'une habilitation accordée au Gouvernement par l'article 218 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte). Le Sénat avait soutenu cette habilitation. L'ordonnance devait en effet permettre de procéder à une recodification du livre VII du code monétaire et financier, devenu illisible au fil des évolutions apportées par le législateur national et par le droit de l'Union européenne. Ce livre est désormais organisé de manière thématique, en suivant le plan des livres I^{er} à VI du code monétaire et financier. Un chapitre regroupe l'ensemble des dispositions relatives aux conditions d'application du droit de l'Union européenne en matière bancaire et financière et des références obsolètes ont été supprimées.

Il faut souligner que ce travail de recodification avait été envisagé avant 2019, sur le fondement d'une habilitation à légiférer par ordonnance adoptée en 2016, que le Gouvernement n'a finalement pas utilisée. Le travail a duré au total près de trois ans. Or la version finale, qui doit être présentée au Conseil d'État, était trop volumineuse pour permettre de tenir le délai d'habilitation prévu par la loi Pacte. Le Gouvernement a donc scindé en deux le contenu de cette ordonnance : l'ordonnance du 15 septembre 2021 porte sur les titres I^{er} et II du livre VII, tandis que l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 porte sur les titres III à VIII du livre VII.

Cette dernière a été prise non sur un fondement législatif, mais en vertu de l'habilitation permanente prévue à l'article 74-1 de la Constitution. Cet article autorise le Gouvernement, dans les collectivités du Pacifique, à étendre par ordonnance, dans les matières qui demeurent de sa compétence et avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole. Il dispose également que les ordonnances prises sur ce fondement deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans un délai de dix-huit mois suivant leur publication. Pour l'ordonnance du 15 février 2022, publié au Journal officiel le 25 février 2022, ce délai échoit le 26 août 2023. Cela explique que, par cohérence, la ratification des deux ordonnances portant sur la partie législative du livre VII du code monétaire et financier nous soit proposée.

La recodification des dispositions applicables en outre-mer ne soulève pas de difficulté sur le fond ; elle permet au contraire de clarifier le droit applicable dans ces collectivités.

Sur la forme, toutefois, je ne peux m'empêcher de partager les interrogations de l'Assemblée de la Polynésie française sur la méthode employée par le Gouvernement. Cette assemblée s'est en effet montrée très critique sur le projet d'ordonnance du 15 février 2022. Dans leur avis, les représentants de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique de l'Assemblée de la Polynésie – Mme Moihara Tupana et notre collègue Teva Rohfritsch, que je salue – ont critiqué les multiples saisines rectificatives faites dans l'urgence par le Gouvernement. C'est d'autant plus surprenant qu'il était supposé devoir être prêt pour la présentation initiale en Conseil d'État. L'avis défavorable émis par l'Assemblée de Polynésie française ne portait donc pas tant sur le fond des modifications

apportées que sur « la méthodologie employée par l'État, qui continue de nuire gravement à l'intelligibilité du droit en matière monétaire et financier ».

Il est vrai que l'habilitation initiale de 2016, à laquelle le Gouvernement n'a pas donné suite, devait conduire à l'élaboration d'un code spécifique, consacré aux dispositions monétaires et financières applicables aux collectivités ultramarines. Or la plupart des acteurs ont convenu de s'en tenir à la tradition de notre droit, selon laquelle un même code regroupe les dispositions applicables sur l'ensemble du territoire de la République, ce qui répond aussi à un objectif de simplicité du droit. Je partage cette lecture et je répète que, sur le fond, le contenu des deux ordonnances de recodification ne soulève pas de difficulté particulière.

J'en viens à la troisième ordonnance qui serait ratifiée par l'adoption de l'article 1^{er} : l'ordonnance n° 2022-1229 du 14 septembre 2022, qui modifie notamment l'ordonnance du 21 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif. En l'espèce, le lien avec les collectivités d'outre-mer est assez ténu : l'ordonnance ne concerne pas à titre exclusif les dispositions du code monétaire et financier applicables en outre-mer, mais elle modifie une ordonnance ayant porté des modifications d'ampleur des règles relatives au financement participatif, en l'occurrence en prolongeant le délai de transition laissé aux acteurs de ce secteur

Nous avons habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adopter le droit national au règlement européen sur les prestataires de services de financement participatif (PSFP) dans le cadre d'un projet de loi Ddadue examiné en 2021. À cette occasion, la commission des finances du Sénat avait souhaité encadrer plus strictement le périmètre d'habilitation, pour éviter que le Gouvernement ne fût entièrement libre de procéder aux aménagements qu'il aurait estimés nécessaires pour les activités n'entrant pas dans le champ du règlement.

Le règlement européen prévoyait une période de transition pour permettre aux acteurs du financement participatif de demander le nouveau statut de PSFP. À la suite d'un acte délégué de la Commission européenne, l'ordonnance du 14 septembre 2022 a conduit à proroger ce délai d'un an, soit jusqu'au 10 novembre 2023. La Commission européenne estimait en effet, après avis de l'Autorité européenne des marchés financiers, qu'un délai supplémentaire devait être accordé aux acteurs pour s'adapter aux nouvelles exigences de ce statut, en particulier en matière de contrôle interne et de garanties prudentielles. D'après les données transmises par la direction générale du Trésor, 33 acteurs, dont 11 nouveaux, ont d'ores et déjà déposé un dossier pour demander le statut de PSFP, tandis que 90 acteurs se sont rapprochés de l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) dans cette optique.

La ratification de cette ordonnance est pour moi l'occasion de rappeler les travaux conduits par le Sénat dans le domaine du financement participatif. Je vous le rappelle, nous avons décidé, dans le cadre de la commission mixte paritaire sur le projet de loi Ddadue, une expérimentation de trois ans pour permettre aux collectivités de recourir au financement participatif obligatoire pour leurs activités non-commerciales. Soucieux d'encadrer cette expérimentation, nous avons prévu qu'un arrêté devait préciser les conditions d'éligibilité des collectivités.

Or l'arrêté n'a été publié que le 23 janvier 2023, soit plus de quinze mois après la promulgation de la loi. Surtout, les collectivités volontaires ne pourront déposer leur dossier de candidature que jusqu'au 31 mars 2024 et les critères d'éligibilité sont particulièrement

contraignants, d'autant qu'il est demandé à une collectivité qui s'engagerait sur un projet de huit ans de pouvoir disposer de ses prévisions de ressources totales d'investissement et d'emprunts bancaires jusqu'en 2031 ! C'est naturellement impossible et cet arrêté est donc, de toute évidence, contraire à la volonté du législateur.

Résultat : d'une expérimentation de trois ans voulue par le législateur, on arrive à une expérimentation très strictement encadrée d'à peine plus d'un an... C'est tout à fait contraire à la volonté du Parlement et c'est la raison pour laquelle je vous proposerai un amendement visant à porter la durée totale de l'expérimentation à cinq ans, dont trois ans réellement effectifs. Si nous ne pouvons agir sur le contenu de l'arrêté, il convient à tout le moins que l'expérimentation puisse véritablement être mise en œuvre.

Je passe maintenant à l'article 2. Cet article vise à rendre applicables de façon expresse dans les collectivités du Pacifique les modifications de certains articles du code monétaire et financier intervenues après la publication des ordonnances. Il s'agit par exemple de la protection des lanceurs d'alerte dans la sphère financière ou du plafonnement des frais de rejet prélevés par les établissements bancaires.

Les articles 3 à 6 procèdent à diverses corrections formelles au sein du livre VII du code monétaire et financier. Elles n'appellent pas de commentaire particulier de ma part, à l'exception de l'article 5, qui prévoit de restreindre le principe de gratuité des retraits d'espèces des personnes physiques dans les distributeurs automatiques en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie aux seuls retraits dans les distributeurs de l'établissement bancaire où le client a domicilié ses comptes.

C'était bien ce qui avait cours avant l'ordonnance du 15 février 2022 en Polynésie française ; l'Assemblée de Polynésie n'a pas émis de remarque sur ce point. Cette ordonnance comprenait, comme nous l'a confirmé le Gouvernement, une erreur factuelle dommageable sur laquelle le présent article propose de revenir. En outre, ledit article harmonise le régime applicable en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Il convient par ailleurs de préciser que lorsque le principe de gratuité ne s'applique pas, le Gouvernement peut définir par décret les valeurs maximales que les établissements bancaires peuvent facturer pour ces opérations.

J'aborde désormais les articles 7 à 9, qui concernent la modernisation des missions de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom) et de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM).

L'Iedom, créé en 1959, a pris en 2016 la forme d'une société par actions simplifiée, dont le capital est détenu par la Banque de France. Il agit au nom, pour le compte et sous l'autorité de celle-ci, dans le périmètre géographique de compétences qui est le sien : les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution – La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane – ainsi que certaines collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Quant à l'IEOM, il a été créé en 1966 pour mettre en œuvre la politique monétaire dans la zone du franc Pacifique, constituée de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna. Il constitue donc une banque centrale, prenant la forme d'un établissement public.

Les articles 7 et 8 apportent des modifications d'ampleur modeste aux missions de ces deux instituts. Il s'agit notamment de formaliser la possibilité de transmission des données entre chacun des instituts et les différents services statistiques, et d'étendre leurs missions en matière d'identification et de suivi des comptes dans le fichier des comptes d'outre-mer (Ficom).

L'IEOM pourra également, aux termes de l'article 8, noter la situation financière des entreprises volontaires et communiquer ces informations à certaines personnes morales, telles que les autres banques centrales, les établissements de crédit ou encore les services locaux à vocation économique ou financière de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'Iedom, l'article 7 supprime l'exigence du contrôle de ses comptes par les deux commissaires aux comptes de la Banque de France, pour soumettre ce contrôle à un commissaire aux comptes désigné par l'Iedom. Je me suis interrogé sur la portée de cette modification, l'objectif étant non pas d'amoindrir le niveau de contrôle, mais de l'adapter à ce qui est vraiment nécessaire. Le recours à deux commissaires aux comptes ne paraît plus justifié au regard du faible niveau d'activité de l'Iedom, du fait que ses comptes sont moins complexes que ceux de l'IEOM, qui ne recourt qu'à un seul commissaire aux comptes, et que lesdits comptes ne sont plus consolidés avec ceux de la Banque de France, ce qui limite l'intérêt de commissaires aux comptes communs. Au regard de ces éléments, je vous propose de ne pas modifier cette disposition, tout en alertant le Gouvernement sur la nécessité de s'assurer que cette évolution ne nuise pas à la qualité des comptes de cet organisme.

Je vous proposerai en revanche de supprimer l'article 9, qui soulève plusieurs difficultés. Cet article prévoit de donner une base législative à l'existence du fichier des comptes d'outre-mer (Ficom), équivalent pour l'outre-mer du fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) de métropole et des cinq départements d'outre-mer. L'IEOM et l'Iedom participent en effet conjointement, dans chacune de leurs zones géographiques respectives, à l'identification et au suivi des comptes détenus par les personnes physiques et morales sur lesquels peuvent être tirés des chèques. Il est prévu que le Ficom soit élargi aux comptes de toute nature, et non pas seulement aux comptes chèques, ainsi qu'aux locations de coffres forts.

Je me suis interrogé sur la nécessité de prévoir un fondement législatif au Ficom, pour trois raisons.

Tout d'abord, il n'existe pas de tel fondement législatif pour le Ficoba ou pour le Ficovie, le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie. Pourquoi, dans ce cas, introduire un traitement différent pour le Ficom ?

Ensuite, le Ficom a déjà une existence législative, renforcée dans le cadre du présent projet de loi : les articles 721-14 et L. 721-24 du code monétaire et financier confèrent explicitement à l'Iedom et à l'IEOM la mission de centraliser les informations sur la détention des comptes. C'est un langage proche de celui qui est utilisé pour parler de la déclaration des comptes bancaires et de la constitution du Ficoba.

Enfin, l'encadrement des modalités d'accès n'est de fait pas conforme à celui qui est prévu pour le Ficoba, à savoir une habilitation expresse, par la loi, pour accéder aux données de ce fichier. Plusieurs articles de la partie législative du livre des procédures fiscales

prévoient par exemple que les personnes habilitées de tel ou de tel organisme ont accès au Ficoba ou au Ficovie. Avec le Ficom, la logique est inversée : un arrêté devra lister les personnes ayant accès au fichier, sans habilitation législative.

J'ai interrogé le Gouvernement sur ces deux aspects. D'après les éléments qui m'ont été transmis, l'instauration d'un fondement législatif pour le Ficom s'expliquerait par le fait que ce fichier est alimenté et géré par deux entités à la personnalité juridique distincte : l'Iedom et l'IEOM. Il conviendrait donc de s'assurer que le Ficom constitue bien un fichier unique et centralisant les données collectées par les deux instituts.

Pour ce qui concerne les modalités d'accès, il me semble en revanche qu'on ne peut pas se satisfaire de ce qui nous est proposé, c'est-à-dire tout l'inverse de ce qui est prévu pour le Ficoba. Ce dernier a un fondement réglementaire, mais son accès est encadré par la loi tandis que le Ficom aurait un fondement législatif, mais son accès relèverait du domaine réglementaire. Or c'est bien l'accès qui paraît constituer l'aspect le plus sensible pour la protection des données.

Je vous proposerai donc de supprimer l'article 9 et de prévoir par coordination, au sein des dispositions des articles 7 et 8, que l'IEOM et l'Iedom puissent s'échanger des informations à partir du Ficom et que ce dernier rassemble bien les données collectées par les deux instituts.

Je termine avec les articles 10 et 11 du projet de loi, qui n'appellent pas d'observations particulières. L'article 10 met à jour la numérotation de deux articles tandis que l'article 11 prévoit une entrée en vigueur différée de plusieurs dispositions. Il s'agit notamment des dispositions relatives à la déclaration des coffres forts et des mandataires et bénéficiaires effectifs de personnes morales. L'objectif est de laisser un temps suffisant aux établissements de crédit pour qu'ils mettent à jour leur système d'exploitation des comptes bancaires de toute nature.

Enfin, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je suggère d'inclure dans le périmètre du projet de loi les dispositions de l'ordonnance n° 2021-1200 du 15 septembre 2021 relative aux titres I^{er} et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et les dispositions de l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 relative aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du même code ; les dispositions de l'ordonnance n° 2022-1229 du 14 septembre 2022 modifiant l'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif et l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, ainsi que les dispositions relatives au financement participatif ; les missions de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et de l'Institut d'émission d'outre-mer ainsi que les dispositions relatives au fichier des comptes d'outre-mer.

Il en est ainsi décidé.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C'est en effet un dossier très technique. C'est probablement ce qui explique que les gouvernements successifs ont mis autant de temps à pouvoir procéder à la recodification des dispositions applicables en outre-mer.

Par ailleurs, je m'associe aux propos du rapporteur sur les délais très contraints. Nous avons eu quinze jours pour examiner ce texte, qui plus est pendant la suspension des travaux parlementaires ; cela ne facilite pas le travail. Monsieur le ministre, je compte sur vous pour transmettre le message à la Première ministre. Les textes techniques ont finalement trouvé leur place à l'ordre du jour alors que le Gouvernement lève le pied sur des textes majeurs.

Enfin, j'insiste sur les observations critiques du rapporteur à propos du financement participatif obligatoire pour les collectivités territoriales. Je ne sais pas ce qui explique les obstacles rencontrés sur ce sujet, qui remonte à un certain temps. On a l'impression d'une volonté manifeste de contrarier cette expérimentation, malgré la bonne volonté des élus, des porteurs de projet et même des ministres concernés. Lorsqu'il s'agit d'appliquer des mesures votées, la volonté du législateur doit être respectée. En démocratie, la volonté politique ne doit pas être contrariée par des artifices, des procédures..

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article 1^{er}

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Les amendements COM-1, COM-2, COM-3, COM-4 de M. Jean Louis Masson sont des amendements de suppression, tandis que les amendements COM-15, COM-16, COM-17, et COM-18 suppriment des dispositions applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Avis défavorable.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – Même avis.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-2, COM-3, COM-4, COM-15, COM-16, COM-17 et COM-18.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Après l'article 1^{er}

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Mon amendement COM-19 vise à proroger de deux ans l'expérimentation sur le financement participatif obligatoire pour les collectivités territoriales, puisque l'on a perdu quinze mois, comme je l'indiquais dans mon propos introductif.

Je veux insister de nouveau sur un point : pour des collectivités territoriales, présenter certaines données budgétaires pour tous les exercices d'ici à 2031 est impossible. C'est d'autant plus regrettable que nous avons longuement échangé sur ce dispositif avec le cabinet de Bruno Le Maire. Nous avons trouvé, avec l'Assemblée nationale, un accord en commission mixte paritaire pour adopter ce dispositif. Poser des conditions de fond qui rendent l'expérimentation impossible est inadmissible.

En attendant une résolution de ce problème, je propose cet amendement.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – Sur la question des délais, les travaux préparatoires de l'arrêté ont été trop longs, c'est vrai. C'est pourquoi non seulement le

Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat sur cet amendement, mais en outre, il ne s'interdit pas de réviser les critères si ceux-ci s'avéraient trop stricts.

L'amendement COM-19 est adopté et devient article additionnel.

Article 2

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement COM-5 est un amendement de suppression. Avis défavorable.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – Même avis.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-20, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

L'amendement de suppression COM-6, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

L'amendement de suppression COM-7, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

L'amendement de suppression COM-8, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

L'amendement de suppression COM-9, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'amendement de suppression COM-10, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Mon amendement COM-21 est un amendement de coordination avec la suppression de l'article 9, que je vais proposer dans un instant.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – L'amendement vise à compléter l'article 7 si l'article 9 est supprimé, mais ce dernier est nécessaire à la centralisation des données des comptes par l'Iedom et l'IEOM. Or le Conseil d'État estime nécessaire de donner un fondement législatif au Ficom, car ces instituts ont des personnalités juridiques distinctes. La liste des personnes habilitées à accéder au Ficom sera ensuite déterminée par arrêté, dans le respect de la protection des données personnelles et après consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Avis défavorable.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Avec l'article 9, le Ficom se retrouverait dans une situation inverse de celle du Ficoba : celui-ci a un fondement réglementaire et son accès est encadré par la loi, et on nous propose de donner un fondement législatif au Ficom et de déterminer ses règles d'accès par voie réglementaire. D'où notre proposition de supprimer l'article 9, afin d'assurer le parallélisme des deux fichiers. L'amendement à l'article 7, et le suivant à l'article 8, visent cependant à s'assurer que les données puissent être centralisées par l'Iedom et par l'IEOM sur un même fichier.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – Le Ficoba et le Ficom sont dans deux situations différentes, puisque ce dernier est utilisé par deux entités juridiques distinctes. L'avis du Conseil d'État est clair ; nous le suivons.

L'amendement COM-21 est adopté.

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

Article 8

L'amendement de suppression COM-11, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Mon amendement COM-22 suit la même logique que le précédent.

L'amendement COM-22, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Les amendements identiques COM-12 de M. Jean Louis Masson et COM-23 de votre rapporteur sont des amendements de suppression, même si M. Masson et moi n'avons pas les mêmes motivations.

Les amendements identiques COM-12 et COM-23, repoussés par le Gouvernement, sont adoptés.

L'article 9 est supprimé.

Article 10

L'amendement de suppression COM-13, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.

L'article 10 est adopté sans modification.

Article 11

L'amendement de suppression COM-14, repoussé par le rapporteur et le Gouvernement, n'est pas adopté.

L'article 11 est adopté sans modification.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La réunion est close à 10 heures.

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

TABLEAU DES SORTS

Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	1	Suppression de l'article 1er	Rejeté
M. MASSON	2	Suppression de l'alinéa 1er de l'article 1er (ratification de l'ordonnance du 15 septembre 2021 - recodification des titres Ier et II du livre VII du code monétaire et financier)	Rejeté
M. MASSON	3	Suppression de l'alinéa 2 de l'article 1er (ratification de l'ordonnance du 15 février 2022 - recodification des titres III à VIII du livre VII du code monétaire et financier)	Rejeté
M. MASSON	4	Suppression du 3e alinéa de l'article 1er (ratification de l'ordonnance du 14 septembre 2022, relative au financement participatif)	Rejeté
M. MASSON	15	Suppression de la base législative des obligations de vigilance applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	Rejeté

M. MASSON	16	Permettre aux professions assujetties de continuer leur relation d'affaires même s'ils n'ont pas pu satisfaire aux obligations de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	Rejeté
M. MASSON	17	Suppression de l'application de mesures de vigilance complémentaires pour les personnes exposées à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives	Rejeté
M. MASSON	18	Suppression de l'application de mesures de vigilance complémentaires pour les opérations particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAUREY, rapporteur	19	Prolongation de deux ans de l'expérimentation visant à ouvrir le financement participatif obligatoire aux collectivités territoriales	Adopté

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	5	Suppression de l'article 2	Rejeté
M. MAUREY, rapporteur	20	Amendement rédactionnel et de coordination	Adopté

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	6	Suppression de l'article 3	Rejeté

Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	7	Suppression de l'article 4	Rejeté

Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	8	Suppression de l'article 5	Rejeté

Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	9	Suppression de l'article	Rejeté

Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	10	Suppression de l'article	Rejeté
M. MAUREY, rapporteur	21	Centralisation des informations d'identification des comptes de toute nature par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et par l'Institut d'émission d'outre-mer sur le même fichier (Fichier des comptes d'outre-mer)	Adopté

Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	11	Suppression de l'article 8	Rejeté
M. MAUREY, rapporteur	22	Centralisation des informations d'identification des comptes de toute nature par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et par l'Institut d'émission d'outre-mer sur le même fichier (Fichier des comptes d'outre-mer)	Adopté

Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	12	Suppression de l'article 9	Adopté
M. MAUREY, rapporteur	23	Suppression de l'article	Adopté

Article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	13	Suppression de l'article 10	Rejeté

Article 11			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	14	Suppression de l'article 11	Rejeté

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

Mercredi 12 avril 2023

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

**Audition de M. Éric Sander, secrétaire général de l'Institut du droit local
alsacien-mosellan**

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous accueillons ce matin Éric Sander, secrétaire général de l'Institut du droit local alsacien-mosellan pour faire un point de situation sur l'application de ce droit. Notre collègue André Reichardt, qui est un ardent promoteur du droit local, ne peut malheureusement pas être parmi nous ce matin.

Les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle sont soumis à un droit local qui subsiste dans les marges que lui laisse la loi française. Les trois départements sont placés sous un régime spécifique en matière de cultes, notamment, et comportent aussi des particularités quant au droit commercial et à la propriété immobilière, entre autres.

Le droit local est un droit vivant, qui reste mal connu. Ainsi, notre commission organise régulièrement l'audition des représentants de l'Institut, pour faire un état de la situation, et connaître d'éventuels problèmes posés par la coexistence de ces dispositions spécifiques.

Lors de l'examen de la loi confortant le respect des principes de la République, en 2021, nous avons dû traiter de problématiques particulières. Nous aurons l'occasion d'y revenir, car notre commission a décidé de créer une mission de suivi de l'application de cette loi.

M. Éric Sander, secrétaire général de l'Institut du droit local alsacien-mosellan. – Le droit local alsacien-mosellan, mal connu, est un produit de l'Histoire, lorsque, de 1870 à 1945, les trois départements étaient rattachés à l'Allemagne. Aujourd'hui, il constitue une application territoriale du droit français, à l'instar des règles spécifiques en vigueur outre-mer ou du statut propre à Paris, à Lyon et à Marseille.

Très souvent, on pense que le droit local est sclérosé : soit il faudrait l'appliquer à tout le territoire, soit il faudrait l'abroger. Or les singularités de certains territoires justifient l'application de règles particulières. Le Conseil constitutionnel a toujours déclaré conformes à la Constitution les dispositions des lois relatives à la montagne et au littoral, car la géographie les justifie. Les trois départements sont un modèle unique de différenciation territoriale du droit, en matière de cultes ou de justice commerciale, par exemple. Il existe donc une coexistence pacifique entre le droit local et les règles nationales.

Le droit local est un produit de l'Histoire. En 1870, l'Allemagne conserve dans un premier temps le droit français, qui devient un droit local au sein de l'Empire, puisqu'il ne s'applique que dans les trois départements – le Concordat de 1801 en est le signe le plus emblématique. Progressivement, l'Allemagne introduira les grandes lois d'Empire. En 1883, les grandes lois de sécurité sociale de Bismarck, qui créent une assurance sociale obligatoire,

s'appliquent en Alsace et en Moselle. Il faut attendre 1945 pour que la France généralise un tel système.

En outre, il existait aussi les lois locales : en 1874, l'Allemagne a la finesse politique de créer une délégation d'Alsace-Lorraine rassemblant des élus. C'était un embryon du pouvoir législatif : celle-ci a voté des lois importantes, telles que la loi sur la chasse de 1881, qui est d'ailleurs toujours appliquée.

Puis, peu à peu, le souvenir de la France s'efface dans les générations nouvelles et des revendications politiques éclatent en vue d'obtenir un véritable parlement. La loi du 31 mai 1911 crée une constitution pour l'Alsace et la Moselle, avec l'instauration d'un parlement bicaméral, qui vote le budget et les lois locales.

En 1918, la France s'interroge : que faire de ce droit local ? Il était acquis de ne pas maintenir la constitution de 1911. En guise de compensation, les trois départements conservent le régime spécifique des cultes. En outre, le droit allemand comportait des avancées sociales importantes, d'où la création de commissions rassemblant les meilleurs juristes français en vue d'unifier, à terme, la législation. Ces travaux débouchent sur les deux grandes lois du 1^{er} juin 1924, qui sont encore aujourd'hui la clé de voûte du droit local. Robert Schuman, alors député, a joué un rôle très important lors de l'examen de ces textes.

Le droit local est très vivant jusque dans les années 1950, avant de devenir un droit confidentiel et peu accessible. En outre, les administrations centrales ne voulaient pas entendre parler de sa modernisation. Il faut attendre 1981 et les premières lois de décentralisation pour que l'État s'intéresse de nouveau à cette question. Jean-Marie Bockel, alors député, était chargé de ces questions ; c'est sur le fondement de son rapport que l'Institut du droit local alsacien-mosellan est créé en 1985. Nous sommes consultés tant par les citoyens que par les ministères.

Le droit local connaît alors une nouvelle jeunesse : on prend conscience que les cultes, la liberté d'association et le commerce et l'industrie peuvent être organisés différemment, tout en respectant la Constitution de 1958. C'est un droit vivant, qui s'est modernisé et qui est au service des citoyens et des professionnels. Il se heurte toutefois après la révision constitutionnelle de 2008, aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). La décision Somodia du 5 août 2011 du Conseil constitutionnel traite d'un problème de conformité du droit local du travail avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi. À cette occasion, le Conseil constitutionnel estime que le droit spécifique des trois départements est un principe fondamental reconnu par les lois de la République : l'argument d'une rupture d'égalité causée par le droit local devient inopérant. Voilà une protection constitutionnelle que nous n'attendions plus !

Cette décision revêt toutefois un aspect plus problématique : aux termes de l'article 34 de la Constitution relatif à la compétence du Parlement, le droit local peut être abrogé, harmonisé ou modernisé. Toutefois, il résulte de cette décision qu'il est impossible d'accroître les différences de traitement juridique en cas de modification législative votée par le Parlement. Ainsi, la création de règles nouvelles n'est plus permise : nous avons rencontré ce problème concret avec des contrats de complémentaire santé d'entreprise, par exemple. Il en va de même en matière d'environnement ou d'enseignement bilingue. Les ministères arguent de la décision Somodia pour nous empêcher d'avancer, alors que la différenciation territoriale du droit est constamment promue.

Une autre QPC, datant du 15 octobre 2021, porte sur le statut des avocats, encore régi en Alsace et en Moselle par une loi de 1922, défendue à l'époque par Robert Schuman.

La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, plus communément appelée loi Macron, a modifié le droit général en ce qui concerne la profession d'avocat. À l'époque, pour les avocats des trois départements concordataires, le droit local n'a pas changé, mais le droit général a évolué, ce qui a provoqué un accroissement des différences entre la « vieille » France et les départements concernés.

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé que l'absence d'évolution du droit local ne posait aucune difficulté sur le plan de la conformité à la Constitution, dans la mesure où il a estimé que toute différence de traitement résultant d'une modification du droit général n'était pas contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

Au travers de cette décision, le Conseil constitutionnel n'a raisonné que sur le fondement du principe d'égalité, alors même qu'il avait rendu depuis 1974 un certain nombre de décisions reposant sur l'idée que certaines situations différentes par la géographie, l'économie, voire l'histoire, pouvaient justifier des traitements différents.

Permettez-moi maintenant de citer quelques exemples illustrant la modernité du droit local.

Le régime local d'assurance maladie est extrêmement vivant : il s'applique aux salariés et aux retraités affiliés à la fois au régime général et au régime local, et leur permet de bénéficier de remboursements complémentaires. Ce régime local est obligatoire, réglementé par la sécurité sociale, et est financé par le versement de cotisations.

Dans les trois départements d'Alsace-Moselle, les populations sont très attachées à ce régime de protection sociale complémentaire. De ce fait, nous avons considéré que la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, en créant des complémentaires santé obligatoires pour les salariés des entreprises, assurances permettant la prise en charge d'un panier de soins minimum, posait problème.

Consultés sur le projet de décret, nous nous sommes en effet aperçus que le régime local couvrait déjà environ 70 % dudit panier de soins, avec une prise en charge financée par les cotisations des seuls salariés et retraités. Les complémentaires assurantielles ne contribuaient donc à couvrir que les 30 % de soins restants, sur la base d'un financement assuré *a minima* à 50 % par l'employeur, le reste l'étant par les salariés.

Pour résoudre cette problématique, l'instance de gestion du régime local d'assurance maladie a proposé que le régime couvre 100 % du panier de soins. Je ne reviendrai pas sur les protestations du secteur des assurances ; l'essentiel est que le ministère de la santé nous a répondu, en invoquant la décision Somodia, que notre solution ne serait pas mise en œuvre, car, en élargissant les prestations servies par le régime local, elle accentuait les différences de traitement.

Voilà un exemple du poids qu'exerce cette décision Somodia sur le droit local : elle empêche toute éventuelle extension et nous bloque systématiquement.

Autre exemple de modernisation réussie, il existe en droit local le livre foncier, un système de publicité foncière spécifique qui permet d'accéder, entre autres, aux ventes immobilières et aux hypothèques. Ce système est totalement informatisé depuis 2008 : les

notaires peuvent accéder en quelques clics à toutes les données concernant la situation juridique des immeubles, la répartition des propriétaires, les charges grevant la propriété.

Il reste à informatiser les registres des associations. Je rappelle que la loi de 1901 ne s'applique pas dans les départements concordataires, qui sont soumis à un code civil local. Cette informatisation permettrait à tout un chacun d'adhérer facilement à une association en collectant, depuis internet, un maximum d'informations, et d'encourager la création d'associations en portant à la connaissance de tous les diverses formalités à remplir.

Par ailleurs, en Alsace-Moselle, il n'existe pas de tribunaux de commerce, mais des chambres commerciales des tribunaux judiciaires, qui présentent l'intérêt d'être toujours présidées par un magistrat judiciaire, accompagné de deux juges consulaires, qui sont des commerçants élus par leurs pairs. Il s'agit d'un système dit d'« échevinage », dans lequel le magistrat connaît le droit, quand les deux juges professionnels, issus du tissu économique, apportent leur connaissance de la pratique des affaires. Cette configuration stratégique contribue à rendre des décisions de grande qualité, ce qui est primordial quand il est question de juger des faillites, des liquidations ou des plans de cession d'activité d'entreprises.

Certaines professions ont un statut particulier en Alsace-Moselle. Je citerai les notaires : en la matière, le droit local est régi, depuis 1872, par le principe de non-patrimonialité du droit de présentation. Autrement dit, les notaires des trois départements concordataires ne peuvent pas acheter leur étude : ils doivent passer un concours professionnel de droit local pour pouvoir postuler aux offices vacants.

Le système du concours participe de la méritocratie républicaine, ce qui est d'autant plus remarquable que l'on sait maintenant, avec le recul, que la liberté d'installation mise en œuvre en 2015 a abouti à des résultats mitigés. Rendez-vous compte que l'attribution des études nouvellement créées s'est faite par tirage au sort, procédure qui avait été validée par le Conseil d'État, et sur laquelle j'émetts pour ma part quelques réserves.

Il est à noter que le principe du concours vaut également pour les commissions de justice dans ces trois départements.

J'ajoute qu'il existe en droit local des jours fériés spécifiques, en l'occurrence le Vendredi saint et la Saint-Étienne, jours chômés et rémunérés par l'employeur. Cette mesure suscite quelques difficultés, notamment au sein de la fonction publique territoriale, dans laquelle le temps de travail des agents est annualisé sans tenir compte de ces deux jours fériés particuliers. Aucune véritable réponse n'a été apportée jusqu'à présent à cette question.

Je tiens aussi à aborder la question des cultes : on entend souvent dire que le régime cultuel en Alsace-Moselle résulte du droit allemand, mais ce n'est pas vrai. Il s'agit en réalité du droit napoléonien, que l'Allemagne n'a pas remis en cause après 1870 et que la France n'a pas non plus remis en cause après 1918.

Pour les seuls cultes statutaires, autrement dit les cultes catholique, protestant et israélite, il existe un système de nomination et de rémunération de ministres des cultes. Tous les autres cultes, non reconnus – je pense en particulier aux bouddhistes, aux protestants évangélistes, aux musulmans –, s'organisent sous la forme d'associations de droit local, inscrites sur un registre.

Comme la loi de 1905 ne s'applique pas en Alsace-Moselle, l'interdiction du financement public des cultes ne s'y applique pas. Il est important de rappeler que, si l'État, la région, le département, la commune estime qu'il existe un intérêt, pour lui ou elle, à financer telle ou telle association, c'est tout à fait possible. En revanche, il ne s'agit en aucune manière d'une obligation. Pour cette raison, la différence entre les cultes « historiques », d'une part, et les « nouveaux » cultes apparus après les années 1960, de l'autre, est moins marquée dans les trois départements concordataires. Je rappelle à cet égard que le Conseil constitutionnel a jugé, en février 2013, que ce système des cultes n'était pas contraire au principe constitutionnel de laïcité.

Le droit local représente, en volume, environ 5 % de la réglementation applicable dans les trois départements sur des sujets aussi importants que les cultes, la sécurité sociale, les jours fériés, la sécurité des transactions immobilières ou l'accès aux informations cadastrales.

Le Conseil représentatif pour le droit local, qui regroupe tous les parlementaires des trois départements, s'est demandé s'il était envisageable, si tant est que le Président de la République décide de déposer un projet de loi constitutionnelle, d'inscrire ce droit dans la Constitution, de sorte à neutraliser la jurisprudence Somodia de 2011 et à favoriser son développement, même dans des domaines où il ne s'applique pas aujourd'hui. Pour ce faire, il faudra bien entendu tenir compte de l'intérêt des populations et des territoires concernés.

À l'époque de l'examen du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, en 2018, je rappelle que le Gouvernement avait quasiment donné son feu vert à l'inscription du droit local dans la Constitution, avant de l'abandonner. Quoi qu'il en soit, je note une sensibilisation des pouvoirs publics sur le sujet.

On le voit bien, au travers de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), certains territoires – je fais abstraction des départements et collectivités d'outre-mer –, ont besoin d'un droit spécifique. À cet égard, l'Alsace-Moselle est un exemple unique de différenciation territoriale dans le domaine du droit. Pour que le droit local reste un instrument utile aux élus, aux collectivités, au service des populations des trois départements, il convient, je le répète, d'approfondir la réflexion sur la « neutralisation » de la décision Somodia.

Mme Nadine Bellurot. – Je vous remercie pour votre présentation qui a permis de mettre en perspective le droit local.

L'article 74 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a prévu d'étendre aux associations culturelles d'Alsace-Moselle un certain nombre de dispositions, notamment en matière de financement et d'organisation des associations. Êtes-vous d'ores et déjà en mesure de dresser un bilan de cette mesure ?

M. Éric Sander. – À l'origine, ce texte envisageait d'étendre l'application de plusieurs articles de la loi de 1905 dans les trois départements. Ce projet a suscité de nombreuses réactions, notamment face au risque de suppression du régime concordataire.

En définitive, a été créé un dispositif tout à fait nouveau en droit local, celui des associations « à objet cultuel ». Le problème que rencontrent les associations actuellement réside dans la multitude des contraintes administratives auxquelles elles font face, la

complexité de la certification des comptes et la nécessité de tracer les financements étrangers auxquelles elles sont confrontées. Sans compter que les associations à objet culturel ont pour mission exclusive l'exercice du culte, alors que beaucoup d'associations sont en réalité « mixtes » – en plus du culte, elles ont une activité d'enseignement religieux, organisent des voyages, ou que sais-je encore. Or, pour toutes ces activités, les mêmes contraintes s'appliquent...

Aujourd'hui, nous n'avons pas réellement de bilan chiffré de la mesure que vous avez évoquée. L'entrée en vigueur de la loi est récente et nombre d'associations découvrent encore cette nouvelle réglementation. Peut-être le Gouvernement a-t-il un peu trop élargi le champ d'application de la mesure. Beaucoup d'associations religieuses n'ont pas fait preuve d'un enthousiasme débordant à l'égard de cette nouvelle variété d'associations et l'ont parfois considérée comme une atteinte aux libertés locales.

De mon point de vue, et même si je sais que cela serait compliqué à mettre en place, il faudrait que les associations mixtes se scindent en deux entités distinctes : une association à objet culturel *stricto sensu* et une association gérant toutes les autres activités.

Une autre difficulté se pose pour certaines petites associations qui bénéficient d'un certain montant de financement public : elles doivent faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes, ce qui peut être relativement onéreux. Pour contourner le seuil légal de financement public enclenchant l'obligation de certification, certains évoquent la possibilité de créer plusieurs structures.

M. Alain Richard. – Je vous remercie pour la clarté de votre présentation. J'aimerais revenir sur deux éléments historiques importants.

Tout d'abord, l'intégration des trois départements d'Alsace-Moselle dans l'empire allemand s'est déroulée dans un État neuf. L'édification institutionnelle allemande se concrétise en effet au moment de la proclamation de l'empire allemand dans la galerie des Glaces du château de Versailles, en février 1871. Beaucoup de lois sont en quelque sorte des lois « inaugurales » d'unification. En même temps, il s'agit d'un État fédéral, constitué de principautés, voire de royaumes autonomes, qui ont finalement été intégrés à l'empire allemand. Ces deux éléments sont des marqueurs importants de l'héritage de ce droit local.

J'ajoute, troisième circonstance tout à fait politique, que la chambre des députés qui s'est prononcée, après de multiples réflexions, sur l'inclusion du droit local dans notre droit, était la plus conservatrice de toute la III^e République : la Chambre « bleu horizon », comme on l'a nommée, menait alors une politique « revanchiste ». Je pense que cette chambre des députés n'aurait très probablement pas voté la loi de 1905. Le motif pour lequel elle a accepté de maintenir un régime de laïcité très substantiellement différent est empreint d'histoire politique.

Est-ce que les autres principes posés par la loi de 1905, notamment la compatibilité du culte avec l'ordre public, s'appliquent dans le régime concordataire ? Est-ce que les moyens humains et administratifs sont aujourd'hui suffisants pour assurer la bonne maintenance, si je puis dire, du droit local ?

Jeune auditeur au Conseil d'État, j'ai été rapporteur dans un contentieux relatif à la pension d'un pasteur alsacien. Or le règlement des pensions en vigueur était en allemand et il a fallu le faire traduire ! Plus récemment, la transformation des chambres de métiers en

chambres de l'artisanat a posé des problèmes d'application du droit de l'artisanat en Alsace-Moselle. J'ai cru comprendre que la traduction du règlement local relatif à l'artisanat était défectueuse. Aussi, le contenu de ce droit ne serait pas très bien connu. Or le secrétariat général du Gouvernement, dont l'une des missions est de veiller à la qualité du droit, semble ne plus se consacrer à la maintenance du droit local. Cela pose donc des problèmes de conformité de ce droit hérité de l'histoire.

M. Éric Sander. – Vos questions soulèvent des problèmes constitutionnels. Selon le principe de laïcité, l'État ne doit pas s'immiscer pas dans l'organisation du fonctionnement des cultes. À l'inverse, les cultes n'ont pas à s'immiscer dans l'organisation du fonctionnement de l'État. Cela n'exclut pas une collaboration constructive.

En droit local, la difficulté est non pas que l'État nomme les curés, les pasteurs ou les rabbins, mais qu'il doive faire preuve de neutralité. Cela revient à poser la question du financement, qui est, selon une décision du Conseil constitutionnel rendue le 21 février 2013, parfaitement légitime. D'ailleurs, des financements publics sont prévus par la loi de 1905, notamment pour les aumôneries des lycées publics ou pour l'entretien du patrimoine religieux par les communes. Or les finances des communes ne sont pas indéfiniment extensives !

Ainsi, les principes constitutionnels d'ordre public s'appliquent dans les trois départements. Si un lieu de culte est déviant, l'État peut ordonner sa fermeture.

J'en viens aux textes pris durant la période allemande, c'est-à-dire avant 1918. Dans sa décision du 30 novembre 2012, le Conseil constitutionnel a indiqué, apdans le cadre d'une QPC, que la règle de droit doit être accessible, c'est-à-dire qu'elle doit être rédigée en langue française. Aussi, nous avons fait traduire, en lien avec le secrétariat général du Gouvernement, ces textes, dont la liste a été publiée par décret au *Journal officiel* et dont le contenu a été publié dans le recueil des actes administratifs des trois départements. Cette traduction n'est que documentaire, car, selon la loi de 1924, lorsqu'il y a une difficulté sur l'application d'un texte rédigé en langue allemande, c'est cette dernière qui fait foi.

Une récente ordonnance, prise en application de l'article 38 de la Constitution, vise à établir un nouveau code de l'artisanat. Pour autant, rien n'a été codifié pour la partie Alsace-Moselle, alors même que **M. Reichardt était intervenu pour établir des groupes de travail.**

M. Alain Richard. – Je peux en témoigner, en tant que membre de la commission de codification. L'idée était de moderniser le code en intégrant les différents textes. Le droit local était prévu dans le plan délibéré par la commission.

M. Éric Sander. – À l'institut, nous avons déjà préparé un texte de codification ! Pour autant, nous n'avons jamais été intégrés dans les groupes de réflexion du Gouvernement, ni même reçu d'accusé de réception au courrier adressé par **M. Reichardt** à Mme la ministre. Les mots « harmoniser » ou « adapter », appliqués au droit local, sont dangereux ! Que veut dire « adapter » ? Que veut dire « harmoniser » ?

Mme Agnès Canayer. – Est-ce que le registre numérique des associations coopératives de droit local est accessible dans les formes prévues par la loi entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023 ? Y a-t-il eu du retard ?

M. Éric Sander. – Oui, il y a du retard. C'est l'établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé (Epelfi) qui développe ce projet d'informatisation. Aujourd'hui, une page d'accueil offre la possibilité de présenter une requête pour inscrire son association. Pour autant, il n'est pas possible de consulter la liste dans son intégralité. Le retard n'est pas dû à des raisons de financement. Peut-être est-ce dû au retard de la préparation des textes réglementaires par l'administration. En somme, pour l'instant, il est possible de créer une association, mais il n'est pas possible de consulter la liste des associations ni de procéder au changement de statut. L'application information est en cours de fabrication, alors que nous avons alerté l'administration sur la date d'entrée en vigueur votée par le Parlement.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Pourquoi la Saint-Étienne est-elle un jour férié ?

M. Éric Sander. – C'est en raison d'un texte de 1894, dans lequel il est écrit que le jour suivant Noël devait être férié et chômé dans les trois départements. La population connaît bien les jours fériés. C'est un sujet extrêmement sensible !

De même, il existe une procédure de faillite civile, qui permet de traiter le surendettement des particuliers, à côté des commissions de surendettement. Il y a une recrudescence du nombre de demandes de traitement de surendettement tant par les commissions que par le régime de la faillite civile, en raison des difficultés liées au pouvoir d'achat et à l'inflation.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – La chambre commerciale de la Cour de cassation prévoit, dans un arrêt rendu le 18 mai 2022, que la représentation par un avocat est obligatoire, dans le cadre d'une procédure contentieuse ou d'une procédure collective. Cela vous semble-t-il opportun ? Cela peut entraîner des retards et cela induit des coûts particuliers.

M. Éric Sander. – La loi de 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et la réforme de la procédure civile de 2019 ont eu pour objet d'étendre les domaines où la représentation par un avocat est obligatoire pour représenter une partie. Les procédures sont en effet devenues extrêmement complexes, notamment en matière de faillite ou de propriété intellectuelle.

Depuis le code de procédure civile de 1975, il y a un balancier : on dit d'abord qu'il faut moins d'avocats, ensuite qu'il en faut plus... À cela, il faut ajouter les réformes de la procédure ! On ne s'y retrouve plus ; je parle en tant que praticien. Il faut laisser à la réforme le temps d'être mise en place. L'accumulation de réformes de la procédure civile désarçonne les praticiens et les magistrats, qui doivent appliquer des dispositions transitoires en l'absence de textes réglementaires. C'est un véritable maquis !

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous vous remercions de votre participation. Nous avons appris beaucoup de choses au cours de cette passionnante audition.

La réunion est close à 11 h 00.

Mercredi 3 mai 2023

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

La réunion est ouverte à 10 heures.

Projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire et projet de loi de programmation et d'orientation du ministère de la justice – Désignation de rapporteurs

La commission désigne Mme Agnès Canayer et Mme Dominique Vérien rapporteurs sur le projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire et sur le projet de loi de programmation et d'orientation du ministère de la justice, sous réserve de leur dépôt.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – Selon une étude de l'association Open (Observatoire de la parentalité et de l'éducation numérique) réalisée en novembre dernier, 53 % des parents français ont déjà partagé sur les réseaux sociaux des contenus, le plus souvent des photos ou des vidéos, relatifs à leurs enfants ; 43 % d'entre eux ont commencé dès la naissance de leur enfant et 91 % avant ses 5 ans – certains commencent même dès les premières échographies...

Qu'il y ait là un élan spontané de jeunes parents habitués à partager leur vie privée ou une méthode pensée pour attirer des abonnés ou augmenter le nombre de vues d'un profil, les personnes qui postent ainsi des images de leurs enfants sur internet n'ont souvent pas conscience des conséquences préjudiciables que cette diffusion peut avoir pour ceux-ci : harcèlement scolaire, utilisation des images ou des informations par des pédocriminels, usurpation d'identité, atteinte à la réputation et, de manière plus générale, fragilisation de l'enfant dont la vie la plus intime devient ainsi connue de tous.

Les auteurs de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, Bruno Studer, Aurore Bergé, Éric Poulliat et les membres du groupe Renaissance et apparentés de l'Assemblée nationale, entendent répondre à cette problématique en modifiant les règles du code civil relatives à l'autorité parentale, pour y intégrer le respect de la vie privée et le droit à l'image de l'enfant et ainsi mieux sensibiliser les parents quant à cette nouvelle dimension de l'exercice de leur autorité parentale.

Cette proposition de loi est l'une des quatre initiatives ponctuelles visant la protection des mineurs dans l'univers numérique dont le Sénat est actuellement saisi. Elle a été adoptée par les députés de manière concomitante à une proposition de loi relative à la prévention de l'exposition excessive des enfants aux écrans, laquelle rappelle une initiative de notre collègue Catherine Morin-Desailly de 2018, à la proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne, ainsi qu'à une proposition de loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux, qui comprend des mesures spécifiques sur les enfants influenceurs.

Autrement dit, nous examinons chacun de notre côté, de façon éparpillée, un sujet qui mériterait un traitement unifié.

L'ouverture du monde numérique aux enfants est un défi majeur, pour les familles, mais également pour les institutions, en particulier en matière d'éducation et de santé publique.

La réponse apportée ne saurait être sectorielle ou laissée à l'initiative de certaines bonnes volontés. Elle me semble devoir être coordonnée et la même sur l'ensemble du territoire. Les inégalités en fonction du milieu social sont extrêmement importantes en la matière, ainsi que l'ont rappelé la Défenseure des droits et le Défenseur des enfants lorsque je les ai auditionnés voilà une quinzaine de jours. Toujours selon l'enquête de l'association Open, les parents appartenant aux catégories socioprofessionnelles les plus élevées sont plus nombreux à n'avoir jamais diffusé de photos ou de vidéos de leurs enfants sur les réseaux sociaux.

C'est pourquoi je regrette que ce sujet ne soit pas pris à bras-le-corps par le Gouvernement dans le cadre d'une politique publique nationale réunissant tous les acteurs susceptibles d'agir en matière de prévention.

Dans ce cadre, tous les moyens devraient être mobilisés pour alerter les parents sur les conséquences d'une diffusion d'images, ou plus généralement de contenus, relatifs à la vie privée de leur enfant dans l'espace numérique en raison des utilisations préjudiciables qui peuvent en être faites.

L'éducation nationale pourrait accentuer ses efforts de communication - et même d'éducation - à destination des parents, dans le cadre du carnet de correspondance, de la « mallette des parents au numérique » ou de réunions annuelles avec les enseignants.

Le carnet de santé me paraît également un vecteur très efficace, s'agissant de l'un des seuls documents papier restants pour faire le lien entre les familles et les institutions. Les recommandations sur le numérique n'ont pas été mises à jour depuis 2018 : conseiller de ne pas mettre de téléviseur dans la chambre des enfants semble totalement obsolète à l'heure des tablettes et des smartphones... Une réactualisation de ces informations constituerait un premier pas simple et salutaire.

Je profiterai d'ailleurs de la séance pour demander au Gouvernement trois mesures, dont certaines d'ordre réglementaire, qui me semblent absolument nécessaires : premièrement, la création dans le carnet de santé d'une page comprenant des informations sur l'exposition aux écrans quels qu'ils soient, en deux volets, l'un sur la « consommation » d'écrans par les enfants en fonction de leur âge, l'autre sur l'objet même de cette proposition de loi, à savoir l'exposition de la vie privée des enfants sur les réseaux sociaux ; deuxièmement, un véritable programme de santé publique permettant à chaque âge, de la crèche à la maternelle et jusqu'au baccalauréat, d'établir des critères précis quant aux acquis que les enfants doivent maîtriser, comme les « dangers » auxquels ils sont exposés, alimentation, drogues, exposition aux écrans, harcèlement, etc. ; troisièmement, l'insertion dans le code de la santé publique d'un livre consacré aux politiques de protection et de prévention à mener en matière de numérique, concernant tant le temps d'exposition aux écrans que la protection de la vie privée des enfants.

Je précise qu'il y a une dizaine d'années j'avais obtenu l'insertion, dans le code de la santé publique, de dispositions sur les troubles du comportement alimentaire ; aujourd'hui, il faut faire la même chose pour le numérique.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, si je suis convaincue par l'objectif qui préside au dépôt de cette nouvelle proposition de loi, laquelle met le doigt sur un phénomène certes émergent, mais préoccupant, il me semble que la réponse apportée, pour être efficace, ne saurait pas être seulement législative et sectorielle, comme cela est ici proposé.

Cependant, l'adoption de la proposition de loi que nous examinons aurait le mérite de favoriser une prise de conscience collective sur le droit à l'image des enfants. Bruno Studer lui-même l'a décrite comme une « loi de pédagogie » à destination des parents.

Je pense que nous pouvons suivre cette orientation en recentrant cette proposition de loi sur l'essentiel, étant rappelé que veiller au respect de la vie privée de l'enfant fait déjà partie de la mission exercée conjointement par les parents dans le cadre de l'autorité parentale, à savoir « protéger [l'enfant] dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne » – ceux d'entre nous qui ont été maires reconnaîtront cet extrait du code civil que nous lisons lors des cérémonies de mariage...

Je me permets d'insister sur l'intérêt de cette proposition de loi : des pratiques telles que les *pranks*, ces « blagues » dans lesquelles un enfant est placé dans une situation humiliante, sont d'autant plus graves qu'il n'y a pas d'oubli dans l'univers numérique : de telles atteintes à leur dignité poursuivent ceux qui les subissent.

Venons-en maintenant à l'examen des articles de ce texte.

L'article 1^{er} vise à introduire la protection de la vie privée de l'enfant parmi les obligations qui incombent aux parents en tant qu'ils exercent l'autorité parentale, aux côtés de la sécurité, de la santé et de la moralité.

Je vous proposerai d'adopter cette disposition tout en préférant la rédaction initiale, qui rattache la vie privée de l'enfant au « respect dû à sa personne ». Cette modification ne changerait pas le droit positif, qui suppose que les parents puissent contrôler les actes et agissements de leur enfant, lequel est incapable juridiquement. Ce devoir de surveillance, dont le degré d'intensité varie selon l'âge, la maturité et la capacité de discernement de l'enfant, peut naturellement justifier, de manière proportionnée, une atteinte à la vie privée de l'enfant, par exemple pour vérifier avec qui il correspond, qui il rencontre, etc.

L'article 2 rappelle que le droit à l'image de l'enfant mineur est exercé en commun par les deux parents et qu'ils doivent y associer l'enfant selon son âge et son degré de maturité.

Je vous suggérerai de supprimer cet article qui n'est qu'une simple répétition, spécifiquement consacrée au droit à l'image, des dispositions des articles 371-1 et 372 du code civil. L'utilisation du code à des fins pédagogiques doit être limitée à l'essentiel, et c'est là, déjà, l'objectif de l'article 1^{er}.

L'article 3 prévoit qu'en cas de désaccord entre les parents quant à l'exercice des actes non usuels relevant du droit à l'image de l'enfant, le juge aux affaires familiales (JAF)

peut interdire à l'un des parents de publier ou de diffuser tout contenu sans l'autorisation de l'autre parent, ces mesures pouvant être ordonnées en référé en cas d'urgence.

Cette disposition ne semble rien ajouter au droit existant, étant souligné que certaines juridictions considèrent que la diffusion d'images d'un enfant sur internet par un parent est un acte usuel qui ne nécessite pas l'accord des deux parents.

Je vous proposerai donc d'écrire, en lieu et place de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, que la diffusion au public de contenus relatifs à la vie privée d'un enfant, ce qui comprend les photos et les vidéos, nécessite l'accord des deux parents. Cette disposition éviterait toute divergence d'approche entre juridictions pour décider s'il s'agit d'un acte usuel ou non usuel et permettrait au parent non consentant de saisir le JAF d'une demande d'interdiction.

L'article 4, qui est le plus « innovant », tend à ouvrir la voie à une délégation forcée de l'exercice du droit à l'image de l'enfant lorsque la diffusion de l'image de celui-ci porte gravement atteinte à sa dignité ou à son intégrité morale.

Je vous proposerai de supprimer cet article, qui ne semble pas opérant : en pratique, une telle délégation n'aurait que peu d'effet puisque le parent continuerait à pouvoir filmer ou photographier l'enfant dans son quotidien et à poster ces images sur les réseaux sociaux. Par ailleurs, ce serait mettre sur le même plan des comportements de gravités très différentes, la délégation d'autorité parentale étant réservée à l'hypothèse d'un désintérêt manifeste des parents, à celle d'une impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale ou à celle d'une poursuite ou condamnation pour un crime commis sur la personne de l'autre parent ayant entraîné la mort de celui-ci.

Dans tous les cas, je rappelle que la diffusion d'images de l'enfant portant gravement atteinte à sa dignité ou à son intégrité morale caractérise des carences éducatives qui peuvent justifier la saisine du juge des enfants en vue du prononcé de mesures d'assistance éducative. Il n'y a donc pas de vide législatif en la matière.

Enfin, pour compléter l'article 3, qui poserait le principe selon lequel l'accord des deux parents serait nécessaire pour publier une photo ou une vidéo d'un enfant, je vous proposerai d'adopter un article additionnel permettant à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) d'agir en référé en cas d'atteinte aux droits des mineurs en matière de données à caractère personnel, sans condition de gravité ou d'immédiateté. La Cnil pourrait, sur ce fondement, demander le blocage d'un site internet dont l'éditeur ne répondrait pas aux demandes d'effacement ou ne prouverait pas avoir recueilli l'accord des deux parents pour la publication relative à l'enfant.

Voilà, mes chers collègues, l'approche constructive que je vous propose d'adopter pour prendre en compte les nouveaux enjeux que le numérique fait naître en matière de droit à l'image des enfants.

La semaine prochaine, certains de nos collègues, membres d'une autre commission, travailleront sur la majorité numérique et, en ce domaine, les textes épars succèdent les uns aux autres. Il est vraiment dommage que le Gouvernement ne se saisisse pas de ce sujet nouveau pour en promouvoir une approche globale.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je remercie la rapporteure de ce travail très fouillé, en précisant que c’est Hussein Bourgi qui a suivi ce dossier au nom de notre groupe. Nous partageons votre diagnostic et votre jugement : il est dommage que des dispositions segmentées, éparses et répétitives se substituent, en la matière, à un traitement global. Même ses auteurs l’ont reconnu, il s’agit avant tout d’un texte de sensibilisation, à portée pédagogique ; sa portée normative est limitée, certains articles sont superfétatoires. Pour autant, le contenu du texte est intéressant, et nous y sommes globalement favorables.

Pour ce qui est de l’article 1^{er}, nous ne sommes pas certains de l’utilité de la rédaction que vous proposez : le terme « notamment » peut avoir son utilité pour éclairer une disposition, mais telle n’est pas la jurisprudence de la commission des lois – comme le dirait Philippe Bas, l’usage ce mot a plutôt tendance à rendre les lois bavardes.

Nous sommes favorables à la suppression de l’article 2.

À l’article 3, nous ne sommes pas totalement convaincus par votre rédaction, qui resterait sujette à interprétation.

Concernant l’article 4, nous sommes plutôt favorables à la rédaction issue de l’Assemblée nationale, qui paraît proportionnée.

Quant à l’amendement COM-5, nous n’en voyons pas très bien l’utilité, compte tenu des compétences qui sont d’ores et déjà attribuées à la Cnil.

Avis mitigé, donc, sur certains des amendements de la rapporteure ; avis globalement positif sur l’ensemble du texte.

M. Alain Richard. – Notre groupe est favorable à cette proposition de loi, à une hésitation près, qui a trait à la réécriture de l’article 1^{er}. Le code civil consacre déjà le principe du respect dû à la personne de l’enfant, qui englobe, nous semble-t-il, le droit à l’image.

Concernant l’intervention de la Cnil, je suppose qu’elle se ferait, aux termes de l’amendement que vous présentez, sur saisine d’une personne privée. Si tel est bien le cas, nous acceptons cette disposition.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – Nous sommes tous d’accord sur l’esprit du texte et partageons la volonté de nos collègues députés de mieux protéger les enfants et d’alerter sur les dangers afférents à leur mise en scène sur les réseaux sociaux, s’agissant de situations amusantes dans le cadre familial, mais potentiellement humiliantes en cas de diffusion plus large.

Sur l’article 1^{er}, je partage ce que vous dites. Si nous proposons d’ajouter les mots « et notamment à sa vie privée », qui reprend la rédaction initiale de la proposition de loi, c’est pour expliciter la notion de respect dû à la personne de l’enfant.

Quant à l’amendement COM-5 portant article additionnel après l’article 4, il a pour objet de permettre à la Cnil, après un dépôt de plainte, de saisir les juridictions compétentes pour demander le blocage d’un site internet en cas d’atteinte aux droits des mineurs. Cette mesure permettrait à la Cnil d’agir en référé à l’encontre des éditeurs de site dès lors que les droits de mineurs seraient concernés, sans condition de gravité ou d’immédiateté de l’atteinte.

Cette précision répond à vos interrogations, monsieur Richard : le fait générateur, c'est le dépôt de plainte.

Je vous propose de considérer que le périmètre de l'article 45 de la Constitution comprend les dispositions relatives à l'intégration de la vie privée de l'enfant dans la définition de l'autorité parentale ; aux conditions de l'exercice par les parents du droit à l'image de leur enfant mineur ; aux pouvoirs du juge aux affaires familiales en cas de désaccord des parents dans le cadre de l'exercice du droit à l'image de leur enfant mineur ; à la délégation forcée de l'autorité parentale en cas de diffusion de l'image de l'enfant par ses parents portant gravement atteinte à sa dignité ou à son intégrité morale.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – L'ajout des termes « et notamment à sa vie privée » à l'article 371-1 du code civil ne modifierait pas le droit positif, mais consacrerait de façon expresse l'obligation des parents de veiller au respect de la vie privée de leur enfant, y compris de son droit à l'image, au titre de leurs prérogatives liées à l'exercice de l'autorité parentale – c'est là le cœur du texte de nos collègues députés.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Cela n'apporte rien : si vous voulez protéger la vie privée de l'enfant, allez-y franchement et hissez cette obligation parmi les devoirs attachés à l'exercice de l'autorité parentale.

M. Alain Richard. – Il s'agit d'un utile rappel de la définition d'une disposition dépourvue de toute portée normative...

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – Partageant vos interrogations, je déplore qu'un sujet de cette importance soit traité de cette manière : nous aurions tous préféré travailler dans un cadre plus global.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 2

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 2 est supprimé.

Article 3

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – L'article 3 a pour objet de rappeler quel est le pouvoir du juge aux affaires familiales en cas de désaccord entre les parents dans le cadre de l'exercice de l'autorité parentale en visant le cas spécifique des actes non usuels relevant du droit à l'image de l'enfant.

Cette disposition ne semble rien ajouter au droit existant. Nous proposons plutôt, par l'amendement COM-3, d'inscrire dans la loi que la diffusion au public de contenus relatifs à la vie privée de l'enfant nécessite l'accord des deux parents, ce qui évitera toute divergence d'approche entre juridictions pour décider s'il s'agit d'un acte usuel ou non usuel.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Cet article ne sert à rien, mais la rédaction que vous proposez ne résoudra aucun problème : comment les juridictions comprendront-elles les termes « contenus relatifs à la vie privée de l'enfant » ?

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – L'amendement vise à clarifier la disposition proposée par l'Assemblée nationale qui, je l'ai dit, n'ajoute rien au droit existant : certaines juridictions considèrent que la diffusion d'images d'un enfant sur internet par l'un des parents est un acte usuel qui ne nécessite pas l'accord des deux parents. Nous proposons donc d'inscrire noir sur blanc dans la loi que l'accord des deux parents est requis – c'est là, peut-être, l'apport important de ce texte.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Pourquoi ne pas parler carrément de droit à l'image ?

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – Les situations visées ne s'y réduisent pas.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je crains que ce ne soit trop flou...

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – Le domaine visé est beaucoup plus large que le seul droit à l'image : il peut s'agir de propos écrits.

Nous demandons que l'assentiment des deux parents soit requis. Ceux-ci doivent mesurer la portée de la publication des écrits et des images qu'ils diffusent.

Mme Marie Mercier. – En matière de protection de la vie privée des enfants, on pourra écrire ce que l'on veut dans la loi ; faute d'une éducation et d'un accompagnement à la parentalité, on n'aboutira pas à grand-chose.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – C'est la raison pour laquelle je demande qu'un volet relatif à cette question soit inclus dans le carnet de santé, lien matériel essentiel entre les parents et les différentes autorités ; mais cela relève du domaine réglementaire. Il serait temps d'introduire dans le code de la santé publique un livre portant sur ce thème.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 3 est ainsi rédigé.

Article 4

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 4 est supprimé.

Après l'article 4

L'amendement COM-5 est adopté et devient article additionnel.

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

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – Il serait très intéressant – je parle sous le contrôle d’Éliane Assassi – de disposer, à propos du travail des associations, d’un éclairage analogue à celui dont nous avons pu bénéficier sur les cabinets de conseil. Je plaide pour davantage de visibilité sur les financements alloués, par ministère, au monde associatif, et les dispositions de transparence qui ont été prises pour les cabinets de conseil gagneraient à s’appliquer aussi aux associations.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1er			
Mme Valérie BOYER, rapporteure	1	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 2			
Mme Valérie BOYER, rapporteure	2	Amendement de suppression	Adopté
Article 3			
Mme Valérie BOYER, rapporteure	3	Obligation d’un accord des deux parents pour la publication de contenus relatifs à la vie privée de l’enfant	Adopté
Article 4			
Mme Valérie BOYER, rapporteure	4	Amendement de suppression	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
Mme Valérie BOYER, rapporteure	5	Renforcement du pouvoir de la Cnil en cas d’atteintes aux droits des mineurs	Adopté

Proposition de loi, adoptée par l’Assemblée nationale, visant à faciliter le passage et l’obtention de l’examen du permis de conduire - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Loïc Hervé, rapporteur. – La proposition de loi de notre collègue député Sacha Houlié, président de la commission des lois de l’Assemblée nationale, vise à faciliter le passage et l’obtention du permis de conduire.

Le permis de conduire constitue le premier examen de France. Il attire plus de 1,5 million de candidats chaque année et demeure un élément structurant de notre société. Il permet de se déplacer, mais aussi, bien souvent, d’accéder à l’emploi.

L'obtenir, cependant, coûte très cher : le coût moyen du passage du permis de conduire est de 1 592 euros, ce qui correspond à une durée moyenne de formation de près de trente heures pour un prix horaire moyen de 53 euros. Une fois cet examen obtenu, l'achat et l'entretien du véhicule représentent également des sommes considérables.

C'est la raison pour laquelle une réflexion s'est engagée depuis quelques années sur les moyens de réduire le coût du passage du permis de conduire. Celui-ci a été réformé dans le cadre de la loi Macron, en 2015, puis de la loi de 2019 d'orientation des mobilités (LOM), afin de réduire le coût de son obtention et de diminuer les délais de passage des examens théoriques et pratique: plus ces délais sont longs, plus les candidats sont amenés à payer des heures supplémentaires d'apprentissage de la conduite afin de maintenir leur niveau.

La proposition de loi de notre collègue Sacha Houlié s'inscrit dans cette perspective et a pour objet de faire face à ces deux mêmes difficultés majeures, à savoir le coût et les délais.

Elle vise en premier lieu à faire mieux connaître et à renforcer les aides disponibles pour l'apprentissage de la conduite.

À cette fin, il est prévu à l'article 1^{er} de recenser sur une plateforme unique l'ensemble des aides financières à la préparation des examens du code de la route et du permis de conduire. Cette plateforme aurait pour objectif d'assurer la contribution de l'ensemble des financeurs du permis de conduire, renforçant ainsi l'accessibilité des aides proposées – il faut assurément rendre plus lisible le maquis des aides existantes.

Un point d'attention me semble toutefois devoir être signalé : l'Assemblée nationale a prévu, en séance publique, que toute collectivité ou structure qui apporte un financement à des candidats au permis de conduire devrait établir chaque année un bilan de son intervention. Cela me semble très contraignant, trop contraignant, en particulier pour les petites communes. Je vous proposerai donc de supprimer cette nouvelle obligation afin que les collectivités conservent le libre choix des modalités d'évaluation des politiques publiques qu'elles conduisent.

Afin de renforcer les aides disponibles pour la formation à la conduite, l'article 2 de la proposition de loi prévoit de rendre éligible au compte personnel de formation (CPF) la préparation de l'épreuve théorique et de l'épreuve pratique de l'ensemble des catégories de permis de conduire à compter du 1^{er} janvier 2024 : seraient ainsi ajoutés à la situation actuelle les permis moto, voiturette et remorque. Je vous proposerai d'y souscrire, tout en soulignant que les concertations qui seront conduites avec les partenaires sociaux devront répondre à deux enjeux forts : la soutenabilité financière de cette extension et la préservation d'un lien avec l'emploi dans les dispositifs financés par le CPF.

Le troisième enjeu du financement du permis de conduire par le CPF est celui de la lutte contre la fraude, et c'est justement à celui-ci que l'article 2 *bis* de la proposition de loi a vocation à répondre. La Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du CPF, serait rendue destinataire des informations relatives au permis de conduire. Cet ajout permettra à la Caisse des dépôts et consignations de vérifier que les personnes souscrivant à un financement du CPF sont bien celles qui passent l'examen, d'afficher les taux de réussite au permis de conduire par auto-école et d'observer l'impact de l'obtention du permis sur les trajectoires d'emploi.

Je vous proposerai d'adopter ces deux articles 2 et 2 *bis* sans modification.

Le second objectif de la proposition de loi est d'améliorer les délais de passage des épreuves du permis de conduire.

L'article 3 prévoit en conséquence d'étendre à l'ensemble des départements le recours aux agents publics ou contractuels comme examinateurs des épreuves de conduite. Ce recours n'est aujourd'hui possible que dans les départements où le délai médian entre deux présentations à l'épreuve pratique du permis de conduire est supérieur à 45 jours. Cet élargissement permettra d'affecter des examinateurs dans des départements où le délai médian, même s'il est modéré, cache une situation de tension sur les effectifs des inspecteurs. La rédaction proposée transforme toutefois une obligation en une simple possibilité à la main du Gouvernement. Je vous proposerai donc de compléter la rédaction de l'article 3 afin de nous assurer qu'un effort particulier de recrutement est réalisé dans les départements où le délai de présentation au permis de conduire est excessif.

L'Assemblée nationale a également souhaité, d'une part, simplifier la procédure permettant d'organiser dans les lycées, en dehors du temps scolaire, l'épreuve théorique du permis de conduire et, d'autre part, l'élargir à la préparation de cette même épreuve. La simplification proposée à l'article 1^{er} *bis* conduit néanmoins à complètement écarter la collectivité propriétaire de la décision d'occupation des locaux. Je vous proposerai de corriger ce défaut.

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un article, l'article 3 *bis*, qui prévoit qu'un décret précisera les cas dans lesquels la présentation de l'attestation de sécurité routière (ASR) n'est pas nécessaire pour passer le permis de conduire. Cette disposition répond à un véritable problème pour les jeunes qui, déscolarisés ou ayant étudié à l'étranger, n'ont pas passé leur attestation de scolaire de sécurité routière de deuxième niveau (ASSR 2) et n'obtiennent pas de place pour passer l'ASR qui doit la remplacer. Le Gouvernement est cependant conscient du problème, et ces exigences ne relèvent pas du tout du niveau législatif. Nous pourrions donc supprimer cet article.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté deux demandes de rapport.

La première a trait au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre du passage de l'examen du permis de conduire.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Bravo !

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Nous avons obtenu des chiffres qui seront disponibles dans le rapport. Il existe un écart notable dans les taux de réussite aux examens théorique et pratique du permis entre les femmes et les hommes. Reste que cet écart, une fois les chiffres obtenus, ne peut pas être expliqué sans la réalisation d'un travail de recherche universitaire et d'une étude comparative avec les pays voisins, ce qui ne saurait se faire de manière satisfaisante dans le cadre d'un rapport du Gouvernement au Parlement. J'ai saisi la délégation aux droits des femmes du Sénat de ce sujet, qui me paraît un sujet d'étude intéressant. Je vous proposerai donc de supprimer cette demande de rapport.

La seconde demande de rapport concerne l'abaissement de l'âge d'obtention du permis de conduire. Cette demande s'inscrit dans le cadre de réflexions actuellement conduites par le Gouvernement, qui envisage la création d'un permis provisoire limité au

cadre professionnel, sur le modèle d'un dispositif existant chez nos voisins belges. Des discussions sur les conditions d'âge pour l'accès à chaque catégorie du permis de conduire sont également en cours. Je vous proposerai donc de maintenir cette demande de rapport.

M. Mathieu Darnaud. – Je salue l'excellent travail de notre collègue, travail salubre compte tenu de l'importance du sujet – je le dis non sans ironie : on sent qu'il est parfois besoin de remplir le calendrier parlementaire...

Je vois dans le dépôt de cette proposition de loi deux incohérences majeures.

Il est nécessaire, certes, de corriger certains points ; mais la plupart des dispositions de ce texte relèvent du domaine réglementaire. Je m'étonne, voire je m'émeus, tant ce dispositif est décrié, de ce que l'on continue de penser qu'il serait de bonne méthode d'utiliser le CPF pour financer pareilles mesures.

Je m'émeus aussi de constater que des rapports complémentaires sont demandés sur ce sujet.

Au total, je suis assez dubitatif, quand bien même les éclairages et les corrections de notre rapporteur me paraissent aller dans le bon sens.

Mme Françoise Gatel. – Je salue la foi et l'enthousiasme du rapporteur sur ce texte, qui traite d'un véritable sujet : la difficulté d'accès au permis de conduire, outil d'émancipation indispensable pour les jeunes. Dans le même temps, je suis de plus en plus sidérée quant à la confiance que notre pays continue d'entretenir dans le « miracle » de la loi, qui aurait la vertu de résoudre tous les dysfonctionnements auxquels nous sommes confrontés. On sait que les délais d'attente posent de véritables difficultés ; mais la loi n'y changera rien...

Penser qu'une plateforme pourrait être à jour concernant les aides auxquelles on a droit lorsque l'on passe le permis de conduire, c'est croire à une illusion : s'il arrive que des communes participent au financement du permis de conduire, elles peuvent aussi modifier ou supprimer cette aide d'une année sur l'autre en fonction de leur budget.

Il existe, en cette matière, de remarquables circuits courts : les communes font savoir aux auto-écoles de leur territoire quelles sont les aides existantes, et lesdites auto-écoles s'empressent d'en faire la promotion. Parfois, nous péchons par excès !

M. Alain Marc. – Je salue moi aussi le travail du rapporteur.

On se demande parfois où s'arrête le domaine de la loi : en l'espèce, selon moi, très peu de choses en relevaient dans cette proposition de loi.

Les délais de passage du permis de conduire sont extrêmement longs ; il faut recruter davantage d'inspecteurs, et on ne règlera pas ce problème par la loi.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je suis consternée que le Parlement soit mobilisé sur un tel sujet et que le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale n'ait pas autre chose à faire. Encore aurait-il pu proposer la création d'un numéro vert : il a joué « petit bras »...

M. Patrick Kanner. – Pour cela, il faut un rapport !

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Faut-il une loi pour créer une plateforme numérique ?

Nous sommes néanmoins favorables à l'ensemble du texte assorti des amendements de notre rapporteur, qui le rendent un peu plus sobre.

Nous sommes favorables à l'amendement COM-4.

Créatifs et investis sur le sujet, nous avons déposé un amendement COM-2 rectifié, à propos duquel il m'a été susurré qu'il n'était pas impossible que le rapporteur soit bienveillant : nous proposons qu'un décret précise quels services de l'État seront chargés de la mise à jour des informations publiées sur la plateforme...

Nous voterons pour l'amendement COM-5, qui rationalise l'organisation du dispositif dans les lycées.

Quitte à ce que les lycées soient dans la boucle, nous plaçons pour que la décision d'autorisation d'occupation des locaux soit prise après avis du conseil d'administration de l'établissement ; notre sous-amendement COM-9 y pourvoit.

Pour ce qui est de l'amendement COM-6, notre groupe votera pour.

Sur l'amendement COM-1 de M. Maurey, un doute subsiste : il ne nous semble pas opérationnel.

En revanche, nous sommes favorables aux amendements de suppression COM-7 et COM-8. Notre rapporteur a eu raison d'élaguer...

Mme Cécile Cukierman. – Le coût de l'obtention du permis de conduire est très important, et les délais de passage de l'examen sont de plus en plus longs dans de nombreux départements. Or rien dans cette proposition de loi ne répond à ces deux enjeux, celui du coût et celui des délais. Si nous ne voyons pas de raison de nous opposer à ce texte, il est néanmoins légitime de s'interroger sur la mobilisation qu'il nécessite, pour une efficacité douteuse. On peut en effet se poser des questions, à la lecture de l'ordre du jour de la semaine prochaine, qui est une semaine gouvernementale, sur les priorités de l'exécutif...

Par ailleurs, j'ai un peu de mal à voir comment le compte personnel de formation permettrait de répondre à la nécessité pour les jeunes de passer leur permis de conduire : je ne suis pas certaine qu'il s'agisse de l'instrument souple dont nous avons besoin en la matière...

M. Marc-Philippe Daubresse. – Je rappelle qu'en 2010 Martin Hirsch, alors haut-commissaire, dit d'ouverture, dans le gouvernement de François Fillon, avait expérimenté une série de dispositifs associant transversalement des politiques de l'emploi, du logement et d'aide à l'obtention du permis de conduire. Ces dispositifs expérimentaux avaient montré tout leur intérêt, évaluation universitaire à l'appui.

Dans la foulée, un ministre que je connais bien, à savoir moi-même, a été à l'origine, sur ce sujet, d'un certain nombre de dispositions réglementaires. M. Houlié n'a rien inventé : on peut régler pas mal de choses par décret sans en passer par cette proposition de loi.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Nous allons essayer, autant que faire se peut, monsieur Darnaud, d’apporter des correctifs à des situations difficiles. Il faut notamment renforcer la lutte contre la fraude au CPF. Nous pourrions également encadrer la publicité que font les auto-écoles autour de la mobilisation du CPF.

Ce texte est par ailleurs, madame Gatel, monsieur Marc, une bonne occasion de parler de la jeunesse...

Mme Françoise Gatel. – ... et de l’assignation à résidence.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – À cet égard, le passage du permis de conduire n’est pas un sujet anodin.

Sur la question des moyens, madame Gatel, nous avons voté le financement de 100 postes d’inspecteurs supplémentaires sur les quatre ans à venir dans le cadre de la loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur (Lopmi).

Pour ce qui est des communes, nous sommes totalement d’accord : il faut les soulager d’obligations nouvelles.

L’information donnée aux jeunes, en revanche, n’est pas un sujet négligeable. Pôle emploi, de ce point de vue, a un rôle à jouer, comme la plateforme Mes aides : on n’invente rien de neuf.

Nous essayons précisément, madame Cukierman, d’apporter des réponses à la question des coûts et à celle des délais.

Je remercie enfin Marc-Philippe Daubresse, corapporteur de la Lopmi, pour son rappel historique, et Marie-Pierre de La Gontrie pour le soutien de son groupe à la plupart de mes propositions.

Je vous propose de considérer que le périmètre de l’article 45 de la Constitution comprend les dispositions relatives aux aides financières à la préparation des épreuves théorique et pratique du permis de conduire et au recrutement d’agents publics ou contractuels en lieu et place des inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière pour faire passer le permis de conduire sur l’ensemble du territoire national.

Il en est ainsi décidé.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Un sujet ne risque-t-il pas de surgir, celui de la validité à vie du permis de conduire ? C’est un point électoralement explosif, mais...

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-4 supprime l’obligation pour les collectivités et structures apportant un financement aux candidats au permis de conduire d’établir chaque année un bilan de leurs interventions : nous en avons parlé, c’est trop contraignant pour les petites collectivités...

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-2 rectifié permet de renvoyer à un décret la définition des services de l'État chargés de la création, de la gestion et de la mise à jour des informations publiées sur la plateforme. Avis favorable.

L'amendement COM-2 rectifié est adopté.

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

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-5 rend nécessaire l'accord de la collectivité territoriale propriétaire des bâtiments avant toute mise à disposition des locaux des lycées pour la préparation et le passage de l'examen du code de la route : les régions doivent pouvoir donner leur accord.

Quant au sous-amendement COM-9 du groupe socialiste, il a pour objet de préciser que la décision d'autorisation d'occupation des locaux est prise après avis du conseil d'administration de l'établissement ; je propose, pour éviter toute lourdeur, que cette décision reste entre les mains du chef d'établissement qu'est le proviseur.

Le sous-amendement COM-9 n'est pas adopté.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

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

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 2 bis (nouveau)

L'article 2 bis est adopté sans modification.

Article 3

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-6 introduit dans le texte l'obligation de réaliser un effort particulier de recrutement dans les départements où est observé un délai médian excessif entre deux présentations d'un même candidat à l'épreuve pratique du permis de conduire.

L'amendement COM-6 est adopté.

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

Après l'article 3

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Notre collègue Hervé Maurey propose, par l'amendement COM-1, d'interdire aux auto-écoles de pratiquer des prix différents selon que le permis de conduire est ou non financé par le CPF.

Il s'agit d'une pratique répandue parmi les auto-écoles, qui proposent des prix plus élevés pour les permis financés par le CPF. L'un des fondateurs d'un réseau d'auto-écoles expliquait ainsi cette différence : « Contrairement à un élève standard, qui paie toutes les heures de formation prévues dans son forfait, un élève CPF ne règle que les séances effectuées. S'il obtient son permis de conduire avant la fin de ses heures, c'est un manque à gagner pour nous. C'est pourquoi nos forfaits CPF sont plus onéreux que les autres ».

Des différences de coût entre les forfaits en fonction des moyens de paiement paraissent difficilement compréhensibles ; mais le Gouvernement considère qu'effectuer une telle différenciation est déjà interdit : l'amendement de M. Maurey serait satisfait. En effet, l'article R. 6316-6 du code du travail dispose qu'il appartient aux organismes qui participent au financement de l'action de formation de veiller à ce que les tarifs pratiqués soient analogues lorsque les conditions d'exploitation sont comparables. Les conditions d'utilisation de la plateforme prévoient également que les organismes s'engagent à ne pas surfacturer les offres de formation qu'ils publient.

Il semblerait cependant que le Gouvernement ait conscience de ce non-respect du droit par les auto-écoles et souhaite engager un travail pour éviter toute différence de tarification. Nous pourrions l'interroger en séance publique sur cette question, qui soulève de véritables enjeux pour les particuliers.

Avis défavorable sur l'amendement COM-1.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Article 3 bis (nouveau)

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 3 bis est supprimé.

Article 3 ter (nouveau)

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 3 ter est supprimé.

Article 3 quater (nouveau)

L'article 3 quater est adopté sans modification.

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	4	Suppression de l'obligation pour les collectivités et structures apportant un financement aux candidats pour le permis de conduire d'établir chaque année un bilan de leurs interventions	Adopté
Mme de LA GONTRIE	2 rect.	Renvoi à un décret pour définir les services de l'État chargés de la création, de la gestion et de la mise à jour des informations publiées sur la plateforme	Adopté
Article 1^{er} bis (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	5	Nécessité de l'accord de la collectivité territoriale propriétaire des bâtiments pour les mettre à disposition pour la préparation et le passage du code de la route	Adopté
Mme de LA GONTRIE	9	Précision que la décision d'autorisation d'occupation des locaux est prise après avis du conseil d'administration de l'établissement	Rejeté
Mme de LA GONTRIE	3	Précision que la décision d'autorisation d'occupation des locaux est prise par le représentant de l'établissement sous sa responsabilité et après avis du conseil d'administration	Rejeté
Article 3			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	6	Obligation de réaliser un effort particulier de recrutement dans les départements présentant un délai de présentation du permis de conduire excessif	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 3			
M. MAUREY	1	Interdiction de pratiquer des prix différents selon que le permis de conduire est financé par le CPF ou par d'autres moyens	Rejeté
Article 3 bis (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	7	Suppression de l'article	Adopté
Article 3 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	8	Suppression de l'article	Adopté

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 35.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Jeudi 4 mai 2023

- Présidence de M. Guillaume Kasbarian, député, président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 heures.

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

Mercredi 12 avril 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 05.

Audition de MM. Anthony Puzo, secrétaire général, et Antoine Puzo, président de la Fédération française de la distribution pharmaceutique (FFDP) et de MM. Frédéric de Girard, vice-président, et Germain Hezard, secrétaire général de la Fédération nationale des dépositaires pharmaceutiques - Log Santé

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française poursuit aujourd'hui ses travaux, avec sa deuxième audition de l'après-midi, en recevant des acteurs de la distribution pharmaceutique, maillons incontournables de la chaîne d'approvisionnement en médicaments des plus de 21 000 officines françaises, mais aussi, plus minoritairement, de nos hôpitaux.

Il nous a en effet paru important de tenter d'y voir clair dans le circuit de distribution du médicament, qui ne brille pas, en France, par sa simplicité. Du site de production à la pharmacie, les flux de médicaments sont en effet gérés selon diverses modalités.

Les grossistes-répartiteurs, premièrement, sont des établissements pharmaceutiques et ont des obligations de service public ; ils doivent desservir toutes les officines de leur secteur, livrer tout médicament de leur stock dans les 24 heures et détenir en permanence 90 % des présentations de spécialités pharmaceutiques commercialisées en France ainsi qu'un stock représentant quinze jours de consommation habituelle sur leur zone de chalandise déclarée, laquelle est soumise à autorisation du directeur général de l'ANSM.

Deuxième type d'acteurs : les dépositaires. Ils ne sont pas propriétaires des médicaments dont ils assurent la distribution : en tant que prestataires de l'industrie pharmaceutique, ils agissent au nom et pour le compte d'un donneur d'ordre dont ils sont des sous-traitants. Leur mode de rémunération, donc leur équilibre économique, diffère, à cet égard, de celui des grossistes-répartiteurs, dont le modèle repose sur une marge réglementée, fixée par les pouvoirs publics.

Troisième possibilité : certains laboratoires vendent leurs produits directement aux officines, notamment, mais pas seulement, lorsqu'il s'agit de médicaments onéreux ou quand la population concernée est faible. À propos de cette relation « directe » entre laboratoires et pharmaciens, le président de l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine nous a parlé de « pratiques commerciales douteuses », ce court-circuitage des grossistes procédant paradoxalement d'un circuit « plus long et plus complexe » pour le pharmacien et d'une dégradation de la qualité de l'approvisionnement – vous nous direz ce que vous pensez de ces appréciations.

La difficulté provient à la fois de cette coexistence de divers types de flux et du non-respect de leurs obligations de service public par certains grossistes, dits *short-liners*, qui portent atteinte à l'image de la profession : ceux-ci, loin de détenir la collection requise, acquièrent des stocks pour un assortiment très limité de spécialités et les revendent à d'autres distributeurs, notamment au sein de l'Union européenne. Ils jouent ainsi du différentiel de prix entre le marché français et les marchés étrangers et ce phénomène d'export parallèle est souvent cité parmi les facteurs de pénurie. Les dépositaires et les *short-liners* sont souvent pointés du doigt en ce qu'ils contribueraient à la déstabilisation du marché du médicament ; vous nous direz si c'est légitime.

Afin de commencer de tirer tout cela au clair, et en attendant d'auditionner la Chambre syndicale de la répartition pharmaceutique, qui représente les grossistes-répartiteurs d'envergure nationale, nous recevons aujourd'hui MM. Anthony Puzo , secrétaire général, et Antoine Puzo, président de la Fédération française de la distribution pharmaceutique (FFDP), qui est l'organisation représentative des grossistes-répartiteurs régionaux et indépendants, représentant, donc, les opérateurs de proximité de la répartition – car l'enjeu du maillage territorial, en matière de distribution du médicament et de lutte contre les pénuries, est évidemment essentiel.

Nous recevons également M. Frédéric de Girard, vice-président de la Fédération nationale des dépositaires pharmaceutiques, plus connue sous le nom de Log Santé, qui est accompagné de M. Germain Hezard, secrétaire général. La profession de dépositaire étant moins connue que celle de grossiste-répartiteur, son rôle étant peut-être moins clairement défini et soulevant davantage d'interrogations, il importait que nous vous donnions la parole.

Je vais vous céder à chacun tour à tour la parole pour un bref propos introductif, qui vous donnera l'occasion de nous éclairer très concrètement sur vos métiers respectifs et de nous présenter vos analyses et préconisations concernant la prévention et la gestion des pénuries de médicaments.

Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun votre tour, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

MM. Anthony Puzo, Antoine Puzo, de Girard et Hezard prêtent serment.

Je vous remercie et vais donc maintenant vous donner successivement la parole. Vous voudrez bien, le cas échéant, indiquer quels sont vos éventuels liens d'intérêt.

Monsieur Puzo, pour commencer, vous avez la parole.

M. Anthony Puzo, secrétaire général de la Fédération française de la distribution pharmaceutique (FFDP). – Je vous remercie d'auditionner notre fédération. Celle-ci a été fondée le 12 février 2017 par le souhait de grossistes-répartiteurs régionaux et

indépendants soucieux de leur mission de santé publique, pour être une force de proposition auprès des instances régaliennes et des structures représentatives du monde pharmaceutique.

Nous nous définissons en tant que régionaux par le fait que nous exerçons notre activité sur un territoire de répartition correspondant le plus souvent à quelques départements ou à une région. La proximité que nous entretenons avec les pharmaciens d'officines nous permet d'avoir la connaissance de leurs problématiques. En outre, nous n'avons aucune ambition nationale.

Par ailleurs, nous sommes indépendants financièrement de toute structure ou de tout groupe d'entreprises, ce qui nous confère une grande liberté d'action et de décision.

Le sujet de la pénurie est un sujet auquel nous sommes confrontés tous les jours dans notre pratique quotidienne. Le grossiste-répartiteur est le pivot essentiel de la chaîne du médicament en tant que lien entre les laboratoires et les officines. À ce titre, il subit à la fois les problématiques de l'industrie pharmaceutique et celles des pharmacies d'officine.

Notre activité est sous-tendue par des référentiels, dont l'article R.5124-59 du code de la santé publique et les bonnes pratiques de distribution en gros nous conférant une responsabilité qui se manifeste par nos obligations de service définies par ces mêmes textes.

Ces obligations sont de quatre ordres : livrer en moins de 24 heures toute officine faisant une demande dans la limite de notre territoire de répartition ; disposer de 15 jours de stock ; disposer des neuf dixièmes des spécialités pharmaceutiques commercialisées en France et effectuer des astreintes conjointement avec nos confrères. C'y ajoute, depuis septembre 2021, la vigilance vis-à-vis des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM).

Aujourd'hui, la réalisation de ces obligations est impactée à plusieurs titres par les pénuries de médicaments.

En premier lieu, le grossiste-répartiteur ne produit pas et ne peut que distribuer en l'état un médicament acquis auprès d'un exploitant pour le distribuer dans les mêmes conditions à l'officine qui en fait la demande. En d'autres termes, si je ne suis pas livré, je ne peux donc pas distribuer aux officines malgré le fait d'avoir commandé ledit médicament.

J'ajouterai que nous n'accédons pas toujours à la totalité des gammes des laboratoires (largeur) ou que ne recevons pas toujours la quantité demandée (profondeur). À ce titre, les quotas ou contingentements sont de plus en plus drastiques pour un nombre croissant de médicaments. Lorsqu'un produit est contingenté, nous disposons uniquement d'une quantité limitée octroyée par le laboratoire sur la base de nos parts de marché calculée à l'échelon national, mais inférieure à la totalité des demandes des pharmacies que nous livrons.

Nous avons aussi constaté un allongement aléatoire des délais de livraison de certains laboratoires, ce qui augmente la complexité de gestion des stocks.

Nous rencontrons également des difficultés à conclure des conventions avec des laboratoires producteurs de génériques, ce qui limite notre accès à des alternatives thérapeutiques pour une même molécule à des prix compétitifs. Conformément à l'article L.5121-29 du code de la santé publique, les grossistes-répartiteurs doivent être approvisionnés de manière continue et appropriée afin de leur permettre de remplir leurs obligations de service public.

Les pharmaciens d'officine nous font part de leur désarroi et de leurs difficultés à trouver les médicaments pour leurs patients tout autant que du temps considérable passé à les chercher. Il est d'autant plus difficile pour nous grossistes-répartiteurs de répondre par la négative lorsque que ces pharmaciens s'adressent à nous en espérant obtenir le médicament considéré. C'est particulièrement le cas lorsque nous n'avons pas été livrés ou que le quota reçu des laboratoires ne couvre pas les demandes des officines. Dans la plupart des cas, nous sommes également dans l'impossibilité de fournir une date prévisionnelle de réapprovisionnement car celle-ci n'est pas renseignée dans le DP-Ruptures.

Malgré cela, nous essayons tant bien que mal, de dialoguer avec les laboratoires afin qu'ils débloquent les quantités nécessaires sur preuve de demandes officinales mais sans aucun succès dans la plupart des cas.

Sur un plan économique, l'abaissement des prix des médicaments au fil des années a diminué notre marge. Notre rémunération ne repose que sur la différence entre le prix de vente et le prix d'achat. Notre marge est de 6,93 %. Mathématiquement, la diminution du prix fabricant engendre une baisse de celle-ci en valeur absolue alors qu'en parallèle, les frais d'exploitation et de transport augmentent.

Même si le sujet est multifactoriel, quelques éléments pourraient contribuer à l'atténuer en ce qui concerne les grossistes-répartiteurs régionaux et indépendants.

Lorsque le pharmacien d'officine passe par les stocks d'urgence pour obtenir le médicament concerné, les délais de livraison sont augmentés alors qu'ils seraient réduits par les grossistes-répartiteurs qui sont à même de gérer l'urgence. Nous devrions pouvoir y avoir accès afin de garantir un accès rapide des médicaments aux officines et par extension aux patients. En outre, cette gestion des stocks d'urgence via les grossistes-répartiteurs permettrait d'alléger les frais de stockage supportés par les exploitants.

Ces stocks d'urgence seraient constitués à partir des stocks de sécurité des exploitants sur la base des parts de marché respectives de chaque grossiste calculées par le Groupement pour l'élaboration et la réalisation de statistiques (GERS). Afin de ne pas ajouter un délai supplémentaire de livraison, ces stocks doivent être gérés en région à l'instant de la demande de l'officine.

Cette gestion des stocks d'urgence implique une transparence vis-à-vis des autorités sanitaires régionales (ARS) notamment par la production des documents de vente et d'achat permettant de justifier les flux de produits, comme c'est déjà le cas pour le Paxlovid avec Santé publique France (SPF).

Les auditions précédentes ont mis en avant la notion d'anticipation des pénuries, ce que nous faisons déjà en adaptant nos rythmes de commande auprès des laboratoires lorsque cela est possible ainsi que lorsque nous connaissons la date de réapprovisionnement du médicament communiquée par le laboratoire sur DP-Ruptures, ce qui est rarement le cas et nous place dans l'impossibilité de la communiquer aux pharmaciens.

Sur le plan économique, nos entreprises sont en pleine croissance. Cependant, en application de l'article L138-2 du code de la sécurité sociale, elles sont assujetties à la contribution à la charge des établissements de vente en gros de spécialités pharmaceutiques et des entreprises assurant l'exploitation d'une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques, assise sur l'évolution de leur chiffre d'affaires (« taxe AcoSS »). Son assiette est composée de trois

parts, dont la première représente 1,75 % du chiffre d'affaires de l'année, pourcentage que de nombreux amendements examinés dans le cadre de la discussion des PLFSS successifs ont tenté en vain de diminuer. La seconde part est égale à 2,25 % de l'évolution du chiffre d'affaires d'une année sur l'autre, y compris lorsqu'elle est négative ; dans les deux cas, elle se cumule avec la première part.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous rappelle que notre commission d'enquête porte sur la pénurie de médicaments.

M. Anthony Puzo. – Je me permettrai de vous montrer le lien à la fin de mon intervention.

L'impact de cette seconde pèse sur l'activité des grossistes-répartiteurs régionaux et indépendants, alors que nos entreprises contribuent à l'activité locale et à la création d'emplois. C'est pourquoi, lorsque cette seconde part est positive, nous avons proposé d'en affecter le produit à la formation des équipes et le recrutement de nouveaux collaborateurs.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – J'insiste : nous voulons comprendre la logique avec la pénurie de médicaments.

M. Anthony Puzo. – Je vais donc conclure. La question de la pénurie de médicaments n'a pas seulement trait à la disponibilité de produits, mais aussi à leur mise à disposition des officines et donc des patients.

Compte tenu des difficultés économiques que j'ai mentionnées, certaines officines situées dans des zones plus isolées verraient la fréquence de leur approvisionnement réduite, au détriment des patients.

M. Frédéric de Girard, vice-président de la Fédération nationale des dépositaires pharmaceutiques – Log Santé. – Madame la présidente, je vous remercie d'avoir précisé d'emblée la nuance très importante qui distingue les dépositaires des grossistes-répartiteurs : ce sont deux métiers très différents de la chaîne logistique. Le dépositaire est un sous-traitant du laboratoire ; il agit pour ordre et pour compte de ce laboratoire : il exécute ses commandes, ses réceptions, ses contrôles, ses stockages, pour un territoire donné.

On assiste aujourd'hui à une complexification de la chaîne de distribution, notamment en amont, puisque les produits sont fabriqués dans des usines situées partout dans le monde, une des causes essentielles des pénuries étant le manque de capacité de ces usines compte tenu de l'augmentation de la demande en Chine et en Inde. En Europe, on manque à la fois de capacités de production de principes actifs et de fabrication de produits finis, même si des efforts sont faits par les laboratoires qui y possèdent encore des usines.

Certains laboratoires distribuent eux-mêmes par le biais de leur propre structure dépositaire – c'est assez rare ; d'autres externalisent cette distribution auprès des dépositaires en concluant un contrat pour une zone donnée. Les flux se sont complexifiés ; il existe des plateformes dépositaires européennes, dont certaines sont implantées en France. Celles-ci alimentent plusieurs marchés européens et gèrent les produits en références et en numéros de série, comme l'impose la réglementation – tous les produits sont sérialisés.

Nous préconisons qu'il soit possible de mettre en œuvre une logique de différenciation retardée pour les produits qui présentent des risques de rupture : les

dépositaires ont la capacité de faire du conditionnement secondaire différencié en fonction des pays, afin de mieux gérer les volumes de produits en conditionnement primaire.

Il est arrivé, sur une plateforme européenne, qu'un produit dont l'exploitant disposait d'une autorisation de mise sur le marché en Belgique, mais pas en France, soit transformé, avec l'aide de l'ANSM, pour être distribué dans ce second pays, ce qui a permis de pallier une rupture sur un produit d'importance thérapeutique majeur : voilà une autre piste, modeste, pour gérer un flux très tendu.

Le dépositaire, au-delà de la distribution, peut proposer différents statuts au distributeur : exploitant, exportateur, importateur. Le dépositaire a donc plusieurs cordes à son arc et peut aider les laboratoires et les instances publiques à mieux gérer le *dispatching* des stocks.

Par ailleurs, les dépositaires peuvent non seulement traiter des produits finis, prêts à être mis sur le marché, mais aussi des flux de principes actifs (API), ou matières premières à usage pharmaceutique (Mpup), pour ordre et pour compte d'un laboratoire – c'est ce que l'on appelle la logistique amont du laboratoire.

Le dépositaire a donc plusieurs rôles à jouer pour aider le laboratoire à gérer ses flux. Les grossistes-répartiteurs jouent leur rôle, d'achat-revente ; il arrive aussi aux laboratoires, pour les grosses commandes, de vendre directement aux hôpitaux ou à certaines officines, quand cela se justifie logiquement parlant.

Pendant la crise du covid, avec Santé publique France, une distribution spécifique a été organisée pour les curares et les hypnotiques, à partir du 27 avril 2020. Un montage global a été mis en place entre Santé publique France et les dépositaires pour assurer l'acheminement de certaines gammes de produits : constitution d'un stock de sécurité et *dispatching* au fil de l'eau dans les hôpitaux en fonction des besoins. Une instruction détaillant ce schéma contractuel et opérationnel a été publiée.

Ce métier de dépositaire est méconnu : nous sommes du côté du laboratoire, rémunérés en *activity-based costing* (ABC), à l'unité d'œuvre, c'est-à-dire à l'activité logistique, que l'on traite des produits à 1 500 euros ou à 10 euros la boîte. Autrement dit, nous ne grevons pas le prix du médicament. C'est le laboratoire qui nous rémunère – voilà l'intérêt du dépositaire.

Il existe des plateformes dépositaires européennes de 30 000 ou 40 000 mètres carrés : ce sont des structures très importantes, au point que le ministère de la santé et le ministère de la défense ont attribué le statut d'organisme d'importance vitale (OIV) à certaines d'entre elles, où l'on trouve notamment certains produits d'une certaine liste – cela signifie que, quoi qu'il arrive, même en cas de vicissitude extérieure, les produits entrent et sortent de la plateforme.

M. Bruno Belin. – Avez-vous une obligation ordinaire ? Des conditions de diplôme s'appliquent-elles à l'exercice de votre métier ?

M. Frédéric de Girard. – Les établissements dépositaires sont des établissements pharmaceutiques, comme les grossistes-répartiteurs. Je suis moi-même pharmacien responsable de ma structure.

En cas d'importation en Europe depuis un marché extérieur, nous pouvons « colibérer » le médicament, c'est-à-dire jouer le rôle, pour le compte du laboratoire exploitant, de point d'entrée sur le marché européen.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie et donne immédiatement la parole à notre rapporteure, Laurence Cohen.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Concernant les ruptures, comment le système Pharma ML, créé en 2003 et géré par les grossistes-répartiteurs, s'articule-t-il avec le DP-Ruptures ? Ces systèmes d'information permettent-ils aujourd'hui d'informer correctement l'ensemble des acteurs de la chaîne des ruptures constatées par les pharmaciens ? Ce problème d'information est apparu extrêmement prégnant au fil de nos précédentes auditions...

Estimez-vous, les uns et les autres, avoir une part de responsabilité dans ces ruptures d'approvisionnement ? Par exemple, procédez-vous à des exportations parallèles ? Quelle est l'évolution de la part de l'export dans les activités et dans le chiffre d'affaires des grossistes-répartiteurs et des dépositaires ?

Le fait que l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé interdise régulièrement l'exportation de médicaments valide-t-il selon vous l'existence d'un lien de causalité entre exportations et pénuries ?

Les mesures d'interdiction temporaire de vente directe par les laboratoires sont-elles efficaces ? Sont-elles respectées ?

Dans quelle mesure l'existence de *short-liners*, qui ne respectent pas l'ensemble des obligations pesant sur les acteurs de la répartition, vous paraît-elle favoriser l'apparition de phénomènes de ruptures ? Quelle part de marché représentent ces *short-liners*, qui disparaissent parfois au bout d'un an d'activité ? Ce phénomène a déjà été relevé par la commission des affaires sociales du Sénat.

Enfin, les grossistes-répartiteurs se rémunèrent sur le prix du médicament ; faut-il à cet égard réformer les modalités de fixation dudit prix ou revoir ce schéma de rémunération ?

M. Anthony Puzo. – Concernant l'articulation des systèmes d'information, je n'ai pas connaissance de liens informatiques entre les deux : Pharma ML relève de la communication entre les officines, c'est-à-dire des logiciels de gestion des officines et ceux des distributeurs ; tandis que DP-Ruptures est une plateforme administrée par l'Ordre et renseignée par les exploitants. Ce sont deux choses différentes : DP-Ruptures permet de voir les ruptures déclarées, Pharma ML permet aux officines d'interroger les stocks des distributeurs pour voir si le produit est disponible, en manque fabricant, en manque rayon, en arrêt de fabrication...

M. Antoine Puzo, président de la Fédération française de la distribution pharmaceutique. – Il est possible que nous ayons parfois une part de responsabilité dans les ruptures, lorsque nous n'avons pas demandé un approvisionnement au bon moment. Toutefois, comme il existe de nombreux répartiteurs auxquels peuvent recourir les pharmaciens, si l'un n'a pas bien effectué ses choix de commande, d'autres répartiteurs vont compenser. Ce n'est donc pas selon moi une cause de rupture.

Les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) ne peuvent pas être exportés par les grossistes-répartiteurs sous peine d'amende, calculée selon un pourcentage très élevé du chiffre d'affaires du médicament en question. Selon moi, il n'y a donc pas de liens entre exportations parallèles et ruptures d'approvisionnement.

M. Anthony Puzo. – Il est prévu par le code de la santé publique que les grossistes-répartiteurs ne peuvent exporter que s'ils ont rempli leurs obligations de service public. Nous devons donc remplir nos obligations en tant que répartiteurs, par rapport aux officines, avant d'exporter.

M. Frédéric de Girard. – Concernant le *tracking* des ruptures, les dépositaires sont absents de tous les systèmes. La plateforme TrustMed est gérée par l'exploitant, DP-Ruptures est gérée par les titulaires ou exploitants d'AMM, de même que TRACStocks. Nous n'avons aucun lien avec ces systèmes, et cela fait d'ailleurs partie de nos propositions. Nous pourrions en effet y voir des signaux faibles précurseurs de rupture parmi les flux, comme des commandes situées à un niveau extraordinairement élevé qui dénoteraient d'une tension d'approvisionnement, ou des retards de livraison d'une usine qui connaîtrait des difficultés de production. Nous aurions cette capacité à lire dans nos flux lorsque les choses se tendent.

Nous proposons donc que l'État mette sur pied un nouveau dispositif auquel soient associés les dépositaires, pour suivre les tendances des stocks. Cela permettrait d'éclaircir les choses en amont avec les laboratoires, pour prévoir les ruptures plutôt que de les subir, et afin de mitiger le risque, par exemple via d'autres flux d'approvisionnement par d'autres laboratoires.

Il est certes compréhensible que nous n'ayons pas d'accès direct à ces outils de *tracking*, car nous travaillons pour le laboratoire et c'est lui est responsable, mais nous pourrions jouer un rôle pour percevoir les signaux faibles et prévenir les ruptures.

Concernant les MITM, nous appliquons strictement la législation. Aucun risque n'est pris par le dépositaire, ni d'ailleurs *a fortiori* par le laboratoire selon moi. La *compliance* est très importante dans la relation qui nous lie au laboratoire, car son image serait fortement atteinte en cas de dérives. Notre responsabilité est engagée, dans le cahier des charges, en cas de contravention aux demandes du laboratoire. C'est le laboratoire qui doit, lui, reporter les ruptures au travers des systèmes d'information.

M. Germain Hezard, secrétaire général de la Fédération nationale des dépositaires pharmaceutiques – Log Santé. – Il faut bien garder à l'esprit que le laboratoire reste propriétaire et responsable du stock. Le dépositaire agit pour le compte du laboratoire.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Revenons à ma question concernant les mesures d'interdiction de vente directe par les laboratoires. Sont-elles efficaces et respectées ? Le délégué général de la chambre syndicale de la répartition pharmaceutique a notamment évoqué cet enjeu au sujet de l'amoxicilline.

Qu'en est-il de ma question précédente concernant les *short-liners* ? Et en matière de rémunération des grossistes-répartiteurs dépendant du prix du médicament ?

M. Frédéric de Girard. – Concernant les *short-liners*, je ne connais pas ce type d'activité et ne peux répondre à leur place. Il est possible que nous en servions, puisque pour les dépositaires, c'est le laboratoire qui nous demande de livrer tel ou tel grossiste.

De même, je ne peux pas répondre en ce qui concerne le mécanisme de rémunération des grossistes, qui touche à leur stratégie financière.

Concernant les ventes directes, nous en effectuons sur ordre du laboratoire : il s'agit en général de commandes importantes passées par les pharmacies ou les hôpitaux. Elles se justifient par le flux : lorsque l'établissement a la capacité de stocker, nous traitons des commandes à fort volume en vente directe.

M. Germain Hezard. – Avoir recours aux dépositaires, qui font ensuite de la vente directe, offre l'avantage de conserver la centralisation des stocks, sans dilution de ces stocks entre plusieurs entrepôts sur le territoire. Cela permet d'avoir accès à un plus grand volume centralisé, ce qui n'est pas sans lien avec le sujet de l'approvisionnement.

Le recours à la vente directe dépend des stratégies d'achat des officines et de leur relation avec les laboratoires, en fonction des volumes d'achat et des remises commerciales qui pourraient entrer en considération.

M. Frédéric de Girard. – Par exemple, historiquement, les génériques ont été lancés *via* des ventes directes aux officines dans les années 2000.

M. Antoine Puzo. – Je n'ai rien à ajouter : tout a été dit. La vente directe n'est pas interdite par la législation : le laboratoire peut vendre en direct aux pharmacies.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Une interdiction réglementaire et temporaire de vente directe a été décidée pour faciliter la gestion des stocks et éviter que des flux parallèles ne créent une iniquité territoriale de répartition au gré des relations contractuelles directes entre une pharmacie et un laboratoire.

M. Antoine Puzo. – Ce sont des choses qui arrivent. Quand nous commandons auprès d'un laboratoire un produit dont un client a besoin en urgence, il arrive que le laboratoire nous demande le nom de la pharmacie pour la livrer directement,...

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – ... ce qui provoque une moindre transparence sur les flux.

M. Frédéric de Girard. – Non, je ne pense pas qu'il y ait dans ce genre de situations une quelconque volonté de moindre transparence.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je n'ai pas parlé de « volonté » : simplement, l'existence de flux parallèles, qui échappent à vos activités respectives, concernant des médicaments en tension, peut rendre difficile le suivi de l'état des stocks.

M. Frédéric de Girard. – D'où tous les systèmes de *tracking* qui sont mis en place.

Mme Corinne Imbert. – J'apporte une réponse du terrain : oui, à un moment donné, il y a eu des médicaments, en l'occurrence un produit à base de paracétamol, que l'on ne pouvait plus commander à un certain laboratoire récemment auditionné, ou que l'on pouvait commander, mais de façon contingentée : limitation à un carton par officine, par exemple. Il est arrivé aussi que l'on ne puisse plus commander certains médicaments auprès des grossistes-répartiteurs. Ces mesures ont duré un temps, au moment des plus fortes tensions, au cœur de l'hiver ; désormais, les choses sont revenues un peu à la normale.

Le laboratoire peut donc avoir la consigne, émanant du ministère, de cesser ses livraisons en direct – il n’a pas le choix – pour éviter la dispersion des stocks.

Messieurs, vous êtes tous des acteurs de la logistique du médicament, mais vous n’avez pas le même métier. Avez-vous le sentiment que les industriels favorisent plutôt les grossistes-répartiteurs ou les dépositaires ? Quand un médicament est confié à un dépositaire, il reste propriété du laboratoire : il n’est pas encore vendu. En cas de pénurie, les industriels ont-ils privilégié un circuit plutôt qu’un autre ?

De votre côté, en tant que répartiteur ou en tant que dépositaire, avez-vous appliqué des contingentements à vos clients ? Messieurs les représentants des dépositaires, j’ai bien compris que les pharmaciens d’officine ou les hôpitaux que vous livrez n’étaient pas vos clients, mais est-il arrivé que des laboratoires vous donnent des consignes de contingentement ?

Côté dépositaires, quelle part de marché représentent les hôpitaux par rapport aux officines ? Je continue de m’adresser spécifiquement aux dépositaires : livrez-vous des médicaments d’intérêt thérapeutique majeur (MITM) pour le compte des laboratoires ?

Une dernière précision : lorsqu’un médicament est en rupture, tant chez les grossistes que chez les dépositaires, et qu’il n’existe pas d’équivalent thérapeutique, le pharmacien a la possibilité d’appeler directement le laboratoire qui, à titre exceptionnel, peut lui envoyer une boîte de médicament : cela se fait en toute transparence. Il ne s’agit pas, en l’espèce, de court-circuiter la chaîne du médicament, mais de répondre en urgence au besoin d’un patient : exceptionnellement, le laboratoire vous dépanne dans l’intérêt du patient. Reste qu’ordinairement les laboratoires privilégient la chaîne d’acheminement classique, c’est-à-dire les acteurs de la logistique que sont les grossistes-répartiteurs et les dépositaires, auxquels s’appliquent des obligations spécifiques.

Mme Émilienne Poumirol. – Monsieur Puzo, vous avez évoqué la possibilité de constituer des stocks d’urgence régionaux : est-ce à dire qu’ils n’existent pas ? Dans ce cas, pouvez-vous nous préciser quel serait leur fonctionnement. ?

Notre rapporteure vous a interrogé sur les exportations parallèles, que, si j’ai bien compris, ni les grossistes-répartiteurs, ni les distributeurs ne pratiquent. D’où proviennent ces exportations parallèles dont tout le monde parle ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – L’absence de transparence sur l’état des stocks a été évoquée à plusieurs reprises. Les laboratoires expliquent qu’ils ont libéré les stocks, désormais chez les grossistes-répartiteurs. À l’instar de ce qui se fait aux Pays-Bas, ne faudrait-il pas disposer d’un état régulier des stocks, y compris chez les grossistes-répartiteurs et dans les plateformes logistiques des distributeurs ?

Le rôle exercé par Santé publique France en matière de fourniture d’anesthésiques pendant la pandémie est-il, selon vous, reproductible à d’autres médicaments en urgence, notamment à ceux qui figureront sur la liste des médicaments critiques ? N’oublions pas que les palettes parvenues dans les hôpitaux au plus fort de la crise de la covid comportaient des boîtes disposant de notices en langues étrangères, dosages et concentrations différents, ce qui a provoqué un risque iatrogène très important. Afin de l’éviter, peut-on envisager une homogénéité des produits distribués ?

L'obligation de détention de quinze jours de stocks par les grossistes-répartiteurs est-elle suffisante, ce qui constituerait, j'en conviens, un surcoût ? Aux Pays-Bas, elle est égale à deux mois...

La mise à disposition, en urgence, d'anesthésiques a nécessité la prise d'un arrêté ministériel. Nous pourrions disposer d'une procédure générale, mise en œuvre lorsqu'apparaît une pénurie.

M. Bruno Belin. – Il est en effet essentiel d'avoir une vision claire de l'état des stocks et de leur évolution.

Pour prolonger la question posée par Corinne Imbert, les dépositaires n'ont-ils pas le sentiment d'être responsables, mais pas coupables ? Ainsi, s'agissant du paracétamol, les pharmaciens qui disposent de la trésorerie et de la capacité physique pour constituer des stocks importants ne sont-ils pas approvisionnés au détriment des grossistes-répartiteurs, qui livrent à des officines plus petites et qui ont moins de moyens, notamment en milieu rural ? Au bout du bout, il en résulte une vraie discrimination au détriment des patients qui font appel à ces officines plus petites et moins solides économiquement parlant. La question n'est plus celle des curares, qui s'est posée il y a trois ans, mais de pénuries qui persistent : des consignes ont-elles été données en ce sens, créant des carences pour certains patients ?

M. Anthony Puzo. – Quant à savoir si certains grossistes-répartiteurs ont été favorisés par les laboratoires par rapport à d'autres, ou par rapport aux dépositaires, il se trouve que je suis pharmacien responsable d'un grossiste-répartiteur régional : ce n'est pas le sentiment qui ressort de ma pratique quotidienne, peut-être même au contraire.

Concernant le contingentement, nous avons eu ce débat en tant que grossistes : devrions-nous instaurer des quotas sur certains médicaments, comme le paracétamol ? Lorsque les laboratoires ont eu mis en place des quotas, et que nous recevions notre part de produits, nous avons réalisé que les pharmaciens d'officine vérifiaient nos stocks via Pharma ML et achetaient tout le carton, au détriment des autres officines qui n'avaient plus accès au produit.

M. Bruno Belin. – Cela est très important !

M. Anthony Puzo. – Après discussion, il est apparu que les pharmaciens préféreraient avoir accès à un produit, fût-ce en quantité inférieure, mais cela plus régulièrement ; plutôt que l'inverse. Non pas un carton entier reçu au début du mois, qui sera consommé en une semaine, mais plutôt quelques boîtes par semaine écoulées progressivement, selon un flux régulier, pour répondre à la demande des patients.

Les quotas que nous avons pu mettre en place font l'objet de discussions quotidiennes et d'évaluations régulières avec nos équipes et nos clients.

M. Antoine Puzo. – Je précise que ce sont deux officines qui nous ont justement demandé de mettre en place des quotas pour elles-mêmes.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Existe-t-il, à l'échelle de la France, des éléments de régulation ? Au vu de la diversité des situations (dépositaires, officines, ventes directes...), il faut bien trouver des arbitrages ou mettre en place une règle du jeu commune, qui vaille pour tous en cas de pénurie, pour garantir l'accès aux soins et l'équité du système. C'est là le cœur de notre sujet.

M. Antoine Puzo. – Cette règle du jeu, nous essayons de la mettre en place avec nos officines.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – N’y a-t-il pas de pilote dans l’avion pour fixer et appliquer ces règles ? Si vous n’êtes pas en mesure de nous répondre, c’est donc qu’il n’existe pas de règles claires...

M. Frédéric de Girard. – Je précise tout d’abord que Sanofi est son propre dépositaire, ne sous-traitant à personne ses flux logistiques. Je ne peux donc pas parler en son nom.

Concernant des produits comme l’amoxicilline, oui, il existe effectivement des contingentements. Ils sont mis en œuvre par les laboratoires, de manière équitable par rapport au marché, notamment par rapport aux grossistes.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Qu’entendez-vous par « par rapport au marché » ? Cela signifie-t-il que ces choix sont faits en fonction des commandes ou des besoins en santé publique ?

M. Frédéric de Girard. – Nos marchés sont les grossistes, les pharmacies et les hôpitaux, les plus gros flux passant par les grossistes. C’est cela que j’entends.

Nous subissons donc effectivement des périodes de contingentement, mais c’est le laboratoire qui organise ce contingentement.

M. Bruno Belin. – Nous avons bien compris que cela relève donc de l’initiative du laboratoire, qui priorise ses livraisons...

Mme Corinne Imbert. – Nous ne sommes pas surpris par les contingentements mis en œuvre par les laboratoires, puisque certains, comme celui du paracétamol, ont été mis en place à la demande du Gouvernement. L’objectif était aussi, dans certains cas, de ne pas être tenus de répondre à des commandes trop importantes passées par certaines officines, mais plutôt de réguler les livraisons dans le temps.

Il y a donc plusieurs niveaux de contingentement possible. Si les dépositaires ne sont pas propriétaires des produits donc pas décisionnaires des destinataires ; lorsque vous recevez les commandes des officines, vous avez pu mettre en place une répartition priorisée de vos volumes. Cela peut conduire à des discriminations, certaines officines ayant un pouvoir d’achat plus important que d’autres, ce qui peut conduire à des déséquilibres territoriaux en termes d’accès aux médicaments. C’est le sens de nos questions.

Quelle est la répartition des livraisons des dépositaires entre hôpitaux et officines ?

M. Frédéric de Girard. – Nous avons fait, il y a cinq ans, une étude pour tenter d’objectiver cette répartition des flux.

M. Germain Hezard. – L’étude cite des chiffres de l’ordre de 95 % à destination des hôpitaux et entre 25 % et 30 % pour les officines.

M. Bruno Belin. – Cela ne fait pas 100 % !

M. Germain Hezard. – Quelque 95 % des flux des hôpitaux transitent par les dépositaires...

M. Bruno Belin. – Nous ne souhaitons pas connaître la part de marché, mais la répartition de vos volumes : lorsque vous recevez 100 produits, quelle part va vers qui ? Je pose des questions difficiles...

M. Frédéric de Girard. – Je n'ai pas ces chiffres sous les yeux, mais nous pourrions vous transmettre l'étude en question. Je peux en revanche affirmer que l'essentiel des volumes passe par les dépositaires et est dirigé vers les grossistes. Mais il existe aussi des hôpitaux fonctionnant en vente directe, de même que certaines officines.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Il nous serait utile de disposer de ces éléments chiffrés, au nom de la transparence et pour éclairer notre compréhension des flux. Le cœur du sujet des pénuries tient aux stocks et aux flux, donc à l'accès aux médicaments. Cette connaissance technique des flux, sans même parler de réglementation, est cruciale pour assurer l'équité d'accès aux médicaments. Nous l'avons vécu pour les vaccins durant la lutte contre le covid-19 : la logistique est un maillon essentiel, tout autant que la fabrication.

M. Germain Hezard. – Le modèle qui a fonctionné pour les curares, pendant la crise, pourrait peut-être être étendu à d'autres médicaments critiques. Les produits étaient détenus par l'État, avec des dotations réparties au niveau local en fonction des besoins. Le stockage et la distribution étaient assurés par les dépositaires.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – L'organisation de la distribution apparaît très complexe et compartimentée et cette audition ne permet pas, jusque-là, d'y voir plus clair. C'est l'équité dans l'accès aux médicaments, quels que soient le territoire ou la taille de l'officine, qui nous importe. Nous avons besoin de réponses précises.

Enfin, sur la répartition des flux entre l'hôpital et les officines : leurs parts respectives ne peuvent pas, additionnées, dépasser 100 %. Il faudra fournir ces données à la commission d'enquête.

M. Bruno Belin. – J'appuie l'intervention de Mme la rapporteure. Nous avons besoin de comprendre comment les pénuries se sont produites et comment nous pouvons les prévenir à l'avenir. Dans le cas du curare, des besoins soudains ont été couverts par la constitution de stocks de sécurité. Le problème n'est pas le même pour les produits du quotidien. Et, dans cette affaire, il faut prendre en compte le volet économique ! Le risque, c'est que seules les grosses officines, qui sont en mesure de payer immédiatement, soient livrées par les dépositaires. Un tel scénario, insupportable pour les petites pharmacies, nous renverrait en quelque sorte chez les Thénardier et casserait le principe d'égalité devant l'accès à la santé !

Enfin, monsieur Hezard, je suis surpris que vous ne soyez pas en mesure de nous indiquer la répartition des flux de votre secteur.

M. Anthony Puzo. – Contre la covid-19, les grossistes-répartiteurs que je représente participent encore aujourd'hui à la distribution de Paxlovid, au même titre que nos confrères de la Chambre syndicale de la répartition pharmaceutique. L'état des stocks et les flux sont communiqués chaque mois à Santé Publique France.

Les grossistes-répartiteurs peuvent contribuer à raccourcir les circuits de distribution : notre fédération a souvent soutenu la constitution de stocks d'urgence à leur niveau, afin de réduire les délais de livraison des officines.

Ce modèle, fondé sur une transparence des stocks détenus par les grossistes-répartiteurs et l'existence d'un tiers de confiance, qui peut être Santé publique France, fonctionne et pourrait être étendu sur un nombre précis de médicaments en tension.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – C'était l'objet de ma question : l'idée serait d'avoir une procédure reproductible sur une liste limitative de médicaments critiques.

M. Anthony Puzo. – Le Paxlovid relève aujourd'hui de stocks d'État : peut-être cette notion devrait-elle être étendue à d'autres médicaments en tension. Les laboratoires devront, sur ces produits, également permettre un approvisionnement approprié et continu des grossistes-répartiteurs.

M. Bruno Belin. – En vous écoutant, on a l'impression qu'il n'y a pas d'anticipation. Il faudrait imposer la constitution de stocks de sécurité sur une liste d'une centaine de médicaments, parmi les 7 000 ou 8 000 spécialités que vous évoquez – l'Académie nationale de pharmacie est précisément en train de travailler à la construction d'une telle liste.

Pourquoi manque-t-on aujourd'hui, au sortir de l'hiver, de Vogalène lyoc ? On parle d'un médicament à 2,18 euros la boîte, aussi vieux que la V^e République, dont la forme galénique est connue depuis une centaine d'années...

M. Anthony Puzo. – Je ne peux pas vous répondre : nous ne produisons pas, nous recevons le produit du laboratoire.

M. Bruno Belin. – Et que vous disent les laboratoires ?

M. Anthony Puzo. – Quand je les appelle, ils me disent qu'ils n'en ont pas. Mais quand mes confrères officinaux les appellent, il leur arrive d'en avoir un peu...

M. Bruno Belin. – Il n'y a donc pas d'égalité.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – La chaîne du médicament exige par conséquent d'être étudiée avec attention, pour que l'on puisse réagir en situation d'urgence et de pénurie critique, ce qui n'est pas simple.

Mme Corinne Imbert. – Une remarque sur la chaîne du médicament, pour verser à ce débat une note un peu positive : il existe bel et bien, en France une sécurité de l'approvisionnement qui touche non pas aux volumes, mais à la qualité des produits acheminés depuis l'industriel jusqu'à l'officine ou à l'hôpital. Au niveau international, le trafic de faux médicaments représente des sommes considérables, plus importantes encore que le trafic de drogue, mais la France, jusqu'à présent, n'est pas confrontée à ce phénomène ; aujourd'hui, la sérialisation garantit la traçabilité de chaque boîte.

Il y a des choses à améliorer, évidemment, notamment en période de pénurie ; néanmoins, la sécurité et la traçabilité de la chaîne sont incontestables ; la responsabilité du pharmacien est engagée à chaque étape.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Parmi les solutions évoquées, il paraît envisageable d’ajuster les autorisations de mise sur le marché de façon à améliorer la gestion des stocks et leur répartition d’un pays à l’autre.

M. Antoine Puzo. – Cela s’est passé pour le Levothyrox

M. Germain Hézard. – Le conditionnement multilingue est aussi une piste.

M. Bruno Belin. – Il existe une solution simple, déjà appliquée dans certains pays : un *QR code*. Retirons les notices des boîtes, nous économiserons du papier. Tout le monde peut lire un *QR code* sur son téléphone.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Comme il subsiste des zones blanches et que tout le monde n’est pas également agile avec ces outils-là, l’idée serait quand même de s’appuyer sur un réseau de pharmaciens susceptibles de distribuer à la demande des notices papier.

Une réflexion est nécessaire au niveau européen : la distribution des flux d’un pays à l’autre fait l’objet d’arbitrages de la part des laboratoires ; les effets de frontière, liés notamment au prix des médicaments, sont bien connus des patients qui peuvent se fournir dans le pays voisin.

Mme Émilienne Poumirol. – On l’a bien vu avec le Levothyrox...

M. Frédéric de Girard. – Concernant la distribution des MITM à destination des hôpitaux, de nombreux dépositaires mettent en place des permanences, nuit et jour, y compris les week-ends et les jours fériés, afin d’être capables de livrer en toutes circonstances certains produits dits « *life-saving* ».

L’export parallèle, personne n’en a parlé.

Mme Émilienne Poumirol. – Qui pratique l’export parallèle ?

M. Frédéric de Girard. – ...

Il serait bon, sans aucun doute, de disposer d’une vision globale des stocks, à l’échelle nationale.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Cela manque, incontestablement : une vision globale des stocks et des flux.

M. Frédéric de Girard. – Concernant la reproductibilité de ce qui a été construit avec Santé publique France, on pourrait envisager une nouvelle procédure simplifiée applicable à certains cas particuliers relevant de l’urgence. Quant à savoir si cela permettrait de résorber définitivement les ruptures, c’est un autre débat.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Sans régler structurellement la question, cela aurait au moins un impact en cas de survenue d’un problème conjoncturel.

Merci de ces échanges vifs, messieurs : nous essayons de recueillir des éléments précis. L’enjeu est de faire des propositions suffisamment efficaces pour régler une partie des questions qui se posent. On ne réindustrialisera pas en un an ; en revanche, le problème des

pénuries, qui traîne depuis une quinzaine d'années et prend un tour particulièrement dangereux du point de vue de la santé publique, peut être résolu. Messieurs, avant que je lève la séance, souhaitez-vous porter d'autres éléments à la connaissance de notre commission ?

Je vous remercie par ailleurs d'apporter des réponses écrites circonstanciées au questionnaire que nous allons vous adresser et de nous faire parvenir tout document que vous jugeriez de nature à éclairer nos travaux.

Je lève maintenant notre séance.

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 20.

Jeudi 13 avril 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de Mme Caroline Semaille, directrice générale de Santé publique France

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Notre commission d'enquête entend aujourd'hui l'Agence nationale de santé publique, plus connue sous le nom de Santé publique France.

Établissement public placé sous la tutelle du ministre de la Santé, cette agence a été créée en 2016. Elle s'est vu confier par la loi plusieurs missions en lien direct ou indirect avec l'objet de nos travaux : tout d'abord, la surveillance épidémiologique et la veille sanitaire, pour observer l'état de santé de la population française et anticiper les risques ; ensuite, la prévention en matière de santé publique, la promotion de la santé et l'éducation à la santé ; enfin, la préparation et la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires.

La loi précise en particulier que l'Agence « assure, pour le compte de l'État, la gestion [...] de stocks de produits, équipements et matériels ainsi que de services nécessaires à la protection des populations face aux menaces sanitaires graves » – je pense notamment aux vaccins, aux anesthésiques, qui ont fait défaut en avril 2020, et aux masques, dont la gestion a ensuite été décentralisée. L'Agence est, en outre, tenue d'agir face aux risques pour l'accès aux traitements. C'était précisément le cas des anesthésiques.

Il a beaucoup été question de l'action de Santé publique France face à la pandémie de covid-19. Nous souhaiterions aujourd'hui mieux comprendre quel rôle l'Agence peut jouer dans l'anticipation et la résorption des tensions d'approvisionnement : les pénuries constituent indéniablement, bien que de manière peut-être plus diffuse et moins visible que les pandémies, une menace sanitaire très directe pour la santé des Français.

Quel pourrait être le rôle de Santé publique France, non plus en situation exceptionnelle, mais dans le fonctionnement courant de la chaîne du médicament, dont les défaillances sont réelles et tendent à s'aggraver ? L'Agence dispose-t-elle de capacités pour le

faire ? De quels moyens financiers aurait-elle besoin pour assumer cette mission, par exemple pour garantir l'équité territoriale de l'approvisionnement en médicaments ? Dans quelle mesure peut-elle travailler avec les autres instances compétentes en la matière ?

Nous accueillons aujourd'hui Mme Caroline Semaille, directrice générale de Santé publique France depuis le mois de février dernier. Elle est accompagnée de M. Stéphane Costaglioli, directeur alerte et crise, et de Mme Alima Marie-Malikité, directrice de cabinet.

Pour cette audition d'une durée d'environ une heure et demie, nous vous laisserons tout d'abord la parole pour un propos très concret de moins de dix minutes, puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Caroline Semaille, M. Stéphane Costaglioli et Mme Alima Marie-Malikité prêtent serment.

Mme Caroline Semaille, directrice générale de Santé publique France. – Permettez-moi tout d'abord de vous remercier d'avoir souhaité auditionner Santé publique France dans le cadre de vos travaux sur la pénurie de médicaments.

Santé publique France a été créée en 2016 pour assurer la surveillance de l'état de santé de la population, lancer l'alerte, répondre aux besoins d'environnements favorables à la santé par la prévention et concevoir des stratégies de réponse de santé publique, notamment dans des situations sanitaires exceptionnelles.

Nos missions comprennent ainsi, pour le compte de l'État, la réponse en soutien au système de soins face aux menaces sanitaires graves, notamment en mobilisant la réserve sanitaire et l'établissement pharmaceutique chargé de la constitution et de la gestion des stocks stratégiques des produits de santé.

La mission de Santé publique France dans ce domaine est définie par l'article L.1413-4 du code de la santé publique : « À la demande du ministre chargé de la santé, l'agence procède à l'acquisition, la fabrication, l'importation, le stockage, le transport, la distribution et l'exportation des produits et services nécessaires à la protection de la population face aux menaces sanitaires graves. » L'Agence assure, dans les mêmes conditions, leur renouvellement.

Pour ce faire, Santé publique France dispose d'un établissement pharmaceutique.

Les stocks stratégiques de l'État – nous y reviendrons – sont définis par la circulaire interministérielle du 26 septembre 2013 relative à l'élaboration du plan zonal de mobilisation des ressources sanitaires. Ces stocks « permettent à l'État de maintenir une capacité d'intervention en renfort pour répondre à des événements de grande ampleur, épidémiques, chimiques ou radionucléaires, accidentels ou terroristes ».

La constitution de stocks stratégiques nationaux en produits de santé s'est développée depuis 2001, puis au fur et à mesure de l'émergence des risques, notamment infectieux, terroristes, industriels, et pour soutenir l'application des plans gouvernementaux : plan contre la pandémie grippale, en 2011, plan contre Ebola, en 2014, plan national de réponse à un accident nucléaire ou radiologique majeur, en 2014, ou encore plan NRBC (nucléaire, radiologique, biologique ou chimique), en 2016. Il peut s'agir notamment de stocks d'antiviraux, d'antidotes, d'antibiotiques, de vaccins, de dispositifs médicaux, de petits matériels, de consommables ou d'équipements de protection individuelle.

S'inscrivant, plus largement, dans la catégorie des moyens dont se dote l'État face aux situations exceptionnelles, ces stocks stratégiques viennent en complément des stocks tactiques qui, eux, sont prépositionnés auprès des établissements de santé dans l'ensemble des territoires.

L'acquisition et le maintien des stocks tactiques sont financés par les établissements de santé. Ces stocks sont conditionnés sous forme de malles contenant par exemple des antidotes, des solutions de remplissage ou encore des respirateurs pour répondre aux premières urgences. Quant aux stocks stratégiques, ils ne sont en principe pas mobilisés en première intention, à l'exception de certains antidotes, comme les antitoxines diphtériques ou les antitoxines botuliques.

Ce dispositif à double étage – stocks stratégiques et tactiques – vient évidemment en complément d'une stratégie plus globale de sécurisation des approvisionnements aux échelles nationale et européenne.

Un cadre de constitution et d'emploi des stocks stratégiques de l'État a été arrêté en 2017 et il est en cours de révision. Il s'agit notamment de tirer les conclusions du retour d'expérience de gestion de la crise de la covid-19. Santé publique France contribue évidemment à ce travail.

Le ministère chargé de la santé nous adresse chaque année une instruction de programmation indiquant la nature et les quantités des contre-mesures à acquérir sur la base des recommandations d'autorités de santé, comme le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) ou d'autres agences d'expertise – Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), Autorité de sûreté nucléaire (ASN), Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), *etc.* Bien sûr, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) est également régulièrement consultée au sujet de l'efficacité et de la sécurité des produits de santé.

Les acquisitions sont menées le respect des règles de la commande publique. Il s'agit de marchés publics nationaux ou s'inscrivant dans une démarche européenne. Je pense notamment aux cas de la grippe pandémique et de la vaccination covid.

Les acquisitions peuvent également être effectuées auprès de la pharmacie centrale des armées pour certaines spécialités.

Pour assurer l'opérationnalité de ces stocks, Santé publique France propose et met en œuvre des schémas de stockage et de distribution logistique.

Pour ce qui concerne le stockage, le schéma directeur repose sur une plateforme nationale appartenant en propre à Santé publique France et sur des plateformes à compétence nationale ou zonale, opérées par des prestataires privés sélectionnés par l'Agence au terme d'une procédure d'appel d'offres.

Les spécificités des territoires d'outre-mer ont été prises en compte par la création de plateformes de proximité en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à Saint-Martin, à Mayotte et à La Réunion.

Les produits doivent pouvoir être mobilisés en cas d'urgence à partir des plateformes en moins de quatre heures en tout point du territoire et l'acheminement doit être réalisé en moins de douze heures. Pour garantir de tels délais, l'entrepôt doit être accessible vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept.

En complément de ses plateformes zonales, Santé publique France s'appuie sur le réseau des grossistes-répartiteurs pour le stockage et la distribution de l'iode.

Quant aux schémas logistiques, ils sont adaptés à chaque situation, qui dépend du nombre de points de livraison, du nombre de spécialités concernées, des quantités des différents produits et des contraintes y afférentes.

Il importe de noter que les stocks stratégiques ne se limitent pas à des stocks physiques. Il existe aussi ce que l'on appelle des marchés de réservation de capacité de production. Dès lors, il est possible de disposer de stocks tournants gérés par les fournisseurs. Je pense notamment à ce qui s'est passé pour le curare.

Pour la constitution de stocks stratégiques, le choix des produits est un premier grand enjeu. À cet égard, il faut prendre en compte la cartographie des risques sanitaires et la disponibilité des contre-mesures. Un second enjeu de taille, c'est l'analyse et la mise en œuvre des modalités d'acquisition, de stockage et de distribution de ces produits.

L'Agence veille également aux signalements de tensions sur certains médicaments. En ce sens, nous sommes très attentifs aux situations de pénurie. Les tensions relevant des stocks stratégiques sont suivies en lien avec l'ANSM et la direction générale de la santé (DGS). En outre, nous échangeons avec nos fournisseurs dès qu'une tension nous est signalée, qu'il s'agisse de la disponibilité des matières premières nécessaires à la fabrication ou de la fabrication elle-même.

Dans la mesure du possible, l'Agence s'efforce de s'appuyer sur plusieurs fournisseurs pour répartir les risques, mais certaines spécialités ne sont produites que par un nombre restreint de laboratoires, voire sont en situation de monopole : c'est le cas des antidotes.

Santé publique France pourrait-il se substituer à tel ou tel acteur en cas de pénurie de certains médicaments ?

Certes, le code de la santé prévoit que l'Agence puisse constituer des stocks en cas de pénurie ou de risque de rupture d'approvisionnement ; mais ces dispositions ne sont mobilisables qu'en cas de menace sanitaire grave et de façon temporaire.

De plus, toute intervention sur des marchés déjà tendus doit être évaluée avec précaution, car il ne faudrait pas déstabiliser un peu plus le marché. Cette analyse est réalisée par le ministère, qui est notre donneur d'ordre.

Santé publique France n'a évidemment pas vocation à se substituer aux industriels. Ces derniers doivent disposer d'un stock de sécurité minimal de deux mois pour tous les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) afin d'anticiper les risques de rupture de stock.

En outre, la logistique pharmaceutique étatique ne doit être activée qu'à titre exceptionnel. Elle ne peut assumer durablement des missions qui incombent à des réseaux éprouvés et vastes, conçus pour une distribution de masse, allant jusqu'au niveau officinal.

En revanche, lorsque la rupture est avérée pour des produits spécifiques, il peut être envisagé que l'État se substitue au marché. Cela s'est produit dans des circonstances exceptionnelles que vous connaissez : la crise de la covid. Pour les curares et hypnotiques, l'État s'est substitué au marché au second semestre 2020. Santé publique France a alors reçu le monopole d'acquisition de ces produits. Il en est devenu l'acquéreur exclusif pour le compte de l'État auprès de nombreux laboratoires pharmaceutiques, afin d'assurer une répartition équitable de ces médicaments entre les établissements sur l'ensemble du territoire.

Notre intervention ne peut donc qu'être qu'exceptionnelle, en cas de menace sanitaire grave, et temporaire.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je vous remercie de vos propos très synthétiques.

Vous nous rappelez que Santé publique France possède son propre établissement pharmaceutique. Dois-je en déduire que l'Agence peut produire elle-même des médicaments ? Si oui, lesquels et dans quelles situations ?

Face à la crise de la covid, Santé publique France a reçu des dotations exceptionnelles de la part de l'État – 4,8 milliards d'euros en 2020, 4,3 milliards d'euros en 2021 et 3,8 milliards d'euros en 2022 – pour assurer la prévention épidémique et constituer des stocks stratégiques. Or votre budget annuel est, lui, d'environ 200 millions d'euros : on mesure d'autant mieux l'importance de ces crédits exceptionnels. Ont-ils été réservés à la lutte contre la covid ? Ont-ils également financé des actions de surveillance pour garantir l'accès aux médicaments et la résorption des pénuries ? Dans l'affirmative, pouvez-vous nous apporter des précisions à ce propos ? En parallèle, doit-on considérer que le budget classique de l'Agence est particulièrement sous-évalué ?

J'en viens à votre mission de prévention des risques sanitaires. Pouvez-vous revenir sur l'enjeu d'approvisionnement des médicaments ? Vous insistez sur le rôle des plateformes de proximité : êtes-vous en mesure d'assurer un suivi au plus près du terrain ? Ne sommes-nous pas, en la matière, face à un angle mort de la veille sanitaire en France ?

Au cours de nos auditions précédentes, nous avons été alertés par les industriels du secteur, qui nous ont indiqué qu'une partie des pénuries s'expliquaient par l'incapacité des

pouvoirs publics à anticiper et informer les producteurs des besoins en médicaments. Est-ce que vous partagez ce constat, Santé publique France étant justement chargée des prévisions épidémiologiques ? Comment répondez-vous à ces critiques ? Est-ce qu'il y a des manques ou des choses à améliorer ?

Quatrième question, un récent rapport de la Cour des comptes, demandé par le Sénat, estimait qu'il pourrait être pertinent d'élargir les facultés d'autosaisine de Santé publique France, en matière de gestion des crises sanitaires notamment, pour la rendre plus réactive et autonome. Pensez-vous qu'une telle évolution pourrait contribuer à mieux prendre en compte et traiter les pénuries de médicaments ?

Enfin, dernière question, quelles sont vos relations avec le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies en matière de prévention des pénuries de médicaments et des crises sanitaires ? Et avec la Commission européenne ? Que pouvez-vous nous dire du paquet pharmaceutique, qui, malheureusement, semble devoir être reporté après les élections européennes ?

Mme Caroline Semaille. – Je vous remercie de ces questions, mais certaines relèvent non pas de la compétence de Santé publique France, mais plutôt de celle de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

Effectivement, nous avons un établissement pharmaceutique au sein de la direction alerte et crise. C'est la raison pour laquelle je suis accompagnée de Stéphane Costaglioli, qui vous répondra plus précisément sur certains points. Il ne vous a pas non plus échappé que figuraient parmi nos missions la gestion opérationnelle et la fabrication de produits.

Néanmoins, très concrètement, aujourd'hui, l'établissement pharmaceutique n'a pas du tout les moyens de fabriquer, dans l'acception classique du terme, des produits finis, c'est-à-dire à partir de matières premières. L'établissement n'a ni les moyens humains, ni les moyens financiers, ni les infrastructures – je pense aux salles blanches.

Alors, pourquoi ce terme, allez-vous me dire ?

Derrière le mot « fabrication », il y a aussi, par exemple, le réétiquetage. C'est ce qui nous permet d'intégrer la fabrication dans nos missions. Par exemple, nous avons procédé au réétiquetage des vaccins anti-covid et anti-variole dans le cadre de l'épidémie de *monkeypox*. Ensuite, le pharmacien est en mesure de libérer le lot. Cela fait partie des bonnes pratiques de fabrication.

Ce terme est important pour nous, parce qu'il nous laisse une certaine flexibilité si nous devons réétiqueter ou reconditionner, par exemple, mais il n'est pas question de produire, compte tenu de nos capacités, comparées à celles d'entreprises pharmaceutiques privées.

M. Stéphane Costaglioli, directeur alerte et crise de Santé publique France. – Nous pourrions aussi avoir recours à la sous-traitance, mais celle-ci nécessite également des moyens, notamment pour la pharmacovigilance.

Pour vous donner un ordre de grandeur, l'établissement pharmaceutique de SPF dispose de 15 ETP. Vous comprenez bien que nous ne pouvons pas rivaliser avec de grands laboratoires privés.

Mme Caroline Semaille. – Vous avez également évoqué les budgets, qui ont explosé hors fonctions sociales. Il faut savoir que les sommes supplémentaires ont été fléchées vers l'achat de matériel et de vaccins nécessaires pour endiguer les crises épidémiques successives. Ces derniers sont très chers, du fait de la technologie utilisée, comme l'ARN messager, ou de la concurrence pour l'achat sur les marchés, qui a fait grimper les prix.

M. Stéphane Costaglioli. – Les budgets supplémentaires qui nous ont été alloués, effectivement très importants par rapport aux moyens pérennes, n'ont été utilisés que pour de la gestion de menace sanitaire, essentiellement pour le covid et la variole du singe. Ils couvrent l'achat, le stockage et la distribution des contre-mesures.

Cette enveloppe est suivie de manière spécifique, avec un code analytique propre qui permet de s'assurer que ces moyens sont bien uniquement dévolus aux menaces sanitaires graves.

Mme Caroline Semaille. – Je ne vais pas vous détailler la composition des stocks stratégiques de l'établissement pharmaceutique, mais il y a principalement des produits que l'on ne trouve pas en pharmacie, qui sont produits en petite quantité et qui doivent pouvoir être disponibles rapidement. Ce sont principalement des antidotes, comme les produits antitoxine diphtérique ou antitoxine botulique. On dispose aussi de masques et de matériel de protection, d'antiviraux, mais nous n'avons pas vocation à avoir en stock tous les médicaments disponibles en France.

Par ailleurs, nous n'avons pas spécifiquement un rôle de suivi des pénuries, même si nous sommes attentifs aux tensions qui peuvent se produire sur le marché, compte tenu de nos missions générales. D'autres agences sont mieux outillées que nous.

Vous m'avez également interrogée sur une éventuelle capacité d'autosaisine pour ce qui concerne le stock stratégique. Il y a une doctrine qui date de 2017. Compte tenu des changements dans notre écosystème, avec les pandémies, les crises géopolitiques, les changements climatiques, qui ont provoqué d'énormes tensions dans la fabrication et la logistique, mais aussi le rôle accru de l'Europe, il me semble important que cette doctrine soit révisée. Nous sommes parties prenantes de cette réflexion, avec le Haut Conseil de la santé publique, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, l'Autorité de sûreté nucléaire, l'Anses, l'Ineris, *etc.*

Sur l'autosaisine, que la Cour des comptes a évoquée, sachez que nous ne sommes pas opposés au principe, mais nous aurons besoin de plus de moyens financiers et humains, y compris pour l'établissement pharmaceutique.

En tout état de cause, nous restons force de proposition auprès du ministère de la santé.

M. Stéphane Costaglioli. – On suit évidemment avec beaucoup d'attention ce qui se passe au niveau européen. Santé publique France est également acteur dans le cadre de l'*Advisory Forum*, qui permet d'échanger de manière informelle sur les perspectives thérapeutiques et les bonnes pratiques. Nous faisons en sorte de nous articuler avec l'écosystème européen.

Plus concrètement, l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) a mis en place un certain nombre de procédures pour l'achat de

contre-mesures de manière groupée. Par exemple, on parle actuellement d'un risque de pandémie grippale de type zoonotique. Devant cette menace, le niveau européen a proposé des marchés de réservation de capacités de production de vaccins pandémiques auxquels nous avons souscrit. Cette articulation pourra se faire soit en substitution complète, soit en complément du marché national.

Mme Caroline Semaille. – Il y aussi des stocks réservés qui ne sont pas physiquement dans nos sites de stockage.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Pour bien comprendre, s'agit-il de précommandes ?

M. Stéphane Costaglioli. – En fait, on s'engage à réserver une capacité de production de x millions de vaccins dans un temps déterminé. Chaque année, nous rémunérons le fabricant pour la capacité de production mise ainsi à disposition de manière permanente, qui n'est donc pas utilisée à autre chose. Au cours de l'année, si le risque venait à se vérifier, et que nous devons lancer effectivement la production du vaccin, le prix est déjà fixé dans le contrat.

Outre le fait d'économiser des capacités de stockage, le principal intérêt d'une telle procédure, c'est qu'il nous permet d'avoir un vaccin produit en fonction de la souche en circulation au moment où nous en avons besoin, et donc la contre-mesure la plus adaptée.

Mme Caroline Semaille. – Concernant la gestion des pénuries, nous sommes mobilisables en cas de menace sanitaire grave. Nous ne pouvons pas nous substituer aux industriels, qui doivent disposer d'un stock minimal de sécurité de deux mois, voire plus, pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur. Notre logistique pharmaceutique n'a pas la même force de frappe que celle des industriels. Nous avons mobilisé notre circuit logistique pendant la crise covid et pour la variole du singe, de manière exceptionnelle, jusqu'au niveau des officines ; mais, habituellement, quand nous libérons les stocks stratégiques, ils vont directement dans les établissements de santé, qui restent nos interlocuteurs naturels.

M. Stéphane Costaglioli. – En matière logistique, nous disposons d'une seule plateforme qui nous appartient en propre, avec trois emplois temps plein travaillé (ETPT) présents en permanence. Nous avons aussi des plateformes zonales et des plateformes à compétence nationale qui sont des prestataires privés ; ils fournissent une prestation de stockage et de distribution dans une aire géographique prédéfinie. Nous avons aussi des contrats uniquement de transport pour sécuriser la logistique, ce qui constitue une forme de filet de sécurité, en appui des capacités logistiques de plateformes prestataires. Il existe des tensions pour les médicaments, mais aussi en matière de logistique : il faut des conducteurs et des camions pour acheminer les stocks.

Nous l'avons constaté avec le covid et la variole du singe : nous touchons aux limites de notre système logistique, par manque de personnels, manque lié à des difficultés de recrutement. Nos contrats concernent principalement le transport terrestre, mais nous avons aussi des contrats de transport maritime et aérien destinées à nos outre-mer, en fonction de l'urgence, des volumes et des exigences techniques de transport.

Ces deux volets sont essentiels pour maintenir le caractère opérationnel de nos stocks.

Mme Caroline Semaille. – Nous sommes mobilisables vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept. La logistique doit être mobilisable très rapidement, par exemple en cas de botulisme : il faut parfois libérer des antitoxines en quelques heures. Cela est très courant en cas de diphtérie. Il faut jongler entre des cinétiques très longues – covid et variole du singe – et des cinétiques très courtes, pour soigner un patient précis dans un établissement précis.

M. Bruno Belin. – Covid, variole du singe ou même botulisme sont des cas exceptionnels. Cet hiver, nous avons vu des manques en amoxicilline ou en prednisolone dans les officines ; ces antibiotiques ou corticoïdes ont soixante ans d'existence. Comment pourrions-nous mettre vos stocks, par exemple de corticoïdes, à disposition des répartiteurs, qui ont les moyens de les acheminer et ainsi de les mettre à disposition du réseau officinal, et donc des patients ?

Mme Émilienne Poumirol. – Votre rôle est spécifique, il est de prévenir les crises graves. Vous disposez d'une plateforme nationale, de contrats de transport et de plateformes privées. Serait-il plus intéressant, budgétairement, de disposer de plateformes publiques délocalisées plutôt que de plateformes gérées par des prestataires ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – J'imagine que ces plateformes zonales sont celles qui ont été utilisées pour le stockage des vaccins à ARN messenger – il y en avait quatre ou cinq en France – et que les capacités de stockage étaient réduites. Ces plateformes zonales semblent ne pas pouvoir accueillir les stocks des 150 ou 200 médicaments critiques.

Comment démultiplier les capacités de stockage ? Je pense par exemple aux antibiotiques. La pénurie d'amoxicilline a été compensée par d'autres antibiotiques, qui manquent dans certaines zones. Nous ne sommes pas loin d'une situation d'urgence. Il s'agit de définir où commence la situation d'urgence, question difficile, car les effets de bord existent. Ainsi, comment pourriez-vous vous intégrer à cette gestion de pénurie de médicaments en France ?

En matière d'organisation, faudrait-il un pilote unique ou une simplification pour réduire le nombre d'interlocuteurs et d'intervenants, en réalisant des regroupements ? Entre l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, la direction générale de la santé, le comité économique des produits de santé (CEPS) et autres instances, les reproches sont nombreux depuis le début de nos auditions : il semble difficile de trouver un pilote. Or il semble que pendant la crise covid, le pilote ait été Santé publique France.

L'épidémiologie implique un suivi des pathologies récurrentes ou en augmentation de traitement, et donc un suivi des pénuries. Cependant, en France, les données épidémiologiques sont incomplètes, imparfaites et parfois non consolidées ni vérifiées ; les fournisseurs de données ne sont pas toujours complaisants. Travaillez-vous sur l'évolution du *Health data hub*, outil mis en place pour assurer ce suivi épidémiologique en parallèle de Santé publique France ?

En matière de suivi des pénuries de médicaments, nous ne pouvons pas nous appuyer uniquement sur l'ANSM et EPI-PHARE, car les remontées du territoire sont partielles. Il manque des remontées globales.

Mme Caroline Semaille. – Cet hiver, nous avons vécu une pénurie d'amoxicilline. Le stock stratégique ne dispose pas de tous les produits – notamment

d'utilisation courante – et les quantités sont réduites. Nous n'avons ni la capacité d'achat ni de stockage pour répondre aux besoins quotidiens de la population – cela ne fait pas partie de nos missions, car nous nous intéressons aux menaces sanitaires graves. Nous ne disposons pas de corticoïdes au niveau des plateformes zonales, seulement dans les stocks tactiques, ces derniers étant gérés par les établissements de santé.

Les pénuries d'amoxicilline ont touché l'Europe entière, et pas seulement la France. Nous n'avons pas la possibilité de stocker les besoins en antibiotiques de toute la population française. Nous pouvons stocker des antibiotiques absolument nécessaires en cas de menaces sanitaires graves, notamment en cas de risques nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques (NRBC) ; nous stockons ainsi du fluoroquinolone.

Les causes de pénurie sont très variables, elles peuvent être liées à des problèmes de fabrication ou de matières premières ; or nous n'avons actuellement absolument pas les moyens de fabriquer des médicaments au niveau de l'agence.

De plus, au moment d'une tension, si l'État commence à acheter et faire des stocks, nous risquons de déstabiliser encore plus le marché. Créer des stocks très en amont pose aussi des problèmes de péremption, ce qui implique un suivi particulier, et parfois des remises sur le marché juste avant la péremption pour éviter des destructions – nous l'avons fait pour certains produits comme le curare.

Le CEPS est chargé de la fixation du prix des médicaments, nous n'intervenons pas sur cette question.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Faites-vous partie des membres consultés par le CEPS, au même titre que la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), l'ANSM, la Haute autorité de santé (HAS) ou la direction générale de la santé ?

Mme Caroline Semaille. – *A priori* nous ne sommes pas consultés.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Comme vous assumez une mission de veille sanitaire, votre consultation en matière de politique de prix du médicament pourrait être pertinente.

Mme Caroline Semaille. – Le CEPS s'appuie aussi sur les données de la HAS ; nous sommes aussi partie prenante de certains groupes de travail de cette dernière, qui peut aussi nous auditionner ou nous consulter autant que faire se peut.

M. Stéphane Costaglioli. – En termes de fonctionnement courant, nous ne pensons pas qu'il y ait de différence entre plateformes privées et publiques, dans la mesure où la sélection obéit à un cahier des charges très rigoureux en matière d'astreinte, de disponibilité et de sécurité des locaux – il faut penser à prévenir les actes de malveillance.

Ces prestataires sont rémunérés sur le fondement de marchés établis en fonction de minimums contractuels, ce qui nous permet d'adapter le niveau de stockage en fonction de notre activité réelle. Des structures publiques dimensionnées pour les périodes de crise impliqueraient un surdimensionnement.

Enfin, les appels d'offres permettent de mettre en concurrence des prestataires, ce qui permet de choisir les offres les plus opérationnelles, les plus sûres, à des prix

concurrentiels. Nous demandons toujours un plan de continuité d'activité à jour, pour assurer la pérennité des activités de réception ou de déstockage des produits.

Le schéma directeur initial de Santé publique France instaurait une plateforme nationale et une plateforme dans chaque zone de défense et de sécurité – en outre-mer, nous avons mis en place des zones dites de proximité. Cette organisation était dimensionnée pour des menaces précises, liées aux risques NRBC et aux plans gouvernementaux ; la crise covid a montré que ce réseau était insuffisant pour répondre aux menaces qui demandent d'aller au plus près des citoyens pour stocker les produits et délivrer les contre-mesures.

Nous avons créé jusqu'à 13 plateformes supplémentaires pendant la crise sanitaire, et nous avons démultiplié les points de livraison des contre-mesures. Puis nous avons pu réduire ce nombre à cinq plateformes temporaires à compétence nationale, deux plateformes dévolues aux équipements de protection individuelle (EPI) et aux masques et trois plateformes dédiées à la vaccination.

La réflexion sur la doctrine des stocks stratégiques impliquera de questionner à nouveau le schéma directeur en termes de plateformes, pour savoir si nous devons pérenniser ces plateformes à compétence nationale ou changer de modèle.

La crise covid a aussi imposé des caractéristiques de conservation très particulières, notamment pour les vaccins à ARN messenger qui doivent être conservés à moins 80°C. Nos répartiteurs n'avaient pas cette expérience. Il a fallu acheter des congélateurs, alors que le marché, constitué d'un nombre restreint de fournisseurs, était tendu. Il nous faut anticiper et donner une forme de visibilité à nos fournisseurs. De plus, si nous voulons anticiper, il nous faut intégrer notre budget, qui est annuel, dans des problématiques pluriannuelles.

Le stockage à moins 80°C impose aussi des ressources énergétiques importantes, ce qui demande d'adapter les infrastructures électriques et donc de faire des investissements importants, mais aussi utiles.

Mme Caroline Semaille. – Santé publique France a su s'adapter, en matière de logistique et d'achat de matériel ; néanmoins, il faudra sans doute renforcer les équipes.

Vous parlez de données épidémiologiques non fiables : parlez-vous de consommation de médicaments ou de prévalence des pathologies ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – C'est un tout. Les données du système national des données de santé (SNDS) sont partielles. Concernant EPI-PHARE, il faut un nombre de cas suffisants pour que le signal soit entendu. En ce qui concerne les pénuries de médicaments, faute d'avoir des données complètes à disposition, ce sont des signaux faibles qui permettent de mettre en lumière des manques.

Mme Caroline Semaille. – Le SNDS permet de surveiller la consommation des médicaments, certes avec un peu de retard. Le SNDS et les outils de l'ANSM construits avec les industriels sont des outils formidables. Vous parlez d'anticipation : pour la variole du singe, nous avons très vite identifié les premiers cas, mis en place des mesures de prévention et dispensé les premiers traitements très rapidement – le continuum de l'agence a fonctionné. Nous sommes le seul pays en Europe, avec le Royaume-Uni, à être allé si vite.

Nous ne pouvons pas dire que nous n'avons pas de données épidémiologiques fiables. Nous essayons de détecter très précocement les épidémies, et nous travaillons au-delà du cadre national. Nous avons pu mettre en évidence le streptocoque A en France, au dernier semestre 2022, alors qu'il était en fait présent dans d'autres pays.

Nous pouvons certes améliorer nos données, mais elles font preuve d'une certaine fiabilité.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Sur le site de votre agence, en tapant les mots clefs désignant la pénurie de médicaments, on n'aboutit à aucun résultat ; or vous n'êtes pas indifférents à cette question. Comment l'expliquer ?

De plus, si vos missions sont très importantes, j'ai le sentiment que plusieurs agences s'occupent de la même chose : y a-t-il un manque de coordination ? Ne vous marchez-vous pas sur les pieds, au risque d'un manque d'efficacité et de rapidité ?

Mme Caroline Semaille. – Sur le site de l'ANSM, les questions de pénurie de médicaments sont plus mises en avant ; cette agence est en contact direct avec les industriels. Santé publique France a des missions extrêmement larges, et s'intéresse à la protection des populations.

Il existe des milliers et des milliers de médicaments et dispositifs médicaux. Nous nous intéressons aux pénuries pour les produits qui sont présents dans les stocks stratégiques, comme des antidotes, dont la production est difficile. Nous avons des problèmes de tension sur des produits très rares et peu utilisés, qui n'intéressent pas les grands industriels. Certains antidotes sont en situation de monopole et ne concernent que quelques rares petites entreprises. Ce sont ces productions qu'il faut sécuriser.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Combien le stock stratégique compte-t-il de produits ?

Mme Caroline Semaille. – Nous vous donnerons cette information par écrit, car cette audition est publique.

En matière de coordination, chacune des agences connaît bien son rôle. L'ANSM est en contact direct avec les industriels. Nous travaillons aussi avec l'ANSM pour les contre-mesures, car elle a une vision du marché et du paysage industriel bien plus vaste que nous. En matière de cartographie des risques sanitaires, le ministère s'appuie sur le Haut Conseil de la santé publique (HCSP), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), qui sont aussi nos partenaires naturels.

Pour la constitution des stocks stratégiques, la répartition des rôles me semble adéquate. Je pense aussi que nous pourrions avoir plus de moyens humains et budgétaires.

Pour les pénuries, il existe une nouvelle feuille de route – je ne m'étendrai pas sur ce point.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Quel est l'effectif de Santé publique France ?

Mme Caroline Semaille. – Santé publique France compte environ 750 employés, auxquels s’ajoutent des CDD, par exemple au niveau de l’établissement pharmaceutique. Je reviendrai vers vous par écrit pour vous donner les chiffres exacts.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie.

La réunion est close à 12 h 20.

Mardi 2 mai 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Audition de Mme Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la santé

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mes chers collègues, nous reprenons ce matin les travaux de notre commission d’enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l’industrie pharmaceutique française en auditionnant Mme Roselyne Bachelot, en sa qualité d’ancienne ministre de la santé.

Je vous remercie, madame, de vous être mobilisée : vous ouvrez la séquence des auditions des ministres et anciens ministres et, connaissant votre liberté de ton, nous nous en félicitons.

Je précise que vous connaissez le sujet du médicament parce que vous êtes docteure en pharmacie et parce que, avant de faire vos débuts en politique, vous avez notamment exercé les fonctions de déléguée à l’information médicale au sein du laboratoire ICI Pharma, devenu depuis AstraZeneca, puis de chargée des relations publiques chez SoguiPharm.

Mais, si nous vous entendons ce matin, c’est en votre qualité de ministre de la santé de mai 2007 à novembre 2010, chargée notamment, à cet égard, de la politique du médicament.

À l’époque, vous aviez eu à gérer une crise sanitaire, l’épidémie de grippe H1N1, pour laquelle les reproches qui vous avaient été adressés sont sans doute inverses de ceux qu’essuie aujourd’hui le Gouvernement, la crise de la covid étant passée par là : le principe de précaution maximale qui avait guidé votre action en matière de constitution de stocks de produits de santé, de dispositifs médicaux et de vaccins, avait pu être assimilé à un excès d’anticipation et de préparation. Ce qui nous frappe, au contraire, dans la gestion de la situation actuelle en matière de pénurie de médicaments essentiels, c’est bien le défaut d’anticipation et de préparation, s’agissant d’un phénomène qui n’existait pas ou existait peu il y a quinze ans, mais qui est devenu, depuis, un problème chronique, exponentiel et même systémique, le début du décrochage pouvant être daté de 2013 ou 2014. Ainsi, alors qu’environ 600 à 700 médicaments faisaient l’objet d’une pénurie à l’été 2018, ce sont actuellement quelque 2 500 médicaments – voire 3 000, suivant les critères et les moments – qui sont concernés.

C’est donc une certaine mise en perspective historique que nous attendons de cette audition, puisque vous étiez aux manettes à une époque où le problème des pénuries de

médicaments n'était pas encore devenu, en France, un enjeu aussi prégnant qu'aujourd'hui et semblait réservé aux pays du Sud. Vous avez exercé les fonctions de ministre de la santé il y a suffisamment longtemps pour ne pas avoir été mêlée à des décisions en lien avec la situation actuelle : c'est ce recul et votre regard forcément avisé sur cette situation qui nous intéressent.

Auditionnée, en septembre 2020, par la commission d'enquête du Sénat sur la gestion de la crise de la covid, vous aviez posé comme principe qu'« aucune pandémie ne ressemble à une autre. » Vous poursuiviez : « Il faut donc se méfier comme de la peste des leçons du passé et des fameux “retours d'expérience” dont nous sommes si friands. Les plans de lutte imaginés à froid sont des brodequins d'acier qui contraignent la décision politique. Nous avons besoin d'outils, nous n'avons pas besoin de procédures. »

Mais, précisément, le phénomène qui donne à cette commission d'enquête sa raison d'être, à savoir le caractère désormais structurel des ruptures de stock et des tensions d'approvisionnement en médicaments, est d'un tout autre ordre que les situations d'urgence et de crise que sont les épisodes de pandémie, H1N1 ou covid, même si nous avons connu, cet hiver, une acutisation, dans un contexte de triple épidémie – covid, grippe et virus respiratoire syncytial (VRS). Si les menaces exceptionnelles ne prennent jamais la forme que l'on attend, il est question ici de rechercher des solutions pérennes à un problème pérenne, celui de l'approvisionnement du marché français « en temps normal », hors période de crise sanitaire, même s'il prend évidemment un tour cruel lors des moments critiques ; il s'agit donc bien de « prévenir » plutôt que de « réagir », et encore moins de chercher à « guérir » dans l'urgence.

À cet égard, il nous est précieux de bénéficier de votre expérience, celle d'un temps où le problème dont nous sommes saisis n'existait pas, même si ses causes profondes étaient certainement déjà à l'œuvre – vous nous direz dans quelle mesure.

Il ne s'agit donc en aucun cas, vous l'avez compris, de vous demander des comptes sur votre action passée ni de vous demander de juger l'action de vos successeurs. Nous voulons échanger avec vous pour mieux comprendre ce qui a pu changer, sur le long terme, dans le circuit du médicament et expliquerait les difficultés actuelles.

Je vais immédiatement vous céder la parole pour un bref propos introductif. Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions.

Je précise également que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, madame, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Roselyne Bachelot prête serment.

Mme Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la santé. – Madame la présidente, madame la rapporteure, mesdames, messieurs les sénateurs, je me prête bien volontiers à l'exercice de l'audition devant une commission d'enquête, exercice qui n'est pas nouveau pour moi et qui m'a apporté, il n'y a pas si longtemps – vous l'avez rappelé... –,

quelques satisfactions rétrospectives. Certains ont sans doute regretté que les auditions des commissions d'enquête soient filmées ; pas moi.

Le dossier de la pénurie d'approvisionnement en médicaments et en dispositifs médicaux concerne la profession pharmaceutique dans toutes ses modalités. Docteure en pharmacie ayant exercé cette profession sous diverses formes, je me dois de compléter vos propos devant vous – c'est une obligation déontologique – et, ainsi, d'en préciser les contours.

J'ai été embauchée il y a cinquante-deux ans par un laboratoire pharmaceutique, Avlon ICI – le laboratoire Avlon n'existe plus – comme salariée non cadre pour exercer une fonction de déléguée médicale. À aucun moment je n'ai eu, dans ce laboratoire, une fonction de direction, de gestion ou même d'animation. Cet emploi, qui a duré cinq ans et qui a donc cessé il y a quarante-sept ans, m'a permis de payer les études de mon conjoint avant que je ne puisse poursuivre à mon tour les miennes et, ainsi, obtenir mon diplôme de docteur en pharmacie – tardivement. Pharmacienne d'officine jusqu'en 1991, je n'ai eu aucune fonction dans l'industrie pharmaceutique depuis quarante-sept ans.

Vous avez parlé de Soguipharm. Je veux préciser que j'ai exercé cette fonction dans le cadre d'une action humanitaire en Guinée Conakry, où j'ai financé, à mes frais, un petit atelier de fabrication de sirop pédiatrique de 1984 à 1991. Cette structure, qui mobilisait six à sept bénévoles, peut difficilement être présentée comme une multinationale, contrairement à ce que j'ai pu lire dans quelques publications malveillantes. Non seulement elle ne m'a rapporté ni rémunération ni bénéfice, mais, devant les difficultés politiques et sociales de la Guinée, nous avons arrêté notre implication et nous avons offert les installations que nous avons financées à nos amis guinéens. Vous jugerez si j'ai pu, à un moment quelconque de mes activités d'élue ou de ministre, être impactée par un conflit d'intérêts.

J'ai eu l'honneur d'exercer la fonction de ministre de la santé du 18 mai 2007 au 13 novembre 2010, et j'ai bien compris que c'est à ce titre que vous m'entendez. Mon exercice a d'ailleurs été marqué par plusieurs défis qui impactaient la filière : la crise financière de 2008, la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, les travaux intenses qui ont mené à la « loi Bachelot » du 30 juillet 2009, appelée encore « Hôpital, patients, santé, territoires », la mise sur pied des agences régionales de santé (ARS) et, bien entendu – *last but not least* –, la gestion de la grippe A (H1N1).

Déjà, la question du risque de pénurie de médicaments ne nous est pas apparue anecdotique. Je pourrais me réfugier derrière des chiffres victorieux, mais peu exploitables, claironner qu'il n'y a eu que 89 épisodes de pénurie en 2010 et quelques dizaines les années précédentes. Il ne faut pas oublier que les déclarations de pénurie n'étaient pas obligatoires à l'époque et que ces chiffres sont certainement le fruit de sous-déclarations. Toutefois, les dysfonctionnements que j'ai évoqués causant des réactions fortes dans l'opinion publique, ils étaient surveillés par tous les professionnels de santé et les responsables publics.

Les difficultés concernaient surtout des traitements hospitaliers peu connus du grand public, tels des produits de diagnostic – le technétium 99, par exemple – ou des produits anticancéreux, telle la chlorméthine. Mais, à terme, la menace sur les officines et la distribution des médicaments était réelle. En cause : des problèmes de gestion des stocks de la part des laboratoires, mais surtout la réduction et la concentration croissante des sources d'approvisionnement dans les pays émergents. C'était le constat déjà dressé par l'Académie nationale de pharmacie, qui avait réuni les autorités de santé et les industriels à ce sujet. Déjà, 80 % des principes actifs de médicaments étaient fabriqués en Chine et en Inde, contre à peine

20 % une trentaine d'années auparavant. Environ un millier de producteurs indiens et chinois se partageaient ce secteur en plein essor. En 2009, près de 60 % du chiffre d'affaires mondial était généré par des industriels qui ne fabriquaient que la matière active, les labos occidentaux ne prenant en charge que la formulation du médicament.

Les spécialistes ajoutaient que ces délocalisations se faisaient pour des raisons évidentes de coût, mais aussi sous la pression des pouvoirs publics, qui, en promouvant l'utilisation des génériques depuis une quinzaine d'années, avaient attiré les acteurs indiens et chinois sur ce marché des volumes. À l'époque, la Chine concentrait à elle seule 40 à 50 % de la production de principes actifs génériques du marché européen, comme le relevait le président de l'Académie nationale de pharmacie, Henri-Philippe Husson, avec, à la clé, le risque que nous connaissons de dépendance accrue vis-à-vis des pays producteurs, mais aussi un risque sur la qualité.

Nous nous sommes donc dirigés dans deux directions : d'abord, muscler l'industrie pharmaceutique française ; ensuite, muscler la législation, donc les obligations des différents acteurs de la chaîne du médicament. Je veux, à ce propos, saluer l'engagement personnel constant du Président Nicolas Sarkozy sur ce dossier.

Afin de muscler l'industrie pharmaceutique de notre pays a été réuni, le 26 octobre 2009, le Conseil stratégique des industries de santé (CSIS). À l'issue de cette réunion a été pris un ensemble de onze mesures qui répondaient à trois objectifs majeurs : développer les biotechnologies au service des industries de santé ; développer des partenariats entre secteur public et secteur privé dans la recherche biomédicale ; accompagner les mutations industrielles afin de préserver l'outil de production.

La seconde direction consistait à prendre des mesures réglementaires permettant de développer la communication vers le grand public pour les médicaments de médication officinale.

Vous constaterez que l'alternative, en ce domaine de l'industrie pharmaceutique, est simple : faut-il privilégier une politique de relocalisation de produits et de principes actifs matures, donc une industrie pharmaceutique d'entrée de gamme, ou choisir la stratégie de l'excellence et de l'innovation ? J'ai le sentiment que la question que nous nous posons alors est absolument restée pendante aujourd'hui. Cependant, même si l'on privilégie la stratégie de l'excellence et de l'innovation, il faut assurer l'accès aux produits matures, mais néanmoins indispensables, ce qui nous est apparu relever d'une politique d'achats diversifiés, de stockages de précaution et de systèmes d'alerte performants.

A donc été engagé, déjà à l'époque, un travail législatif de fond, auquel se sont attelés les services du ministère de la santé pour poser les outils juridiques nécessaires et qui a ensuite trouvé son véhicule dans la loi du 29 décembre 2011, dite « loi Bertrand ». Dans le contexte du scandale du Médiateur, auquel la loi voulait répondre, on a surtout retenu la prévention des conflits d'intérêts, le renforcement de la pharmacovigilance et la création d'une nouvelle agence du médicament : l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé était remplacée par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), dont vous avez, je crois, entendu récemment la responsable.

Cette loi, on l'a un peu oublié, a surtout contribué à renforcer le dispositif réglementaire français de prévention et de gestion des ruptures d'approvisionnement. Elle a, en fait, transposé dans la loi un certain nombre de principes communautaires qui préconisent

de mettre en place des obligations de service public pour le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché comme pour les distributeurs de médicaments. C'est ainsi que, à la suite d'un long processus législatif – je sais que vous entendrez M. Bertrand à ce sujet –, la loi a étendu de six mois à un an le délai d'information de l'ANSM en cas de suspension ou d'arrêt de commercialisation d'un médicament pour lequel il n'existe pas d'alternatives thérapeutiques sur le marché français. Elle a mis en place un système d'astreinte et des obligations de service public pour les grossistes-répartiteurs. Elle a prévu des sanctions financières pour manquement aux obligations des laboratoires exploitants et des grossistes-répartiteurs. Elle a introduit, pour la première fois, une définition de la rupture d'approvisionnement dans la législation – je parle bien évidemment du travail réglementaire qui a suivi –, en la définissant comme l'incapacité pour une pharmacie d'officine ou une pharmacie à usage intérieur de dispenser un médicament à un patient dans un délai de 72 heures. Cette loi, qui a été complétée par le décret du 28 septembre 2012, a complété le texte par nombre d'obligations réglementaires, pour les laboratoires exploitants, pour les grossistes-répartiteurs, et, finalement, pour toute la chaîne du médicament.

La loi de Mme Touraine du 26 janvier 2016 a ensuite utilement complété le texte de la loi de décembre 2011 et du décret de septembre 2012, puisque la France, grâce à cet ensemble législatif, a été le premier pays à transposer toutes ces dispositions communautaires, à transformer les obligations réglementaires en obligations légales et à introduire des sanctions administratives et financières en cas de manquement à ces obligations.

M. Bertrand et Mme Touraine vous le confirmeront, ce travail législatif a été commencé alors qu'il n'y avait pas à proprement parler d'alerte, mais l'environnement industriel mondialisé ne nous avait pas échappé. Nous avons construit la stratégie industrielle, qui, je tiens à le préciser, ne relevait pas du ministère de la santé. Le Conseil stratégique des industries de santé impliquait à la fois Mme Lagarde, ministre de l'industrie, accompagnée de son ministre délégué, M. Estrosi, Mme Valérie Pécresse, ministre de la recherche, et moi-même, ministre de la santé. La question de la gestion industrielle du médicament relève plus précisément de la responsabilité du ministère de l'industrie. Le ministère de la santé s'occupe évidemment de l'aspect de la qualité du médicament et de sa bonne dispensation à tous les niveaux de la chaîne pharmaceutique.

Je veux insister sur un point qui m'importe : auditionnée sur mes responsabilités de 2007 à 2010, je témoigne sur ce qui concerne mes fonctions de ministre de la santé. Je ne me livrerai pas à l'ultracréditarianisme, car je n'ai ni les moyens d'investigation ni les responsabilités pour faire des commentaires sur la situation actuelle de crise liée aux pénuries. Cela me demanderait d'être accompagnée par des collaborateurs, qui me transmettraient des notes, des rapports et des dossiers. « Cordonnier, pas plus haut que la chaussure ! »

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Merci, madame.

Je vais essayer de vous poser des questions qui ne concernent que les fonctions que vous avez pu exercer par le passé...

Mme Roselyne Bachelot. – Je ne répondrai pas à des questions qui ne me concernent pas.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Ayant déjà eu l'occasion d'assister à votre audition par différentes commissions d'enquête, je n'ai aucun doute à ce sujet...

En tant que ministre de la santé, vous avez dû gérer l'épisode H1N1, qui a fait couler beaucoup d'encre. Vous avez, me semble-t-il, été guidée, à juste titre, par un principe de prévention et de précaution maximale.

Cela ne suppose-t-il pas de sortir pour partie les médicaments, qui, comme chacun sait, ne sont pas des biens comme les autres, des logiques de rentabilité et du marché, en envisageant le retour, en partie, à une véritable production publique, notamment pour les médicaments critiques, dès lors que le secteur concurrentiel semble quelque peu défaillant aujourd'hui ?

Au moment où vous avez géré cette pandémie, vous avez été accusée d'en faire trop. En tant que législateurs, nous sommes confrontés à cette question de la durée de stockage – il y a toute une polémique à ce sujet, qui, du reste, ne constitue pas le fond de la question. Vous qui avez été au cœur des décisions, où pensez-vous utile, nécessaire, indispensable de placer le curseur ? Le coût du stockage est loin d'être négligeable, et l'on ne peut pas faire n'importe quoi...

Je veux également vous interroger sur la gouvernance et le pilotage de l'ensemble du système qui a été mis en place. Nous avons été alertés, lors de plusieurs auditions, sur le chevauchement des multiples agences. Vous qui avez été à l'origine de la création des ARS, pensez-vous que toutes ces agences sont un gage de transparence, de bonne diffusion des informations, notamment aux patients, mais également aux professionnels de santé ? Je pense aux pharmaciens, mais également aux médecins. Estimez-vous qu'un comité de pilotage *ad hoc* chargé de la stratégie de prévention et de lutte contre les pénuries de médicaments soit une bonne solution ?

Le Gouvernement a annoncé l'établissement, d'ici la fin du mois, d'une liste de médicaments critiques beaucoup plus restreinte que celle des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM). Chaque organisme, européen ou national, que nous rencontrons lors de nos déplacements, fait valoir sa propre liste. Il nous semble, en l'état de nos travaux, que cette liste serait effectivement bienvenue, mais qu'il faudrait la restreindre pour des raisons d'efficacité. Avez-vous déjà travaillé sur l'élaboration d'une telle liste lorsque vous étiez ministre de la santé ?

Pensez-vous que le prix du médicament – on a vu que celui des médicaments matures tendait à être tiré vers le bas – peut compromettre l'approvisionnement du marché français ? Ou peut-il inclure une part de sécurisation des approvisionnements, de soutien à l'industrie – en particulier à la réimplantation de la production de certains principes actifs sur le territoire national ? Comme vous l'avez indiqué, 80 % des principes actifs étaient déjà fabriqués en Chine et en Inde lorsque vous étiez en fonctions – c'est toujours le cas aujourd'hui.

L'industrie chimique est particulièrement polluante. Vous qui avez également été ministre de l'écologie et du développement durable, quel regard portez-vous sur une éventuelle relocalisation en France ? Il faudrait se montrer exigeant sur le plan environnemental...

Ma toute dernière question concerne les industries pharmaceutiques, qui reçoivent le crédit d'impôt recherche (CIR) pour leurs dépenses de recherche et le développement (R&D). Quand vous avez été ministre de la santé, vous avez décidé de supprimer le plafond de 16 millions d'euros du CIR pour le remplacer par un montant égal à 30 % des dépenses de

R&D en dessous de 100 millions d'euros, et à 5 % au-delà. Cette décision vous a-t-elle paru efficace ? Quelles sont les raisons qui vous ont guidée à l'époque ? Pensez-vous que les résultats en matière d'innovation et de recherche ont été à la hauteur de l'investissement ?

Mme Roselyne Bachelot. – Je vous remercie d'avoir salué ma gestion de la grippe A (H1N1) et d'avoir indiqué que les principes de précaution et de prévention devaient l'emporter, en matière de santé, sur toute autre considération économique. Je m'amuse des critiques que l'on m'a adressées à l'époque et j'ai eu la satisfaction de pouvoir constater de mon vivant que l'on me rendait justice.

Vous avez souligné, à juste titre, l'embrouillamini des institutions qui s'activent dans le domaine de la santé et du médicament ; elles ont développé des partenariats dans le cadre de l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (Aviesan), qui regroupe l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), l'Institut Pasteur, etc., mais elles ont chacune leur utilité. Dans ce contexte, ajouter un comité supplémentaire sous prétexte de simplifier me paraît une idée bien française. D'ailleurs, je formule la prédiction que vos propres travaux aboutiront également à recommander un peu plus de complexité, *via* la création d'un organisme supplémentaire, puisque le Gouvernement qui se risquerait à supprimer un acteur serait accusé des pires crimes.

Au moins, les ARS ont répondu à cette volonté de simplification, puisqu'elles ont permis de remplacer sept organismes. On me parle d'ailleurs encore des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass) et des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (Drass), alors que je les ai supprimées pour les intégrer dans les ARS. Il faut dire que, comme cette réforme n'a pas suscité une journée de grève, elle est passée inaperçue... Je le dis incidemment, mais nos ARS ont tout de même subi, alors qu'elles n'étaient pas même adolescentes, un choc dommageable avec la désastreuse réforme territoriale des grandes régions, qui a représenté pour elles un coup de poignard. Les ARS exercent de nombreuses fonctions, puisque l'inspection de la pharmacie est conduite par les pharmaciens inspecteurs de santé publique, mais également par les pharmaciens inspecteurs des ARS.

Vous soulignez le fait que l'industrie pharmaceutique n'est pas une industrie comme les autres. Elle est, en effet, l'une des dernières industries en France à avoir des prix administrés. Dans ce cadre, faut-il créer une industrie d'État ? Pourquoi pas, mais, personnellement, je n'ai pas une grande confiance dans l'État pour mener ce genre d'opérations, d'autant que cela impliquerait de réformer profondément des législations et de s'adapter aux législations européennes, car il faudrait revenir sur les règles de marché et d'appels d'offres. En effet, le coût des médicaments ainsi produits n'aurait rien à voir avec celui des spécialités issues des pays émergents, dont on connaît les niveaux de salaires, les conditions sociales et les normes écologiques ; aujourd'hui, nous sommes bien contents, avec la délocalisation de cette industrie chimique polluante, d'exporter nos nuisances et de les faire assumer par les pays en développement.

Par ailleurs, une industrie d'État serait-elle en mesure de remédier à 100 % aux pénuries ? Sans doute non, car il y a des causes autres que l'externalisation de la fabrication. Il peut y avoir, dans des industries autochtones, des grèves, des ruptures de stock, des difficultés dans la chaîne de production, etc.

Je suis donc attentive à cette solution, mais je me méfie des solutions simplistes. En tout état de cause, quand j'étais ministre de la santé, ce n'est pas la voie qui a été choisie ; nous avons opté pour l'excellence et l'innovation, sur le fondement de la théorie des avantages comparatifs. Nous avons considéré que la sécurité des approvisionnements était liée à l'arsenal législatif et réglementaire et à des structures de veille sur le marché mondialisé.

Le prix du médicament est important dans notre pays. Nos gouvernements ont choisi de considérer ce prix comme la variable d'ajustement dans les comptes de la sécurité sociale, afin de contenir les dépenses. Ainsi, 50 % des spécialités pharmaceutiques françaises sont les moins chères du marché européen et 92 % d'entre elles ont un prix inférieur au prix moyen des cinq grands pays européens que sont l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la France. Ce n'est pas sans inconvénient, car les détenteurs de stocks de ces produits peuvent être tentés de les distribuer dans des pays dont le prix de vente est plus intéressant. L'amoxicilline injectable est deux fois plus chère en Allemagne qu'en France, et ce marché parallèle représente cinq milliards d'euros de chiffre d'affaires. Nous avons donc choisi une politique d'écrasement des prix, qui a un impact sur nos approvisionnements, même si ce n'est sans doute pas le facteur principal de nos ruptures.

Vous me posez également la question des modifications apportées aux dispositifs d'aides publiques pour les laboratoires. Ce n'est pas le ministre de la santé qui gère cette affaire : les aides aux industriels relèvent du ministère de l'économie et de l'industrie et de celui de la recherche. Le ministère de la santé est, en la matière, un spectateur engagé. Ces modifications ont-elles eu l'impact recherché ? Ayant quitté le ministère de la santé en 2010, je n'ai pas les moyens de vous répondre. La fonction ministérielle implique de courir dans son couloir et ceux qui se risquent à en sortir se font sévèrement rappeler à l'ordre. C'est donc à vous, madame la rapporteure, de mesurer l'efficacité de cette politique.

Si je puis exprimer un regret, c'est, je le répète – je l'ai déjà exprimé dans d'autres enceintes –, la liquidation de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Éprus). L'intégration de cet établissement dans Santé publique France m'a semblé une mauvaise décision, et la reconstitution d'un établissement de réserve et d'urgence sanitaires me paraîtrait pertinente.

Quant à la question de la liste des médicaments indispensables, nous avons estimé, de notre côté, que la liste des médicaments essentiels de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) suffisait et qu'y ajouter une liste embrouillerait les choses.

Mme Émilienne Poumirol. – J'ai cru comprendre de vos propos que l'on pouvait envisager l'étatisation de l'industrie pharmaceutique, ce qui me semble peu réaliste. Vous paraîtrait-il envisageable, en revanche, de relocaliser, en France ou en Europe, la production de certains des médicaments de cette liste ?

Mme Roselyne Bachelot. – Je n'ai jamais prôné l'étatisation de l'industrie pharmaceutique. Je pense que ceux qui le suggèrent s'égarent. Ce n'est pas le rôle de l'État, selon moi. L'État peut aider par une politique d'appui industriel des laboratoires qui veulent tenter l'expérience de la relocalisation ; il y a d'ailleurs des projets en ce sens. Néanmoins, si ce n'est pas accompagné par une révision des règles des marchés publics, ces laboratoires sont condamnés à mettre rapidement la clef sous la porte, car leurs prix ne seront pas ceux des spécialités matures, donc ils n'emporteront pas les marchés publics. C'est déjà arrivé à certains laboratoires. Faire une industrie européenne, pourquoi pas ? Mais les effets seront les

mêmes. Bossuet a dit : « Dieu se rit des hommes qui se plaignent des conséquences dont ils chérissent les causes. » Cela s'applique très bien à ce dossier...

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Vous aviez envisagé une politique d'achats diversifiés dans les appels d'offres hospitaliers. Or ces achats diversifiés commencent juste à se mettre en place et, depuis la fin de vos fonctions ministérielles, les pénuries se sont aggravées. Comment expliquez-vous ce décalage ?

Mme Roselyne Bachelot. – Vous allez entendre les directeurs de centres hospitaliers universitaires (CHU). Je ne suis pas capable de vous répondre sur ce point.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Peut-être la réglementation mise en place à l'époque n'était-elle pas assez contraignante ?

Quelle est la part jouée par les grossistes-répartiteurs dans le système de dispensation et de distribution du médicament dans les territoires ?

Un atout des Ddass était d'avoir des inspecteurs sur le terrain et des personnes formées à la veille à l'échelle territoriale. La veille assurée par l'ANSM à l'échelle nationale, sans surveillance territorialisée de la pénurie de médicaments, constitue-t-elle un défaut dans le système ? Les ARS pourraient-elles se structurer pour assurer la veille et les allers-retours avec les professionnels sur le terrain ?

Vous suggérez de reconstituer un établissement d'urgence et de réserves sanitaires ; or c'est le contraire qui a été fait au cours des dernières années, avec une gestion *first in-first out*. Toutes les structures publiques et parapubliques chargées de la gestion des médicaments – Éprus ou Agence générale des équipements et produits de santé – ont disparu ou ont amoindri leurs compétences. Avoir une planification en cas de pénurie semble nécessaire pour enrayer l'effondrement des disponibilités de médicaments.

Les anticancéreux et les formes pédiatriques des médicaments sont en pénurie. Quelle est votre analyse de cette question ?

Mme Roselyne Bachelot. – Je salue la qualification pharmaceutique du système du médicament dans notre pays : ce sont les pharmaciens qui sont à l'œuvre à tous les niveaux, pour la fabrication, la dispensation, la distribution. Remettre en cause ce système de haute qualité me paraîtrait constituer une régression. Le système législatif peut-il être amélioré, durci ? Peut-être. On a mis en place un système d'astreintes et d'obligations de service public pour les grossistes-répartiteurs, qui sont tenus d'assurer l'approvisionnement continu du marché national ; il y a des sanctions financières pour manquement des laboratoires exploitants et des grossistes-répartiteurs ; on a défini la rupture d'approvisionnement comme l'incapacité pour une pharmacie d'officine ou une pharmacie à usage intérieur de mettre à disposition un médicament dans les 72 heures. Il faut faire respecter cette armature. On peut en durcir les conditions, mais cela exigerait une analyse que je ne suis pas en mesure de faire ici.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – C'est plutôt la chaîne de surveillance et de contrôle de la réglementation qui devrait être renforcée ?

Mme Roselyne Bachelot. – Les ARS sont un outil extraordinaire de santé publique. Elles ont été sottement critiquées au moment de la crise du covid, alors qu'elles ont rendu des services éminents. Leurs agents se sont donnés à fond, jour et nuit, pour faire face à

cette crise. Certaines critiques m'ont indignée. Que ces établissements aient servi de variable d'ajustement pour des réductions de postes, tout le monde le sait, alors que leurs missions sont de plus en plus complexes et exigeantes ; le scandale d'Orpea l'a rappelé. Il faut donc les muscler afin que les structures départementales, surtout après la désastreuse réforme territoriale, puissent assurer leurs missions. Je n'ai pas les éléments techniques, documentés, pour dire ce qui manque, mais vous le ferez, et j'espère que l'on rendra enfin justice aux ARS.

Quant à la vision territoriale de la pénurie, l'information doit circuler dans les ARS et avec l'ANSM. Il y a une fonction de veille, avec un circuit ascendant et descendant, et tout cela doit circuler de la meilleure façon.

M. Bruno Belin. – Nous partageons 100 % de ce que dit Mme Bachelot.

Mme Corinne Imbert. – Comment allons-nous en sortir ? Peut-on espérer que les choses évoluent ? Faut-il se placer à l'échelon européen ? Mais, dans ce cas, comment définir les prix ?

Mme Roselyne Bachelot. – Vous concluez l'audition avec le sujet de l'Union européenne. Vous ne vous dispenserez pas, je pense, de cette réflexion dans vos travaux. Il y a un paradoxe : les politiques sociales et sanitaires ne font pas partie des compétences européennes, mais il est difficile de s'en abstraire. La loi du 29 décembre 2011 a transposé des recommandations européennes. Si l'on mène une politique industrielle franco-française au sein du marché européen, on foncera dans le mur, mais comment résoudre le paradoxe de politiques sanitaires différentes, de prix très différents, de prises en charge différentes, la France ayant le taux de prise en charge solidaire le plus élevé d'Europe ?

Je ne vois pas de porte de sortie, puisque l'on essaie plutôt de préserver les acquis communautaires que d'en créer d'autres, dans une défiance généralisée à l'égard des institutions européennes, sans même parler des normes écologiques. Je suis donc perplexe. C'est pourquoi je vous sais gré d'avoir créé cette commission d'enquête, qui vous permettra de fournir des outils prospectifs aux gouvernements afin de sortir de ces apories.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Le taux de prise en charge solidaire en France est le plus élevé d'Europe, dites-vous, mais le marché français est aussi l'un des plus grands du continent. Cela ne se compense-t-il pas ?

Mme Roselyne Bachelot. – Vous avez raison : on a remplacé la politique du prix par une politique des volumes. C'est ainsi que le marché français reste intéressant, avec tous les effets pervers du marché mondialisé. Les industriels se rattrapent sur la bête...

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Nous avons entendu l'agence européenne des médicaments (EMA) et l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire, et nous avons découvert une volonté de créer une synergie européenne, pour réindustrialiser l'Europe. L'EMA veut garantir une coordination à l'échelle européenne, afin que la relocalisation se fasse en bonne intelligence entre les différents pays, de sorte que la production se rapproche de notre continent. Cela rendra la distribution plus simple que dans la situation où les médicaments sont produits à l'autre bout de la planète. Il y a une prise de conscience globale, qui permettra de trouver une solution à l'échelon européen.

Mme Roselyne Bachelot. – Sans doute, mais il faudra convaincre Mme la commissaire à la concurrence. Il y a certes une volonté de réindustrialisation, mais passer à la

phase opérationnelle, c'est autre chose. J'ai pu le savourer comme ministre de la culture lorsqu'il s'est agi de défendre la propriété intellectuelle et artistique. Tout ce que nous venons de dire se heurte à la défense des consommateurs et de la libre concurrence.

Ensuite, l'Europe est plurielle. Accorder les grands pays autour d'une politique industrielle est possible, mais l'Europe, c'est « un pays, une voix ». J'ai présidé le Conseil des ministres des affaires sociales et sanitaires au second semestre 2008 ; dans ce cadre, j'avais imaginé de conduire un exercice avec mes collègues, celui d'une pandémie d'un virus respiratoire touchant l'Europe – exercice purement théorique... J'étais en plein roman ! On m'a répliqué que c'était de la fantasmagorie et qu'il était inutile de mettre en place des stratégies communes. Quand l'épidémie de grippe A (H1N1) est survenue, j'ai tenté de faire en sorte que les achats de vaccins et substances utiles relèvent d'une politique européenne. Je n'ai pas trouvé d'écho. Ma collègue polonaise a même soutenu devant moi que les vaccins avaient autant d'efficacité que l'eau distillée... C'est bien là qu'est le problème : les forces centrifuges sont très fortes en Europe. Aussi, quand on en sera au stade opérationnel, ce sera très compliqué. Permettez à une vieille dame de rappeler quelques souvenirs !

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie de vos propos. La covid est passée entre-temps, de même que la commande de vaccins et la gestion des stocks à l'échelle européenne, et le paquet médicament vient de sortir. La question de la santé commence à être un peu européenne ; il y a une prise de conscience.

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 10 h 10.

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 40.

Audition de M. Walid Ben Brahim, directeur général d'UniHA, du Docteur Juliette Jacob, pharmacien, coordinateur des achats médicaments du Resah, et de Mme Alexandra Donny, directrice générale adjointe du Resah

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous poursuivons nos travaux en accueillant des représentants de centrales d'achat de produits de santé en milieu hospitalier : le groupement de coopération sanitaire (GCS) de l'Union des hôpitaux pour les achats (UniHA) et le groupement d'intérêt public (GIP) du réseau des acheteurs hospitaliers (Resah).

Renaud Cateland, directeur de l'Agence générale des équipements et produits de santé (Ageps), nous a déjà fourni un éclairage sur le fonctionnement de tels organismes, au rôle crucial dans la chaîne de distribution du médicament – même si l'Ageps est une direction acheteuse de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) et non une centrale d'achat.

L'UniHA est représentée par son directeur général, M. Walid Ben Brahim, accompagné des pharmaciens coordonnateurs Mme Véronique Bardey-Bruyère, des Hospices civils de Lyon, et M. Audric Darras, du centre hospitalier universitaire (CHU) de Toulouse. L'UniHa est une coopérative d'acheteurs hospitaliers publics français, l'un des principaux acheteurs européens dans le domaine de la santé et l'un des premiers acheteurs publics

français tous secteurs d'activités confondus. Elle fut créée en 2005 par les hospitaliers eux-mêmes dans le but de mutualiser leurs achats et leurs expertises ; elle regroupe aujourd'hui 1 312 établissements, dont 123 groupements hospitaliers de territoire (GHT).

Le Resah est un autre opérateur majeur du secteur ; il est représenté par Mme Alexandra Donny, directrice générale adjointe, et par le docteur Juliette Jacob, pharmacien, coordinateur des achats médicaments du Resah. Créé en 2007 pour assurer la mutualisation des achats hospitaliers pour la région d'Île-de-France, il a ouvert en 2016, à la demande de la direction générale de l'offre de soins (DGOS), l'accès à ses marchés à l'ensemble du territoire national.

Alors que le nombre de médicaments dits en tension ne cesse d'augmenter et que l'hôpital paraît en souffrir tout particulièrement, votre témoignage est évidemment incontournable : c'est à l'hôpital, nous ont dit plusieurs personnes auditionnées, qu'il y a le plus de pénuries. Même s'il convient de relativiser au regard de la période de triple épidémie – covid, grippe et virus respiratoire syncytial (VRS) –, l'hôpital reste concerné dans un certain nombre de domaines thérapeutiques.

Nous souhaitons donc entendre votre analyse de la situation actuelle, et connaître la façon dont les organismes que vous représentez, qui sont des outils de rationalisation, de mutualisation et d'optimisation des achats, agissent pour prévenir et gérer les ruptures d'approvisionnement de produits de santé. Vous nous ferez part de vos recommandations pour mettre fin à ce phénomène désormais chronique, et même exponentiel : la mission d'information du Sénat de 2018 dénombrait entre 600 et 700 médicaments en pénurie, contre 2 500 à 3 000 actuellement.

Vous évoquerez notamment les méthodes qui sous-tendent la passation des marchés publics en matière de fourniture de médicaments. Il a été fait référence, devant nous, à des politiques d'achat et à des critères d'attribution dangereux, le phénomène des « méga-appels d'offres » hospitaliers étant notamment régulièrement pointé du doigt. Ce problème est d'ailleurs bien documenté et la mission d'information sénatoriale de 2018 soulignait déjà que « notre politique de rationalisation des achats de médicaments hospitaliers, en privilégiant des appels d'offres de très grande taille, a entraîné une raréfaction des fournisseurs et la multiplication subséquente des difficultés d'approvisionnement ». Vous nous direz si ce constat, que M. Cateland a semblé relativiser, vous paraît toujours d'actualité.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Walid Ben Brahim, Mme Véronique Bardey-Bruyère, M. Audric Darras, Mme Alexandra Donny et le Dr Juliette Jacob prêtent serment.

M. Walid Ben Brahim, directeur général d'UniHA. – UniHA est un groupement public créé en 2005 par et pour les hôpitaux. Ce modèle original, sous forme de GCS, comporte 1 300 adhérents, principalement des établissements publics de santé. Nous avons un ADN d'ancrage dans les hôpitaux publics, dont les représentants composent notre comité d'administration, présidé par un directeur d'hôpital. Nous sommes organisés autour de

13 sites, avec un siège à Lyon. Nos pharmaciens sont dans les hôpitaux, ce qui garantit l'ancrage et la qualification des besoins des hôpitaux, avec un groupement de commandes qui a fait ses preuves. UniHA a agrégé six milliards d'euros d'achats en 2022, dont quatre milliards d'euros pour les produits de santé. Nous avons aussi des activités en matière d'achat d'énergie, ou encore de biologie et de prestations de services.

J'insiste, tout d'abord, sur la notion de taille critique : UniHA a été créée en 2005 pour massifier les achats hospitaliers et réaliser des économies dans un marché pharmaceutique mondialisé. Celui-ci représente aujourd'hui 1 300 milliards d'euros. Même avec quatre milliards d'euros d'achats, nous ne représentons que 0,3 % du marché mondial. Toutefois, notre taille critique est suffisante et nécessaire pour répondre aux enjeux de l'achat public des hôpitaux. Il ne s'agit plus des seules économies, qui restent importantes, mais aussi de la sécurisation des approvisionnements et de la décarbonation des activités. Cette taille critique permet de mobiliser des techniques contractuelles différentes, nécessitant une réelle expertise. Nous leur apportons aussi du temps en gérant les pénuries, alors qu'un hôpital peut y consacrer jusqu'à un pharmacien à temps plein.

Nous mobilisons des techniques de multiattribution. Vous parlez de méga appels d'offres : je ne sais pas ce que c'est. Nous découpons le marché par aire thérapeutique : le temps où le marché de tous les hôpitaux français était confié à un seul industriel est révolu. À la lumière de la pandémie, nous faisons évoluer le poids des critères : le prix conserve une part importante, mais plus prépondérante, autour de 30 % : nous faisons la part belle au développement durable et à la sécurisation. Nous avons été les premiers à mobiliser, aux côtés du Resah, un marché souverain pour les masques, avec la clause de souveraineté européenne.

De plus, nous sommes présents pour répondre aux situations de crise, avec une bonne connaissance du tissu industriel et de la recherche de *sourcing*. Nous pouvons éclairer les pouvoirs publics. Par exemple, lors de la crise des médicaments dérivés du sang, fin 2021, nous les avons aidés à piloter le contingentement, alors que la pénurie aurait pu mettre en péril des prises en charge.

Nos préconisations tournent autour d'une évolution de notre positionnement, à la demande de nos adhérents. Aujourd'hui, l'approvisionnement est géré par l'industriel. Nous travaillons à la constitution de stocks réels, et non contractualisés, et à une filière souveraine. L'achat hospitalier reste éclaté : nous ambitionnons de coordonner les initiatives et les appels d'offres aux côtés des pouvoirs publics, comme bras armé de la réindustrialisation française.

Mme Alexandra Donny, directrice générale adjointe du Resah. – Le Resah est un GIP créé en 2007, tout d'abord opérateur pour la région d'Île-de-France. Nous sommes une centrale d'achat, mais nous avons aussi un centre de ressources et d'expertise. Nous avons donc un double objectif de mutualisation et de professionnalisation de la fonction achat. Aujourd'hui, nous avons plus de 2 000 établissements de santé et entités médicosociales, pour deux milliards d'euros d'achats mutualisés par an, dont 830 millions d'euros par an pour les médicaments.

Nous tenons au terme de mutualisation, et non de massification : nous regroupons les quantités, mais aussi les expertises, en pharmacie, en achats ou encore en systèmes d'information. Le médiateur des entreprises a labellisé notre centrale d'achat Relations fournisseurs et achats responsables en 2021, nous reconnaissant des qualités de relations durables et équilibrées avec les fournisseurs. Opérateur national depuis 2016, nous adaptons notre politique aux segments d'achats, pas toujours de façon nationale : pour les médicaments,

nous agissons au niveau régional. Ainsi, nous mutualisons les achats pour les hôpitaux – publics et privés non lucratifs – des régions d’Île-de-France et Normandie, avec respectivement 90 et 60 hôpitaux, en suivant les préconisations du programme PHARE (Performance hospitalière pour des Achats REsponsables) de la DGOS. Je laisse de côté les médicaments en monopole, d’autant que les ruptures sont plus courantes pour les médicaments concurrentiels, qui représentent 25 % du montant des achats. Nos coordinateurs achats formulent des préconisations d’alternatives en cas de rupture.

Nous avons longtemps suivi un critère prix, mais nous prenons en compte d’autres éléments depuis la crise sanitaire, notamment la sécurisation, mais aussi – pour les masques et les gants – de clauses de souveraineté européenne. Nous avons également introduit, dans nos appels d’offres, des éléments plus classiques comme des pénalités et des achats pour compte.

Notre première recommandation est de travailler sur l’approvisionnement et la gestion des flux et stocks, réserve importante de performance, et la création de pharmacies de territoire, à usage intérieur, gérées par des dépositaires. Ainsi, les hôpitaux d’un territoire, qui reste à définir – celui du GHT par exemple – pourraient choisir un dépositaire commun.

La deuxième recommandation, que nous avons déjà évoquée au sein du groupe de travail de construction de la feuille de route pour lutter contre les pénuries et améliorer la disponibilité des médicaments en France, est une coordination par l’État des achats de médicaments, avec une mise en commun de moyens et d’expertise et un opérateur national unique qui coordonnerait toutes les parties prenantes. Il faudrait une participation des opérateurs achats, dont l’AP-HP, l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et Santé publique France notamment avec, éventuellement, des déclinaisons régionales. Cette idée nous vient d’échanges avec d’autres centrales d’achat européennes – nous sommes cofondateurs de l’association Ehppa – *European Health Public Procurement Alliance*. Nous pouvons nous inspirer des exemples norvégien, danois et britannique. Depuis la crise sanitaire, la plupart des pays européens renforcent la centralisation. La Commission européenne nous a fait part de ses difficultés de coordination des acteurs et y voit un fort intérêt.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Monsieur Ben Brahim, vous avez mentionné l’ambition d’une filière souveraine d’achat. Pourriez-vous nous en dire plus ?

Madame Donny, vous mentionnez une pharmacie interne liée aux territoires : s’agit-il de ce que fait l’Ageps, qui se heurte au fait qu’elle ne doit pas empiéter sur le terrain concurrentiel ?

Permettez-moi de vous poser quelques questions. Quelles ont été les situations de tensions d’approvisionnement et de ruptures de stock les plus marquantes de ces dernières années ? Quels produits étaient concernés, qu’ils soient génériques ou sous brevet ? Quelles en ont été les conséquences sur les finances des hôpitaux ?

Vous parlez de mutualisation : quels en sont les avantages et les inconvénients ?

La structuration de l’achat public hospitalier voit coexister plusieurs entités juridiques, dont vous avez parlé : Ageps, UniHA, Union des groupements d’achats publics (Ugap). Est-ce satisfaisant pour la prévention et la gestion des pénuries ?

Vous avez mentionné le programme Phare, que la DGOS met en œuvre depuis 2011, et qui met la recherche d'économies au centre de l'achat hospitalier. Quelles en sont les limites ?

Ensuite, l'article 65 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2022 consacre le critère du lieu d'implantation du site de production. Les critères de responsabilité sociale et environnementale interviennent-ils ? Les entreprises ayant délocalisé dans des pays moins exigeants entraînent des ruptures d'égalité en relocalisant sur le sol français.

Le rôle des acheteurs est-il d'accompagner la relocalisation en France et dans l'Union européenne ? Ce matin encore, Mme Bachelot parlait de la nécessité de relocaliser en France, avec une indispensable coordination européenne.

Par ailleurs, on nous a signalé le caractère trop massif des appels d'offres hospitaliers. Qu'en pensez-vous ? Quelle attention portez-vous à la diversification des fournisseurs ?

Constatez-vous que des laboratoires ont pris des engagements pour répondre à des marchés importants, alors qu'ils ne sont pas toujours capables de les tenir ?

Les conditions tarifaires d'achat de médicaments aux industriels par les établissements de santé contribuent-elles aux pénuries ?

Pour finir, dans son rapport de 2017 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes préconisait de mettre fin au régime de liberté des prix propre aux établissements de santé et d'instaurer un régime commun à la ville et à l'hôpital, confié au Comité économique des produits de santé (CEPS), sur le modèle du prix administré des médicaments remboursés. Quels en seraient les avantages pour lutter contre les pénuries ? Y êtes-vous favorables ?

M. Walid Ben Brahim. – La multiplicité des structures d'achat public est une curiosité à laquelle nous sommes confrontés, et un état de fait construit depuis des années. Méfions-nous d'une solution, simple en apparence, consistant à créer une superstructure, couche supplémentaire qui serait longue à créer alors qu'il y a urgence.

L'État doit avoir un rôle de stratégie, et non d'opérateur : il doit définir la stratégie de souveraineté, les segments prioritaires et les objectifs. Aux opérateurs, ensuite, d'agir. Pour ce qui est de la création d'une filière d'achat, et donc d'une équipe, une priorité selon nous – nous avons vingt pharmaciens dont certains sont déjà prêts à agir –, il s'agirait de conduire des appels d'offres spécifiques pour sauvegarder l'activité d'une entreprise, par exemple, ou pour obtenir des médicaments critiques. Il faut ensuite faire en sorte que les acteurs de cet écosystème se coordonnent, pour faire monter en expertise tous les acheteurs hospitaliers, parfois démunis : dans certains groupements, un seul pharmacien est chargé des achats de dizaines d'hôpitaux.

Oui, une centrale d'achat doit être le bras armé de la réindustrialisation et de la souveraineté sanitaire : les relocalisations sont stimulées par l'offre, mais aussi par la demande. Nous sommes légitimes, au travers de notre réseau – certains appels d'offres regroupent 500 hôpitaux – pour sécuriser le débouché pour l'industriel. Toutefois, certains nous disent que même ces volumes ne suffisent pas : une approche européenne est donc indispensable.

Mme Véronique Bardey-Bruyère, pharmacien coordonnateur d’UniHA. –

Il y a un paradoxe à dire que les méga-appels d’offres causent des pénuries. Nos quatre milliards d’euros d’achats représentent très peu à l’échelle mondiale. Je me suis occupée, de très près, des médicaments dérivés du plasma : sans notre dimension nationale, les difficultés pour les patients auraient été bien plus aiguës, avec des pénuries en hémoglobine et en albumine. Notre connaissance des besoins des adhérents, qui nous ont alertés, et notre relation avec les fractionneurs – par chance, il en existe un français, mais il est en cours de reconstruction de son outil industriel, défaillant – nous ont permis, en coopération avec l’ANSM et la DGOS, de capter le plus grand volume possible de médicaments, le tout dans un contexte de prix administrés. Avec la DGOS, nous avons réparti les quantités attribuées à chaque établissement, mois par mois, pendant un an.

Nous avons gagné une bataille, mais pas la guerre. Cependant, c’est ce qui nous permet de réagir sur le terrain. Étant aussi praticienne d’un CHU, je n’ai aucun intérêt à générer des pénuries. Patients et prescripteurs doivent disposer de tout l’arsenal thérapeutique nécessaire. Les méga-appels d’offres – notion à définir, car nous sommes sur du multiattributaire – ont, au contraire, l’objet de lutter contre ces pénuries.

M. Audric Darras, pharmacien coordonnateur d’UniHA. – En matière d’ingénierie contractuelle, nous avons largement recours à la multiattribution, sous toutes ses formes. Elle permet de répartir les volumes d’achats sur de multiples fournisseurs, avec un prérequis d’évaluation, pour les molécules qui le justifient. Mutualiser ces volumes est une force. Il s’agit de massifier non en quantité absolue, mais en termes de poids relatif sur le marché français. En outre, il ne faut pas multiplier les références au sein d’un établissement, ce qui entraînerait un risque de désorganisation et d’usage.

Dans le cadre de la multiattribution, les fournisseurs ne doivent pas avoir la même chaîne d’approvisionnement, et cela ne doit dégrader ni la qualité des produits ni les conditions économiques. Sur certaines molécules critiques, nous répartissons nos fournisseurs par zone géographique.

Mme Alexandra Donny. – Les pharmacies de territoire auraient du sens pour une partie des missions de l’Ageps relatives à l’approvisionnement logistique, notamment face aux problématiques de gestion des stocks. L’échelle du territoire considéré est à définir selon les contraintes régionales.

La mutualisation présente l’avantage de la mise en commun de l’expertise. Mutualiser permet d’avoir des experts – pharmaciens, logisticiens, juristes – sur l’ensemble des domaines. On ne peut avoir une telle expertise dans chaque groupement régional.

Le programme Phare laisse toujours une grande place au prix, mais de nouvelles thématiques, liées à la logistique, à l’approvisionnement et aux achats responsables, sont désormais prises en compte.

Concernant les opérateurs, la question n’est pas tant leur nombre que la façon dont ils réalisent leurs achats.

Mme Juliette Jacob, pharmacien, coordinateur des achats médicaments du Resah. – Nos établissements ont subi des manques durant la crise de la covid-19, ainsi que des pénuries d’amoxicilline et de paracétamol. J’ai aussi en tête les pénuries des médicaments dérivés du sang. Nous avons travaillé en consortium pour assurer un approvisionnement

pérenne et diversifier les fournisseurs, ce qui évite l'assèchement de la concurrence. Ainsi, nous avons aujourd'hui quatre fournisseurs d'immunoglobulines.

Ensuite, nous avons subi une rupture sur les solutés massifs, en raison des difficultés financières d'un laboratoire. Notre mécanisme d'acquisition dynamique nous a permis de lancer un nouveau marché pour référencer un titulaire dans un court délai. La rupture était annoncée en décembre ; le nouveau titulaire commence le marché en mai.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je souhaite davantage de précisions sur les situations de tension et de rupture les plus marquantes des dernières années, leur effet sur les finances hospitalières, ainsi que la prise en compte des critères environnementaux, sociaux et d'implantation des sites. Ensuite, vous n'avez pas répondu sur les engagements pris par certains laboratoires pour obtenir un marché, alors qu'ils ne sont pas en capacité de les tenir. Enfin, je souhaitais avoir des éléments sur les recommandations de la Cour des comptes quant à la liberté des prix.

M. Walid Ben Brahim. – Les conditions financières consenties aux établissements de santé participent à un système de régulation des prix du médicament à deux vitesses. Certains médicaments sont négociés à des prix très bas une fois tombés dans le domaine public, quand d'autres médicaments, très innovants, sont vendus à des prix très élevés, voire prohibitifs. Nous n'avons pas intégralement la main sur la fixation des prix, mais nous plaidons pour la réduction de cet écart.

M. Audric Darras. – La cartographie des lieux de production établie au travers de nos appels d'offres s'avère intéressante pour l'évaluation de l'impact environnemental de la production des médicaments, mais également en matière d'analyse du risque. En effet, nous obtenons des informations sur l'éclatement des chaînes de production, le niveau d'intégration des sites chez les différents acteurs ainsi que sur les éventuelles stratégies de diversification des approvisionnements conduites par nos fournisseurs. Sur le plan environnemental, connaître cette localisation nous permet d'évaluer l'impact environnemental des principales étapes de production : production des matières premières, façonnage, transport. Nous avons ainsi été conduits à valoriser des entreprises qui produisent en circuit court dans des pays européens.

En effet, l'application de ces nouveaux critères de choix expérimentée lors d'une récente consultation relative aux médicaments anti-infectieux a conduit à modifier l'attribution des marchés pour un quart des lots, pour lesquels les résultats ont été favorables à des sites de production européens.

Mme Véronique Bardey-Bruyère. – Il est arrivé à plusieurs reprises qu'un industriel se désengage entre le moment où il répondait à notre appel d'offres – la date limite de réception des offres (DLRO) – et le démarrage du marché, soit du fait d'un manque de volumes, soit parce qu'il ne pouvait plus garantir le prix auquel il s'était engagé initialement. Or un tel désengagement est non seulement impossible dans le cadre du code de la commande publique, mais inenvisageable pour l'organisation de nos hôpitaux. La gestion de ce problème alourdit considérablement le processus d'achat. Il revient aux acheteurs de trouver un terrain d'entente dans la négociation pour que les établissements continuent à être approvisionnés, sans surcoût excessif.

S'agissant des coûts, nous pouvons nous demander si l'innovation est devenue le seul moyen de financement de l'industrie pharmaceutique. Certains traitements de thérapie

génique présentent en effet un coût de traitement unitaire par patient stratosphérique, quand le prix de certaines molécules matures s'avère ridiculement bas. Nous peinons à connaître le véritable prix de revient d'un médicament.

Mme Juliette Jacob. – Je n'ai pas de chiffres précis à vous communiquer concernant l'impact des pénuries de médicaments sur les finances des établissements du Resah, mais je pourrai vous en fournir ultérieurement. La défaillance d'un fournisseur entraîne toutefois inévitablement un surcoût pour les établissements concernés, tenus d'avancer les frais relatifs au changement de fournisseur, lesquels peuvent augmenter en cas de contentieux.

Le Resah applique des critères visant à garantir les défauts d'approvisionnement, pour prévenir les ruptures. Nous recensons ainsi le nombre et la localisation des sources d'approvisionnement de nos fournisseurs – en matières premières comme en produits finis –, ainsi que les moyens d'information mis en œuvre sur la disponibilité des produits et les solutions proposées en cas de pénurie – propositions d'importations, modalités de règlement des pénalités, *etc.*

Notre système de pénalités responsabilise les fournisseurs et peut permettre par ailleurs de prévenir les désengagements, raison pour laquelle nous souhaitons le maintenir dans nos cahiers des charges.

Nous avons également instauré des critères en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE), impliquant la demande de certaines certifications ainsi que, sur le plan du transport, la vérification de l'optimisation des tournées et du taux de remplissage des camions. Il serait d'ailleurs intéressant de construire une grille commune à toutes les centrales d'achat pour les informations demandées aux fournisseurs ainsi que pour leur évaluation, la RSE occupant une place grandissante dans nos critères d'évaluation de produits.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Comment utilisez-vous l'intelligence artificielle pour améliorer la traçabilité de la chaîne d'approvisionnement des médicaments ?

Mme Laurence Muller-Bronn. – L'hôpital étant l'acteur le plus exposé en situation de crise, avez-vous un accès prioritaire aux médicaments et, dans le cas contraire, devriez-vous en avoir un ?

Quelles leçons avez-vous tirées de la pénurie de médicaments survenue dans le secteur des soins intensifs pendant la crise sanitaire ? Avez-vous établi une liste de molécules critiques et de produits de santé indispensables à travers votre réseau ?

Mme Émilienne Poumirol. – Comment l'écart entre les prix, très bas, des produits matures et les prix stratosphériques des produits innovants se justifie-t-il ? À titre d'exemple, un traitement en thérapie génique peut coûter jusqu'à deux millions d'euros quand une boîte de Doliprane ne coûte que quelques euros.

Mme Pascale Gruny. – Vous avez exprimé de nombreuses attentes à l'égard de l'Union européenne. Or celle-ci dispose seulement d'une compétence d'appui en matière de santé. Si cela lui a permis de nouer des partenariats pendant la crise de la covid-19, ces derniers sont difficiles à généraliser, car ils nécessitent l'accord de tous les États membres.

Par ailleurs, le grand nombre de critères appliqués dans les appels d'offres en France – il est supérieur à celui qui est observé dans les autres pays européens, notamment en

RSE – n'est-il pas dissuasif pour les entreprises qui ont parfois intérêt à vendre dans d'autres pays, pour des questions de rentabilité ? Quelles solutions pourrions-nous trouver pour remédier à cette situation qui aggrave les pénuries ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Pourriez-vous apporter une réponse précise concernant le coût des pénuries de médicaments ?

Privilégiez-vous l'achat de médicaments génériques pour certains traitements jugés essentiels, sachant que l'arrivée de nombreux génériques dans les hôpitaux peut perturber les médecins dans leurs habitudes de prescription ?

Comment s'articule votre politique de prix avec les choix effectués dans le cadre des contractualisations entre les laboratoires et le CEPS ?

Des méga-appels d'offres ont été organisés, notamment concomitamment avec l'arrivée des génériques, dans le but de diminuer les dépenses de santé, ce qui a conduit à l'assèchement de la production de certains médicaments en Europe et à la constitution de monopoles dans le monde. Les pouvoirs publics vous associent-ils à un retour en arrière sur ce point, y compris au niveau européen ?

M. Walid Ben Brahim. – Une recherche d'économies a effectivement eu lieu dans un contexte de forte concentration de l'industrie pharmaceutique, ce qui a conduit à l'arrêt de la production de certains médicaments par certains producteurs qui en ont délégué la fabrication. De petits acteurs sont donc arrivés sur les marchés, notamment pour la production de certains génériques.

En tant que centrale d'achat, nous nous préoccupons de savoir comment accompagner les entreprises qui peinent parfois à répondre à nos appels d'offres en raison de leur complexité et de la multiplicité, indispensable, des critères qu'ils contiennent. Nous préférons ne pas abaisser notre niveau d'exigence, car c'est ce que nous devons à nos hôpitaux et à nos adhérents, mais nous devons également accompagner ces entreprises. Nous avons beaucoup à apprendre des collectivités territoriales sur ce point, pour faciliter l'accès à la commande publique.

Sur la question des outils et technologies utilisés, nous avons un processus de montée en charge des systèmes d'information. C'est un sujet clef, car nous avons pour ambition de devenir à terme un établissement pharmaceutique, c'est-à-dire de gérer tout le processus d'approvisionnement, de la commande à la délivrance des médicaments. Nous avons développé en interne un outil intitulé Hermès, qui nous permet d'avoir les signaux de rupture du terrain. Toutefois, il faut aller plus loin et développer des outils numériques prédictifs pour mieux anticiper les pénuries, en fonction des volumes de commandes, voire des données épidémiologiques. Nous sommes résolument engagés dans cette voie.

L'échelon européen est important, notamment en termes de taille de marché. Nous avons des discussions avec la Commission européenne, afin de prévoir des partenariats. Je pense au club des *Big Buyers*, qui permet de développer les échanges et de trouver des débouchés avec des industriels, notamment pour ce qui concerne des projets de relocalisation ou de fabrication de molécules critiques sur le sol français ou européen, les débouchés d'Uni-HA ou des hôpitaux français n'étant jamais suffisants.

Je ne saurais répondre à la question du coût des pénuries. En revanche, à l'hôpital, le coût en ressources humaines est considérable. En effet, les circuits de commande et d'approvisionnement y sont très peu dématérialisés : on a encore beaucoup recours au fax pour commander les médicaments et certains CHU ont jusqu'à 600 fournisseurs, soit autant de factures à traiter, avec le temps de traitement et le nombre d'agents que cela suppose. Il y a là un important gisement de productivité tant économique qu'écologique.

En tant que grossiste répartiteur, nous souhaitons agir à l'échelon national – l'échelon régional a du mal à trouver son équilibre économique, comme les études l'ont montré –, ce qui permettra de rationaliser les circuits de commande hospitaliers et de redonner du temps aux hôpitaux.

Enfin, et nous le déplorons, nous n'avons malheureusement aucun lien avec le Comité économique des produits de santé (CEPS). Nous en avons le souhait, car nous avons des sujets à travailler ensemble.

Mme Juliette Jacob. – Nous non plus, nous n'avons aucun contact direct avec le CEPS. Nous attendons la publication des avis de prix au *Journal officiel*, comme les autres établissements de santé.

Mme Alexandra Donny. – Pour notre part, pour ce qui relève de la chaîne d'approvisionnement, nous passons par des processus de commande publique et de passation de contrats qui sont exécutés par les hôpitaux adhérents. Nous ne gérons pas toute la chaîne d'approvisionnement. En revanche, il faut travailler sur ce sujet, car il y a là des gains à trouver.

Aujourd'hui, nous disposons uniquement d'un outil pour gérer l'information transmise à nos adhérents sur les ruptures de médicaments. Il s'agit d'un outil de dialogue entre les laboratoires, le Resah en tant que coordonnateur et les adhérents. Nous n'avons pas de système de gestion globale, car chaque hôpital gère son approvisionnement en direct.

Mme Véronique Bardey-Bruyère. – L'ingénierie contractuelle nous permet de tenter de nous prémunir contre les surcoûts. Dès l'attribution des marchés, nous avons un attributaire de rang 1 et un attributaire de rang 2, avec lesquels nous avons déjà négocié un prix, pour nous prémunir des comportements prédateurs de certains fournisseurs et éviter que les hôpitaux ne paient le prix fort lorsqu'ils sont au pied du mur.

À l'hôpital, nous ne favorisons pas plus le générique que le princeps. Nous privilégions le mieux-disant, qui est établi selon nos critères.

Au-delà de la pénurie de médicaments, il faut aussi évoquer la pénurie des dispositifs médicaux, laquelle est extrêmement prégnante et source de désorganisation dans nos établissements. Autant, en cas de pénurie de médicaments, nous avons la capacité d'être très réactifs, de faire de la substitution et de définir des équivalences, autant le dispositif médical, surtout quand il est technique, est très opérateur-dépendant, car il peut nécessiter une courbe d'apprentissage.

Je livrerai un témoignage concernant un produit frontière, les solutions hydroalcooliques (SHA), dont j'ai la charge pour UniHA, qui sont dans le périmètre pharmaceutique. Pour éviter un monopole de fait, nous avons créé des lots géographiques et découpé la France en quatre. Or il se trouve que les SHA doivent être extrêmement bien

tolérées par le personnel soignant et que, à l'issue d'essais assez longs, les quatre régions ont souhaité faire appel au même fournisseur. On a beau avoir une ingénierie contractuelle nous permettant de nous prémunir contre de potentielles ruptures d'approvisionnement, on n'abandonne pas la qualité au profit de critères qui seraient, par exemple, économiques, quand bien même on cherche à ne pas basculer dans la dépendance.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – En d'autres termes, les services hospitaliers vous font donc des retours sur certains médicaments qui ont été retenus.

Mme Véronique Bardey-Bruyère. – **Bien sûr ! Un suivi est organisé tout au long de l'exécution du marché.** Nous tenons compte des témoignages et faisons un retour d'expérience pour l'itération suivante.

M. Audric Darras. – Nous établissons des *short lists* des molécules critiques – par leur place dans l'arsenal thérapeutique ou la structuration de leur chaîne d'approvisionnement –, ce qui définit la stratégie d'achat qui sera déployée. La stratégie de diversification porte en priorité sur ces molécules.

Pour les molécules où nous avons des parts de marché relativement modérées, nous avons recours à des attributions avec un rang 1 et un rang 2. La précontractualisation nous donne une réactivité plus grande au moment de l'arrivée d'une rupture, avec un prix prédéfini.

En ce qui concerne les surcoûts, nos marchés prévoient, si l'on doit avoir recours à un deuxième attributaire ou un autre fournisseur au moment d'une rupture, que le différentiel de coût est porté à la charge de celui qui est défaillant. Dans l'ingénierie contractuelle que nous développons, notamment pour les molécules critiques, dans la mesure où les deux attributaires ont des prix relativement proches, cette clause est apparue comme n'étant plus pertinente et a été remplacée par une modalité de pénalité, ce qui entraîne un dédommagement pour l'établissement plutôt qu'un jeu de passation de trésorerie.

La modalité de détermination des prix n'est pas la même selon qu'il s'agit de molécules matures ou de molécules innovantes. Les molécules innovantes font l'objet d'une évaluation médico-économique, alors que le prix hospitalier des molécules matures est, par le jeu de la concurrence, défini par l'industriel en fonction des exigences de nos contrats et du coût de revient. C'est ce qui explique la très grande différence avec les molécules innovantes, puisque le coût industriel n'est pas le critère de détermination du prix.

Lorsque les prix sont réglementés, c'est le CEPS qui attribue le prix de remboursement.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Arrive-t-il que le prix payé soit plus cher que le prix fixé par le CEPS ?

M. Audric Darras. – En théorie, non, et dans la pratique, non plus, même s'il est assez difficile de comparer, puisque nous avons uniquement connaissance des prix réglementés publiés au *Journal officiel*. Nous ne connaissons pas le montant des remises.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie 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 Sonia de La Provôté, présidente -

Audition des syndicats de médecins

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Notre commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française poursuit ses travaux par l'audition conjointe de plusieurs syndicats et représentants de médecins.

L'audition de l'Académie de médecine, du Conseil national de l'ordre des médecins et de l'Intersyndicat national des praticiens d'exercice hospitalier nous avait permis, le mois dernier, de recueillir le témoignage des prescripteurs sur les phénomènes de pénurie. Parce que les médecins sont en première ligne face aux difficultés d'approvisionnement, il nous a toutefois semblé indispensable d'entendre plus largement aujourd'hui leurs représentants.

Les pénuries de médicaments affectent en effet largement l'exercice médical. Lors de leur audition, l'Académie et le Conseil national de l'ordre ont particulièrement insisté sur le manque d'information des médecins, la perte de confiance des patients, la difficulté d'adapter les stratégies thérapeutiques et les risques iatrogéniques ou de surdosage induits. S'ajoutent à cette liste les retards de prise en charge thérapeutique, voire, parfois, les renoncements. Tous ces éléments ont un coût pour la santé publique et pour celle des patients.

Derrière les pénuries de médicaments, se pose la question des contingentements, qui n'est pas négligeable dans l'exercice quotidien. Parmi les difficultés que nous souhaitions que vous évoquiez figure notamment le temps médical passé à traiter ces questions, notamment en lien avec les pharmaciens, dont nous avons déjà reçu les représentants.

Nous souhaiterions identifier les dispositions qui pourraient permettre de faire évoluer positivement la situation, dans le sens d'une meilleure maîtrise des pénuries.

Nous entendons donc aujourd'hui M. Frédéric Carvalheiro, directeur général de MG France ; le Dr. Bruno Perrouy, président du syndicat « Les spécialistes – CSMF » ; le Dr. Corinne Le Sauder, présidente de la Fédération des médecins de France, et le Dr. Benoît Coulon, administrateur et responsable des relations avec le monde politique de « Médecins pour demain ». Je précise que le Dr. Jérôme Marty, président de l'Union française pour une médecine libre Syndicat, qui devait être parmi nous aujourd'hui, a eu un empêchement de dernière minute.

Nous souhaiterions que vous présentiez très concrètement, dans un bref propos introductif, la manière dont les pénuries de médicaments affectent la prise en charge des patients et les conditions de travail des médecins, ainsi que les difficultés que vous rencontrez au quotidien.

Je vous céderai tour à tour la parole, pour une durée de cinq minutes, que je vous demanderai de ne pas dépasser puisque vous êtes nombreux à avoir répondu à notre invitation – ce dont nous nous félicitons. Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions, avant que les autres commissaires n'interviennent.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun votre tour, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Frédéric Carvalho, les Drs Bruno Perrouy, Corinne Le Sauder et Benoît Coulon prêtent serment.

M. Frédéric Carvalho, directeur général de MG France. – La question de la rupture des approvisionnements en certaines molécules renvoie avant tout à la logique financière liée à cette industrie, qui aboutit notamment à un arrêt de la fabrication d'anciennes molécules peu rentables financièrement, mais indispensables dans le panel thérapeutique du médecin généraliste au quotidien, d'autant que ces molécules sont souvent sans aucun équivalent de substitution. Cela aboutit également à un déséquilibre dans les dépenses de santé entre le budget alloué aux médicaments et les ressources disponibles pour les professionnels de santé.

La question de la rupture de l'approvisionnement ne signifie pas que les médecins surprescrivent, comme on a pu entendre. Hors contexte épidémique, comme, par exemple, cet hiver, désigner les généralistes comme responsables est une erreur d'analyse. Toutefois, concernés par l'enjeu d'une meilleure pertinence des prescriptions, nous aimerions disposer d'une gamme élargie de tests rapides d'orientation diagnostique (Trod) à effectuer au cabinet pour étayer le diagnostic et les indications. C'est sans doute une voie intéressante pour l'avenir.

Face à ces ruptures, les médecins généralistes s'adaptent au mieux. Le risque est que des ruptures s'enchaînent, les unes après les autres, jusqu'à ce que les indications deviennent de moins en moins pertinentes, avec des risques d'effets secondaires de plus en plus élevés. Les ruptures ne concernent pas que les médicaments thérapeutiques, mais également les vaccins, avec le risque d'une diminution de la couverture vaccinale de la population. Le vaccin contre l'hépatite B a été en rupture pendant plusieurs années, le BCG a été indisponible jusqu'en janvier 2023. Les médecins s'inquiètent des risques pour la santé de leurs patients, en raison de substitutions approximatives, retards de délivrance, traitements incomplets ou de l'inobservance des patients par crainte de la rupture ou d'un manque de confiance dans la nouvelle molécule ou les nouveaux médicaments.

M. Bruno Perrouy, président du syndicat « Les spécialistes - CSMF ». – Le problème des ruptures d'approvisionnement n'est pas si récent ; nous le vivons depuis de très nombreuses années. Il ne s'agit pas de ruptures complètes, mais de réorientations d'approvisionnement vers d'autres pays d'Europe. Régulièrement, les grossistes se disent en rupture. Les pharmaciens nous relaient ce message, mais, si l'on appelle le laboratoire fabricant, il a encore des stocks. C'est ainsi depuis une dizaine d'années et cela a pu mettre des patients en difficulté.

Il n'y avait plus assez de médicaments en stock chez les grossistes. Désormais, on a vu apparaître des problèmes de fabrication, notamment avec la covid, et des problèmes liés à la mondialisation de la fabrication des médicaments et à sa nécessaire relocalisation, qui est vraiment un vrai sujet. Ces ruptures d'approvisionnement pures et dures nous contraignent à faire de l'à peu près, en cherchant un médicament qui ressemble, mais qui n'est pas toujours identique et n'a pas toujours les mêmes effets secondaires. Pour le patient, cela pose

problème, car l'apparence n'est pas la même, non plus que l'absorption, ni les conditions d'utilisation.

S'il s'agit du Doliprane pédiatrique, cela pose problème, car un enfant fébrile peut présenter des complications. Par exemple, des convulsions fébriles pourraient être évitées par simple absorption de Doliprane. On rencontre le même problème avec les antibiotiques : on observe des complications d'angines non soignées. Pour les pathologies plus graves, c'est encore plus inquiétant, par exemple pour des patients qui souffrent d'épilepsie ou de la maladie de Parkinson. Il y a trois médicaments pour les patients parkinsoniens : Modopar, Sinemet et Stalevo. Ces médicaments contiennent, certes, de la lévodopa, mais avec une absorption différente. Un changement de médication peut conduire à des complications, avec de la dyskinésie. Il est donc important qu'on arrive à résoudre rapidement ce problème de rupture d'approvisionnement et de fabrication.

Mme Corinne Le Sauder, présidente de la Fédération des médecins de France. – En tant que prescripteurs, nous sommes au bout de la chaîne, face à nos patients. On le voit surtout en pédiatrie, où il y a énormément de problèmes, notamment en raison de manques d'antibiotiques et d'antipyrétiques. Nous manquons aussi de traitements contre l'asthme, alors que nous recevons en ce moment beaucoup de patients allergiques.

Nous communiquons beaucoup avec les pharmaciens, mais nous ne sommes jamais au courant d'une rupture d'approvisionnement de médicaments, devant laquelle ceux-ci sont d'ailleurs impuissants. Ce sont des situations catastrophiques, qui occasionnent des pertes de chance, sans parler du temps de consultation perdu, alors que notre temps médical est très compté.

Nous nous sommes aperçus que ce qui manque dans le Val-de-Loire ne manque pas dans le sud de la France, par exemple. Dans le Sud, il manque des anti-inflammatoires, de l'Apranax et beaucoup d'antibiotiques, dont les stocks s'épuisent les uns après les autres. Des formes pédiatriques ont été préparées avec des dosages pour adultes, ce qui impose un travail supplémentaire aux pharmaciens et pose un problème aux patients. De fait, pour les enfants, l'antibiotique a un drôle de goût...

Il y a une hiérarchie des médicaments. Certains sont indispensables et il serait très ennuyeux qu'on en manque. Je pense aux anticoagulants, à tous les traitements neurologiques, aux psychotropes, à l'insuline, aux antihypertenseurs et à tous les traitements d'urgence. Parfois, il n'y a aucun équivalent. Face à nos patients, nous essayons de pallier les ruptures d'approvisionnement, en nous débrouillant avec ce que nous avons.

M. Benoît Coulon, administrateur et responsable des relations avec le monde politique de « Médecins pour demain ». – « Médecins pour demain » a reçu beaucoup de signalements de ruptures de médicaments. D'abord, pour des antibiotiques, notamment pour les enfants. Les flacons en verre, en particulier, ont manqué. Puis, pour les corticoïdes, ce qui a posé des problèmes pour les maladies auto-immunes. Il y a eu aussi les sirops antitussifs et les anticoagulants, notamment l'Arixtra, qu'on utilise beaucoup en cas de phlébite ou d'embolie pulmonaire. La xylocaïne – un anesthésiant – a manqué aussi. Cela a posé des problèmes pour des sutures ou des mises en place d'implants dans les suites d'interruption volontaire de grossesse (IVG). Le paracétamol, enfin, a été en rupture, y compris le paracétamol associé à la codéine.

Plus grave, les médicaments pour traiter le diabète ont manqué, avec une pénurie d'insuline rapide et plus lente, ou de médicaments comme le Janumet, le Velmetia et l'Ozempic. Ce dernier est un médicament très prescrit, qui a été détourné pour les régimes dans des réseaux sociaux comme TikTok, ce qui a posé des problèmes d'approvisionnement dans le monde entier.

À cause de pénuries, des protocoles de désensibilisation pour les allergies ont dû être interrompus. Nous avons manqué d'antimigraineux, aussi, et de vaccins : hépatite B, zona, méningite, ou Rotarix pour les gastro-entérites du nourrisson. Les pilules abortives ont manqué également, notamment MisoOne, utilisée dans les IVG médicamenteuses. Des médicaments utilisés en psychiatrie ont aussi connu des ruptures : ce fut le cas du Lamictal et du Diazépam. Des chimiothérapies ont dû être décalées, y compris à l'hôpital Saint-Louis à Paris. Dernière remontée : les pistolets pour les biopsies de prostate ont manqué, ce qui occasionne deux mois de délai pour dépister un cancer de la prostate.

Tout cela a posé des problèmes, notamment pour les antibiotiques. On voit des familles en apporter du Maroc, d'Israël ou du Portugal, ou passer des heures à écumer quatre, cinq ou six pharmacies pour en trouver.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je vous remercie pour ces informations qui corroborent celles que nous avons recueillies lors des auditions précédentes.

On nous a aussi indiqué que les médecins manquaient souvent d'informations et qu'ils les obtenaient en fait par les pharmaciens. Ce problème est-il le même à l'hôpital et en ville ? Par quels moyens les médecins pourraient-ils être mieux informés ? La Haute Autorité de santé (HAS) contribue à relayer les recommandations de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) en la matière, notamment en insérant des messages dans les logiciels d'aide à la prescription : est-ce utile, suffisant ?

L'ANSM publie également des recommandations pour adapter les prescriptions, en proposant, par exemple, des réductions de durée ou des substitutions. Cela a été fait, par exemple, pour l'amoxicilline. Cet accompagnement vous semble-t-il suffisant ?

Comment améliorer le dialogue qui existe entre les médecins et les pharmaciens ?

L'ANSM pointe aussi du doigt le rôle de la surconsommation de médicaments en France qui pourrait expliquer en partie les phénomènes de pénurie. Qu'en pensez-vous ?

Les pénuries de médicaments ont des causes multiples, les réponses doivent donc l'être aussi. Pensez-vous possible d'étendre les dates de péremption des médicaments ? Cela aurait-il une incidence sur l'effet thérapeutique ?

L'adaptation des prescriptions du fait des pénuries peut présenter des risques iatrogéniques ou de surdosage. Comment les maîtriser ?

M. Benoît Coulon. – Je voudrais revenir sur le cas des antibiotiques, en particulier au regard de l'audition du directeur général de l'assurance maladie par votre commission d'enquête.

Il y a d'abord la qualité de la prescription en France. Ce qui génère de la biorésistance, c'est la consommation d'antibiotiques à large spectre. Or une étude européenne a montré que la France se classait parmi les meilleurs de ce point de vue : les médecins

français prescrivent moins d'antibiotiques à large spectre que dans la plupart des pays européens, notamment l'Allemagne, la Belgique ou l'Italie – seuls la Suède, le Danemark et la Finlande font mieux que nous.

Ensuite, la prescription et la consommation sont deux choses différentes. Santé publique France s'intéresse surtout à la prescription. Or l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a réalisé une étude qui montre qu'un tiers de la consommation des antibiotiques a lieu en dehors de toute prescription, ce qui est énorme.

Trois phénomènes peuvent expliquer cette consommation hors prescription.

D'abord, après un traitement, il reste souvent des boîtes dans l'armoire à pharmacie, que les gens peuvent consommer en autoprescription : il serait peut-être intéressant de réfléchir à une vente à l'unité comme cela existe dans d'autres pays.

Ensuite, la loi autorise dorénavant – je ne sais si cette mesure est entrée en vigueur – un accès direct aux antibiotiques en pharmacie pour les infections urinaires et les angines. Les patients risquent de faire pression sur les pharmaciens pour qu'ils leur donnent des antibiotiques.

Enfin, de nombreuses personnes achètent des médicaments sur internet – selon une étude de 2011, 10,4 millions de Français l'avaient déjà fait... C'est un sujet assez préoccupant de manière générale.

Une thèse universitaire faite à Caen a montré que réduire la consommation de médicaments et le faire accepter aux patients supposait de faire de la prévention, ce qui prend du temps. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui justifient notre demande d'une consultation à 50 euros : la consultation durerait alors deux fois plus longtemps.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Notre commission d'enquête porte uniquement sur la pénurie de médicaments.

M. Benoît Coulon. – Je comprends, je voulais simplement mettre en avant le fait que la prévention prend du temps. Et si le patient est convaincu qu'il ne faut pas prendre, dans son cas, d'antibiotique, nous luttons aussi contre les pénuries. Je vous rappelle quand même que, selon une étude de l'OMS, 60 % des gens – 52 % en France – croient que les antibiotiques sont efficaces contre les virus !

Mme Corinne Le Sauder. – L'éducation thérapeutique est très importante, notamment pour éviter l'automédication. La campagne « Les antibiotiques, c'est pas automatique ! » a été très positive en termes de prise de conscience et il serait intéressant de recommencer ce type de campagne.

La téléconsultation peut aussi poser des problèmes pour le sujet qui vous occupe, parce que, en l'absence d'examen physique, d'auscultation, des médecins ont parfois tendance à prescrire des antibiotiques à large spectre, voire de la cortisone, alors que cela n'est pas forcément nécessaire.

L'épidémie de covid a eu un effet positif sur la prévention : les gens se lavaient régulièrement les mains, faisaient attention, *etc.* La prévention joue un rôle très important pour lutter contre la diffusion des maladies, et je crois que nous devrions rappeler l'importance des gestes de base, et ce dès le plus jeune âge.

Aujourd'hui, tous les médicaments ont tendance à se ressembler ; ils ont la même forme, la même couleur... Les gens peuvent donc plus facilement se tromper et mélanger les médicaments. Il faut de toute façon être très vigilant sur les questions d'interactions médicamenteuses et de surdosages.

À une époque – je ne sais pas si c'est encore le cas –, les délais de péremption des génériques étaient plus courts que ceux des princeps. Par ailleurs, le prix des génériques est plus bas, ce qui peut constituer un problème.

D'un autre côté, il existe maintenant des conditionnements plus adaptés à des traitements courts, ce qui a tout de même permis d'améliorer la situation en termes de médicaments restant dans l'armoire à pharmacie. Nous devons aussi régler le problème de la récupération des médicaments non consommés ; cela se faisait davantage il y a quelques années.

Enfin, il faut bien se rendre compte que seuls les pharmaciens peuvent nous dire ce qu'ils ont en stock ou pas et cela peut varier d'une pharmacie à une autre, d'autant que les médecins ont leurs habitudes de prescription et que les pharmaciens les connaissent et s'y adaptent dans leurs commandes.

En conclusion, il est très important de faire du sur-mesure sur les sujets médicaux.

M. Bruno Perrouy. – Les logiciels d'aide à la prescription nous apportent une aide pertinente, mais ils ne nous envoient pas vraiment d'alertes, ils affichent des messages qui disparaissent ensuite. Il faudrait les configurer autrement pour qu'ils nous avertissent au moment de la prescription. Peut-être faudrait-il saisir les éditeurs de cette question.

Il existe une inertie délétère en ce qui concerne le remplacement des médicaments non disponibles.

Au-delà des problèmes de fabrication que nous avons déjà évoqués, en particulier en ce qui concerne l'approvisionnement en matières premières, il faut rappeler qu'en France environ 50 % des médicaments prescrits ne sont pas consommés : cela coûte évidemment très cher et explique en partie les pénuries, puisque ces médicaments ne sont plus disponibles pour les autres patients. Nous devons donc réfléchir à la manière de ne pas distribuer des médicaments que le patient sait qu'il ne consommera pas, mais que le pharmacien donne quand même.

À titre d'anecdote, chez mes beaux-parents, âgés de 91 et 96 ans, et atteints, l'un de la maladie d'Alzheimer, l'autre de celle de Parkinson, j'ai trouvé 100 boîtes de Doliprane ! Sur les ordonnances, on écrit : « Si douleur, 1 comprimé de Doliprane trois fois par jour » ; le pharmacien en met à chaque fois et les boîtes s'accumulent de mois en mois ! Les logiciels pourraient nous avertir beaucoup plus rapidement de telles situations, de manière à ne délivrer que des médicaments qui soient consommés de manière utile.

Enfin, pour éviter les ruptures d'approvisionnement, il faut s'intéresser à la fabrication. Il faut s'interroger sur les médicaments qui, alors qu'ils étaient disponibles, sont réorientés vers d'autres pays d'Europe. En neurologie, on a longtemps subi de tels problèmes sur des médicaments essentiels contre l'épilepsie ou la sclérose en plaques ; les laboratoires nous expliquaient qu'ils partaient dans des pays européens plus rémunérateurs pour le grossiste. Si je ne me trompe, le laboratoire attribue une quantité donnée de médicaments à

chaque grossiste ; si celui-ci en envoie une partie ailleurs, c'est autant de médicaments qui ne seront pas disponibles pour les patients français.

M. Benoît Coulon. – Selon une étude américaine, 30 % des médicaments prescrits finissent à la poubelle. Un travail de prévention doit être mené ; c'est du temps que le médecin doit consacrer au patient. La polymédication des personnes âgées est un vrai problème ; elles doivent souvent prendre 8, 10, voire 12 médicaments différents chaque jour, pour des pathologies différentes –cardiaques, rénales, pulmonaires... Chaque spécialiste prescrit le meilleur traitement possible pour sa pathologie, mais sans tenir toujours compte des interactions avec les autres spécialités. Cela peut causer des hypotensions, des chutes, des retours à l'hôpital. Le coût de ce problème a été évalué à 3 500 euros par patient en polymédication ; c'est énorme !

M. Frédéric Carvalho. – La question se pose de la recrudescence des maladies chroniques, en lien avec le vieillissement de la population ; nous n'avons pas encore de réponse sur son impact sur la consommation de médicaments.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Le serpent se mord la queue, si je puis dire : plus le risque de pénurie est grand, plus le patient a envie de faire des stocks, dans ce domaine comme dans d'autres. Quelles pistes préconiserez-vous pour réduire l'écart entre la prescription et la consommation de médicaments ? On a parlé d'une campagne de communication contre le recours abusif aux antibiotiques ; comment, au-delà, pourrait-on changer les comportements ? Il n'y a pas de solution miracle.

Mme Pascale Gruny. – Je veux revenir sur la surconsommation ; vous avez dit, monsieur Carvalho, qu'il n'y en avait pas. Des éléments ont été donnés sur l'accès direct en pharmacie, auquel le Sénat est plutôt défavorable, car nous voulons préserver le rôle du médecin, responsable de son diagnostic. Concernant la délivrance de médicaments à l'unité, j'ai récemment entendu un représentant des pharmaciens expliquer que c'était très compliqué ; si c'était simple, on le ferait déjà ! Quant aux achats sur internet, les Français seraient fous de se procurer ainsi des médicaments aux effets inconnus.

Quant aux antibiotiques, je constate dans mon entourage que l'on en prend trop souvent pour un oui ou pour un non. J'ai longtemps eu recours à l'homéopathie ; mon médecin homéopathe ne me prescrivait des antibiotiques que quand c'était nécessaire. Mon médecin traitant actuel n'est pas homéopathe ; il n'a d'autre recours que de me prescrire des antibiotiques. Ma fille vit au Luxembourg ; on ne lui en prescrit presque jamais, l'antibiotique n'est que l'ultime solution. Le tiers payant a aussi eu des conséquences : on ne paye plus, alors pourquoi réduire sa consommation ? On consomme aussi sans doute trop de psychotropes, sans penser aux effets secondaires nocifs et aux interactions avec d'autres médicaments.

Mme Laurence Muller-Bronn. – J'ai peine à croire que la pénurie de médicaments serait le fait d'une surconsommation par les patients. Les pénuries portent souvent sur des médicaments qu'il n'est pas si aisé de se procurer, notamment des molécules utilisées pour des maladies graves, des médicaments contre des cancers... Dans de tels cas, le patient n'y est absolument pour rien, *a fortiori* à l'hôpital ! En revanche, il s'agit souvent de médicaments très coûteux. On met actuellement un peu trop de responsabilités sur le dos des Français ; ils chauffent trop, se lavent trop, se soignent trop... Les trois dernières années ont aussi été assez exceptionnelles ; on a interdit aux médecins de prescrire certains médicaments, de soigner... Que pensez-vous de cette situation ? Quelles en ont été les conséquences ?

Mme Émilienne Poumirol. – J'ai aussi le sentiment que l'on néglige la responsabilité des stratégies de l'industrie pharmaceutique au profit d'une culpabilisation des médecins et des patients. Nous convenons certes tous de la nécessité de la prévention, de campagnes contre le recours abusif aux antibiotiques ou la prescription exagérée de certains médicaments, mais c'est à la marge ! En tant que prescripteurs, situés au bout de la chaîne, comment analysez-vous les causes profondes de ces pénuries, ou tensions d'approvisionnement ? L'organisation de l'industrie pharmaceutique et de la distribution jouent-elles un rôle ? Que pensez-vous de l'information que pourraient fournir les logiciels de prescription ?

M. Benoît Coulon. – Les grands groupes pharmaceutiques mondiaux investissent actuellement dans les domaines les plus lucratifs : cancers, immunologie, vaccins et maladies neurologiques – Parkinson et Alzheimer. Les médicaments peu rentables sont laissés aux autres acteurs, notamment aux fabricants de génériques. La France connaît un problème particulier : les prix des médicaments y sont parmi les plus bas d'Europe, de 10 % à 30 % inférieurs aux prix moyens européens. Des grossistes, dits « *short liners* », achètent des médicaments à bas prix en France pour les revendre plus cher dans un autre pays européen. Notre modèle de marché du médicament au moindre coût trouve ici ses limites. Si l'on n'investit pas massivement dans l'industrie pharmaceutique, notamment celle des vaccins, on sera toujours plus confronté à des pénuries massives.

Concernant l'emploi des antibiotiques en deuxième ligne, cela peut parfois être une solution. Ainsi des infections urinaires : pour une cystite simple, vous pouvez aller directement voir le pharmacien, qui vous remettra, non pas des antibiotiques, mais des spécialités de phytothérapie. Des études réalisées notamment en Allemagne montrent que cette approche a un taux de succès d'environ 50 % ; c'est autant d'antibiotiques prescrits en moins ! On manque d'études internationales sur l'effet réel de la phytothérapie, mais on pourrait construire un système avec les pharmaciens en première ligne et les médecins pour les cystites non simples. Notre technicité en tant que médecins est importante ; nous n'avons pas intérêt à voir des gens pour un arrêt de travail de quelques jours. Il est fondamental de recentrer le médecin sur ses vraies tâches, les plus complexes, et de dégager ainsi du temps médical. Mais il n'est pas si simple de moins prescrire d'antibiotiques : il faudrait davantage de temps médical pour expliquer aux gens pourquoi on ne leur en prescrit pas ; sinon, ce qui est inévitable avec des consultations tendues de 10 minutes, ils iront simplement voir un autre médecin qui leur en prescrira !

Mme Corinne Le Sauder. – En ce qui concerne la question des stocks de médicaments, cela ne permet pas de traiter des crises aiguës, sauf s'il s'agit d'un médicament prescrit au préalable. Mais même dans ce cas, il s'agit alors d'automédication, ce qui n'est pas souhaitable. Avec internet, tout le monde a l'impression d'être médecin – c'est un gros problème.

Dans le cas des maladies chroniques, il y a un intérêt à permettre aux patients de disposer d'un minimum de stock, étant donné le temps qu'il faut pour obtenir un rendez-vous avec le médecin en vue de renouveler l'ordonnance. Cela permettrait de ne plus avoir à recevoir en urgence des patients qui manquent de médicaments pour assurer la continuité de leur traitement.

Néanmoins, les problèmes de stocks se situent plutôt en amont que dans la pharmacie du patient. J'ai connu l'époque où l'on fabriquait du paracétamol à Montargis, ce qu'on a cessé de faire il y a quelques années. Dorénavant, on ne produit plus rien en France.

Faisons attention : 80 % des princeps sont fabriqués en Inde ou en Chine, pour des questions de bas coûts et de rentabilité.

Il y en a ras-le-bol : la médecine n'a pas vocation à être rentable et les médicaments ne sont pas des biens de consommation ! Il convient de rappeler qu'un comprimé, ce n'est pas un bonbon, quels que soient sa couleur et son goût. Il est important d'intégrer cet élément à l'apprentissage de la médecine.

En ce qui concerne la surconsommation, certains continueront toujours de surconsommer. Nous sommes en train de nous rendre compte que, à force de prescrire certains médicaments, nous avons créé des dépendances – des gens sont devenus accros. La dépendance aux médicaments constitue un gros problème. En tant que médecins, nous devons être vigilants et penser à la pharmacovigilance. Lorsque nous prescrivons un antidépresseur à un patient, il faut savoir pourquoi nous le faisons, pour combien de temps, et suivre ce patient.

En effet, le suivi est essentiel. Par exemple, certains patients viennent me voir, car ils toussent. À ce moment, ils n'ont pas besoin d'antibiotiques, mais je sais pertinemment que dix jours plus tard, ils auront une grosse bronchite ou une otite. Or si je leur prescris des antibiotiques en leur disant de ne les prendre que si besoin, ils ne les achètent pas systématiquement. Il est très intéressant d'acquiescer cette confiance entre patient et praticien : les gens consomment beaucoup moins et cela permet de réaliser des économies monstrueuses.

Il est important que les patients nous appellent, quitte à ce que nous leur disions qu'ils n'ont rien de grave. Par exemple, je montre à toutes mes patientes qui ont des infections urinaires comment déterminer s'il s'agit d'une pyélonéphrite pour ne pas qu'elles se soignent par automédication, pensant qu'il s'agit d'une infection urinaire banale. C'est fondamental, car il existe un risque de graves complications, à côté duquel il ne faut pas passer. Il faut donc rester très vigilants et veiller à la hiérarchisation de la prescription.

Le tiers payant a eu pour conséquence que nous ne connaissons plus le prix des médicaments. Même nous, médecins, lorsque nous prescrivons, nous ne savons pas combien nous coûtions – sachant que le prix d'une consultation est minime par rapport aux prescriptions. Voilà ce qu'il faudrait peut-être également revoir dans l'apprentissage des médecins.

Plus on nous demande d'aller vite, moins on est pertinent. Le temps est important : nous en passons beaucoup à expliquer à nos patients pourquoi nous ne leur donnons pas d'antibiotique ou d'antidépresseur. Pour certains patients, nous ne pouvons pas les laisser partir sans prendre le temps de leur parler, de peur qu'ils ne se jettent sous un camion en sortant. Or lorsque nous les écoutons, nous parvenons bien souvent à les soulager et à fixer un rendez-vous ultérieur pour en reparler, ce qui leur évite de prendre des médicaments.

Enfin, le fait d'être empêchés de prodiguer des soins pendant la crise covid a été le drame de beaucoup de patients et de soignants, car l'absence de diagnostics de pathologies graves a entraîné une perte de chance inouïe. Pour nous, il s'agit d'un crève-cœur. Nous avons été profondément choqués, car notre métier, notre code de déontologie, notre éthique, notre empathie, notre altruisme exigent que nous soignons nos patients. Cela m'affecte encore quand j'en parle.

M. Bruno Perrouty. – Pour revenir à la question de la pénurie de médicaments, il est évident que celle-ci est plurifactorielle.

Tout d’abord, elle dépend de la matière première nécessaire à fabriquer le médicament, mais pas seulement. J’en ai parlé avec plusieurs pharmaciens qui m’ont appris que la pénurie concernait parfois non pas le médicament, mais son emballage, par exemple en aluminium. Or sans boîte, les médicaments ne sont pas commercialisés.

Ensuite, le transport peut poser problème pour les médicaments qui sont fabriqués loin de la France. Le coût des containers en provenance de Chine a triplé après le covid : cela se répercute forcément sur le prix des médicaments.

Par ailleurs, la distribution et notamment les grossistes jouent un rôle sur le prix des médicaments, tandis que la pertinence des prescriptions influe sur la consommation. Nous avons évoqué les médicaments non consommés, mais certains médicaments sont également prescrits alors qu’ils ne devraient pas l’être – c’est une évidence ! Étant neurologue, je constate à longueur de journée des prescriptions de benzodiazépines, qui sont des toxiques. Elles alimentent d’ailleurs les services de chirurgie orthopédique. En effet, après 80 ans, la prise de ce type de médicaments, qui ramollissent les muscles, peut entraîner des chutes et des fractures, par exemple du col du fémur. Le problème est qu’il est compliqué d’arrêter de prendre une benzodiazépine ; cela prend du temps et nécessite du temps médical.

J’ouvre une parenthèse provocatrice : depuis neuf mois, je pratique mon activité de neurologue aux côtés d’une infirmière en pratique avancée (IPA) et il est indiscutable que cette collaboration améliore la pertinence de la prise en charge médicale.

En effet, l’IPA a plus le temps que nous d’écouter le patient et peut se pencher sur des problèmes qui peuvent nous sembler annexes, mais ne le sont pas – par exemple la constipation d’un patient atteint de la maladie de Parkinson. Je suis donc un ardent défenseur d’une prise en charge collaborative des patients.

Par ailleurs, les IPA font de l’éducation thérapeutique comme M. Jourdain faisait de la prose, sans que le patient s’en rende compte. Or cela permet à ce dernier de savoir quand et comment prendre les médicaments, ce qui est profitable à son état de forme et empêche les déperditions.

La pertinence de la prescription consiste donc à savoir arrêter la prise de médicaments et savoir ne pas abuser de l’usage de certains médicaments.

Nous avons évoqué les maladies chroniques liées au vieillissement de la population. À cet égard, je fais souvent référence à vos travaux de 2019, qui montraient que le coût de la santé avait augmenté de 4 % à cause de ce phénomène. Il est évident qu’un diabétique ou une personne souffrant d’hypertension qui vit dix ans de plus consommera des médicaments pendant plus longtemps.

Toutefois, il faudrait se poser la question de diminuer la prise de certains médicaments après 80 ans, 85 ans ou 90 ans, car la pertinence du médicament évolue. Aussi, nous devons procéder à des consultations d’expertise médicale plus longues et nous appuyer sur d’autres professionnels de santé pour améliorer cette pertinence, car notre système se dégrade malheureusement à tous les niveaux.

M. Benoît Coulon. – Je tiens à clarifier la position de Médecins pour demain sur les IPA, car nous avons été mis sur la sellette à ce propos. Nous sommes favorables aux IPA dans le cadre du suivi et de la thérapeutique, notamment des personnes âgées. Ils ont toute leur utilité en aval du médecin. Voilà ce que nous prônons, plutôt que le primo-accès à ces professionnels de santé.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie de nous avoir éclairés sur l’impact des pénuries de médicaments sur l’activité et le quotidien des médecins.

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 Sonia de La Provôté, présidente -

Audition de de M. Vincent Leonhardt, président, du docteur Hélène Herman-Demars, directrice médical et pharmacovigilance et de M. Nicolas Doumeng, pharmacien responsable, de Nordic Pharma France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

Audition de M. Olivier Véran, ancien ministre de la santé (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 19 h 05.

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition de Mme Laure Lechertier, directrice de l’accès au marché, des affaires publiques et de la RSE, d’UPSA (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

Audition de M. Marc Botenga, député européen (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 35.

Jeudi 4 mai 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de M. Michel Rao, sous-directeur des industries de santé, des biens de consommation et de l'agroalimentaire à la Direction générale des entreprises

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête entend aujourd'hui la direction générale des entreprises (DGE).

Depuis le début de nos travaux, nos auditions nous ont conduits à examiner la production de médicaments sous l'angle de la santé publique et du risque de pénuries de médicaments, ce qui est la raison d'être de notre commission d'enquête.

Toutefois, nombre des personnes que nous avons auditionnées, notamment les industriels du médicament, ont développé des arguments et des considérations d'ordre économique ou relevant de la politique industrielle et de la souveraineté. Je pense, par exemple, aux moteurs des délocalisations passées, comme les enjeux de compétitivité-coût du secteur pharmaceutique européen au regard des productions asiatiques. Je pense aussi aux interrogations relatives à la viabilité du modèle économique de conception et de production du médicament, portant notamment sur l'effort important de recherche et développement (R&D) ou sur la régulation des prix de vente des médicaments. Enfin, nous avons également fréquemment évoqué les projets émergents de « rapatriement » de capacités de production en France et en Europe, pour réduire nos dépendances et assurer notre approvisionnement.

Afin d'examiner les enjeux relatifs au médicament sous l'angle de la politique industrielle, nous avons souhaité entendre aujourd'hui la direction générale des entreprises, administration centrale chargée du développement des entreprises et des secteurs économiques. Je ne doute pas que, sous l'effet de la nouvelle dénomination du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, apparue à l'issue de la crise de la covid-19, l'action de la DGE à l'égard de l'industrie pharmaceutique a pris une tout autre ampleur, ce que nos interlocuteurs pourront nous confirmer.

Je précise que la DGE a piloté le déploiement des enveloppes du plan France Relance ayant trait à la relocalisation de capacités de production pharmaceutique – cela faisait

partie des objectifs –, thème sur lequel je suis certaine que nous aurons de nombreuses questions.

À propos des pénuries, la publication fort opportune, hier soir, d'une première liste de 48 médicaments critiques démontre l'importance de cette question, tout comme votre intervention fort bien venue, puisque vous avez su y ajouter des éléments complémentaires utiles.

Vous nous expliquerez d'ailleurs comment cette liste a été constituée, puisqu'elle ne tient pas compte de « notre capacité à relocaliser ces médicaments » et que, pour certains d'entre eux, « nous allons nous rendre compte que nous n'en sommes pas capables », selon les propos de M. Pilcer.

S'ajoutera à cette liste, ce qui pourrait paraître primordial selon les critères essentiels qui sont les nôtres, à savoir la liste des médicaments critiques sur le plan thérapeutique.

Nous accueillons donc aujourd'hui M. Michel Rao, sous-directeur des industries de santé, des biens de consommation et de l'agroalimentaire, M. Antoine Delattre, directeur de projet, et M. Louis-Samuel Pilcer, directeur de projet.

Je précise également que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Michel Rao, Louis-Samuel Pilcer et Antoine Delattre prêtent serment.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Pour cette audition d'une durée d'environ une heure et demie, nous vous laissons tout d'abord la parole pour un propos général de moins de dix minutes, puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera des questions complémentaires.

M. Michel Rao, sous-directeur des industries de santé, des biens de consommation et de l'agroalimentaire à la Direction générale des entreprises. – Madame la présidente, madame la rapporteure, mesdames, messieurs, je vous remercie de cette invitation, qui me permet de présenter aujourd'hui l'action de la DGE dans le domaine du médicament.

De manière générale, notre rôle est de concevoir et de mettre en place des politiques publiques concourant au développement des entreprises. Par conséquent, nous portons des missions à la fois sectorielles – donc de politique industrielle –, des missions transverses, notamment en matière de simplification réglementaire et de politique d'innovation, et des missions relatives à la transformation écologique et numérique des entreprises.

Dans le secteur du médicament plus spécifiquement, nous menons des actions et suivons un certain nombre de sujets ayant trait à la compétitivité de la filière française ainsi qu'à ses efforts de réindustrialisation. Nous ne participons pas directement à la gestion des pénuries, mais nous collaborons étroitement avec le ministère de la santé et l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), dans le cadre du volet industriel de cette gestion.

Avant la crise de la covid-19, l'action de la DGE était plutôt centrée sur l'innovation, avec notamment pour objectif de positionner la France en leader en matière de biothérapies et de bioproduction de ces thérapies innovantes.

La crise de la covid-19 a donné lieu à une prise de conscience collective de notre forte dépendance industrielle, ce qui nous a conduits à nous positionner plus fortement sur ces enjeux de souveraineté industrielle. Ainsi, dans un premier temps, en 2020 et 2021, une réponse immédiate a été apportée à la crise et, dans un second temps, a été développée une réflexion plus structurée, qui a abouti à la définition d'une liste de médicaments stratégiques d'un point de vue industriel et sanitaire (MSIS).

Je terminerai mon propos liminaire en évoquant des sujets européens.

Pour commencer, voici quelques chiffres concernant la filière industrielle du médicament en France : en 2020, on comptait 260 laboratoires pharmaceutiques, répartis sur plus de 400 sites industriels, et une quarantaine de façonniers, également appelés *commercial drug manufacturing organisations* (CDMO), travaillant pour ces donneurs d'ordre, dont vingt-quatre produisaient des substances actives. Cette industrie représente 63 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont la moitié est réalisée à l'export, et entre 100 000 et 130 000 emplois directs. En termes de chiffres d'affaires, la France se situe à la cinquième place mondiale derrière les États-Unis, la Chine, le Japon et l'Allemagne. En revanche, en termes de production pharmaceutique, la France occupe la cinquième position en Europe, derrière la Suisse, l'Italie, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Au sein du médicament, deux segments doivent être distingués. La bonne santé financière des grands groupes ou des *start-up* est souvent liée à des produits innovants, plus chers, et masque une autre réalité, celle des producteurs et des exploitants de molécules matures – pour résumer, les médicaments génériques –, qui sont souvent dans des situations économiques moins favorables. Les médicaments génériques représentent 21 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel, soit environ un tiers du chiffre d'affaires global de cette industrie.

En ce qui concerne les actions mises en œuvres par la DGE, je commencerai en février 2019, lorsque la filière industrielle et l'État se sont regroupés au sein d'un comité stratégique de filière (CSF), intitulé « Industrie et technologies de santé », présidé par la Fédération française des industries de santé (Fefis). L'ensemble des fédérations professionnelles y est représenté – Les entreprises du médicament (Leem), le syndicat de l'industrie chimique organique de synthèse et de la biochimie (Sicos), mais également le syndicat du diagnostic *in vitro* (Sidiv) et le syndicat national de l'industrie des technologies médicales (Snitem) –, ainsi que les administrations et les ministères – les ministères chargés de l'industrie, de la recherche et de la santé en particulier. Il s'agit d'une instance de coconstruction d'actions partagées entre l'État et l'industrie, comme souhaité par le Conseil national de l'industrie, afin d'avancer sur nos priorités collectives.

Lors de la signature de ce premier contrat en 2019, les grands défis identifiés par la filière étaient, premièrement, de consolider le leadership français dans la production, en particulier en matière de bioproduction, et deuxièmement, de renforcer l'internationalisation des entreprises. Il avait été indiqué dans ce contrat qu'« en termes d'indépendance sanitaire, il est important que la France se renforce dans la production de thérapies innovantes. » A donc été lancé un projet structurant concernant la bioproduction, qui représente un important potentiel d'innovation technologique. Les industriels du CSF ont donc étroitement collaboré avec la DGE, le ministère de la santé et le ministère de la recherche, ce qui nous a permis de définir et de mettre en œuvre la stratégie d'accélération biothérapies et production, annoncée en 2022, qui a pour objectif de placer la France en leader mondial et de produire 20 biomédicaments d'ici à 2030.

Ensuite, en 2020, la crise de la covid-19 nous a fait prendre conscience de l'existence de difficultés majeures dans nos chaînes d'approvisionnement en matière de produits de santé. Pour cette raison, le Gouvernement a lancé deux appels à projets : le premier, *Capacity Building*, pour financer des projets qui visent à répondre directement à la crise de la covid-19, et le second, Résilience, pour renforcer nos chaînes d'approvisionnement.

Pour le secteur de la santé, le Gouvernement a donc mobilisé plus de 800 millions d'euros d'aides, pour environ 1,7 milliard d'euros d'investissements productifs publics-privés. L'appel à manifestation d'intérêt (AMI), *Capacity Building*, a permis d'augmenter nos capacités de production de traitements et de dispositifs utilisés dans la lutte anti-covid, par exemple s'agissant des respirateurs, de l'oxygénothérapie, des flacons et des seringues nécessaires aux vaccinations anti-covid. Les 671 millions d'euros investis par l'État dans cet AMI ont permis de soutenir 59 projets, qui ont mobilisé 1,2 milliard d'euros d'investissements publics-privés. L'État a également financé une usine de production du principe actif du paracétamol, qui sera opérationnelle en 2025 ou 2026.

Ensuite, dans le cadre de l'appel à projets Résilience, dont le champ dépassait celui de la santé, 158 millions d'euros ont été mobilisés pour le périmètre de la santé, ce qui a notamment permis de mettre en place des filières souveraines pour des produits ayant connu de fortes pénuries durant la crise et de soutenir des capacités de production de molécules critiques en France, soit 128 projets pour 565 millions d'euros d'investissements publics-privés.

L'objectif de cet appel à projets Résilience étant de réduire notre dépendance dans un certain nombre de secteurs stratégiques au-delà de celui de la santé, comme ceux de l'agroalimentaire et de l'électronique, mais également de relancer notre économie pour garantir la création de valeur en France, nous avons donc évalué si les projets concernaient des médicaments dits d'intérêt thérapeutique majeur (MITM), tout en tenant compte d'autres critères, comme les dimensions sociales et environnementales des projets. À terme, on estime à 6 500 emplois le nombre d'emplois créés par ces deux appels à projets.

Parmi les projets soutenus, plus d'une centaine de projets concernant des médicaments ou des vaccins ont renforcé la chaîne de valeur de ces MITM, et plus d'une quarantaine de projets ont visé à la relocalisation ou à la sécurisation de capacités de production de principes actifs, en particulier pour des molécules utilisées en réanimation, qui ont connu de fortes tensions pendant la crise de la covid-19. Les capacités de production ont également été renforcées en matière de tests de diagnostic *in vitro*, pour mettre en place une filière souveraine en France, ainsi que s'agissant de la chaîne de valeur des vaccins, pour

permettre à la France de disposer de capacités de remplissage additionnelles de 670 millions de doses. Nous estimons qu'environ 10 % des projets soutenus sont actuellement achevés. La durée de ces projets, qui comportent souvent une phase de R&D en amont de la phase d'industrialisation, est en majorité de l'ordre de trois à quatre ans, ou de cinq ans maximum.

Une fois passée l'urgence du contexte de relance post-covid, et au-delà des vulnérabilités spécifiques à la lutte contre la covid-19, il a fallu structurer une approche méthodologique afin de cibler les investissements en faveur de la relocalisation de productions de médicaments. Cela s'est traduit dans l'avenant au contrat stratégique de filière de juin 2021, à l'occasion duquel une extension de son périmètre à une plus grande part de la chaîne de valeur des industries de santé a été décidée. La crise a en effet montré l'existence de l'urgence à assurer la résilience de notre industrie de santé en matière d'approvisionnement en principes actifs. Nous avons donc collectivement créé un nouveau projet Relocalisation de principes actifs intermédiaires ou médicaments essentiels, ce qui a conduit à la réalisation de deux livrables majeurs : une étude sur la vulnérabilité des chaînes de valeur du principe actif et la construction de la liste des MSIS par le Gouvernement.

Au sujet du premier livrable, il s'agit d'une étude menée par l'entreprise PwC pour le Sicos portant spécifiquement sur les questions de compétitivité de notre industrie, notamment au regard des réglementations européennes, qui est l'un des facteurs explicatifs de notre dépendance grandissante aux fournisseurs asiatiques de principes actifs. En effet, 40 % des médicaments commercialisés dans l'Union européenne proviennent de pays tiers et 60 % à 80 % des principes actifs sont produits uniquement en Chine et en Inde. Une molécule sur six n'est plus produite en Europe, en particulier les molécules matures, et 63 % des lignes de production de principes actifs valides sont détenues par des fabricants asiatiques, contre 33 % pour l'Europe. En 2000, cette proportion était inverse et, en 2005, l'Asie a rattrapé l'Europe.

Cette délocalisation progressive est en partie due à des réglementations sociales et environnementales plus strictes en Europe, imposant, à juste titre, aux producteurs des obligations en matière environnementale, par exemple pour les rejets de solvants dans les rivières, pour le contrôle de la pollution de l'air, mais également en matière sociale, notamment s'agissant de la protection des travailleurs contre les explosions ou de l'inhalation de produits toxiques. Les fabricants asiatiques qui exportent en Europe ne sont pas soumis à ces réglementations. Selon cette étude, la mise en place d'une unité de production de principes actifs en Europe implique un surcoût de l'ordre de 20 % à 40 % par rapport à une unité de production en Asie, dont une part significative est liée au respect de ces réglementations environnementales. Néanmoins, il existe de fortes disparités selon le type de produit considéré.

Au sujet du prix des médicaments, la DGE participe aussi aux discussions interministérielles, au sein du Comité économique des produits de santé (CEPS), concernant la fixation du prix des médicaments, en particulier pour la mise en œuvre de l'article 65 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, qui a trait au critère industriel, ainsi que de l'article 28 de l'accord-cadre entre le CEPS et le Leem. Ces outils permettent de répondre, en partie, à des difficultés d'approvisionnement, lorsqu'il s'agit d'un prix trop faible.

Néanmoins, sur le sujet plus large et global de la régulation des produits de santé, une mission a été lancée par la Première ministre en janvier 2023, qui se donne pour objectif d'établir un diagnostic partagé sur notre modèle de prise en charge ainsi que ses voies d'amélioration, afin de renforcer notre compétitivité et de mieux lutter contre les tensions d'approvisionnement et les pénuries. En effet, le système de soins français doit en effet

concilier plusieurs objectifs : l'accès des patients aux médicaments, la lutte contre les pénuries, le renforcement du tissu productif, l'attractivité du territoire, mais également la soutenabilité des dépenses et l'équilibre ainsi que l'équité dans la répartition des efforts.

Sur ces questions très complexes, nous serons attentifs aux conclusions que rendra la mission portant sur tout sujet de réforme du financement des produits de santé.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Pourriez-vous raccourcir votre propos afin de préserver un temps d'échange ?

M. Michel Rao. – Le second livrable du CSF est la liste des MSIS, issue du constat qu'un préalable à la poursuite et à la pérennisation des efforts de relocalisation était d'identifier précisément les médicaments et les principes actifs dont la relocalisation de la production en France est prioritaire en raison de trois critères : l'intérêt thérapeutique, l'absence de solution de substitution et la vulnérabilité des chaînes de production.

En effet, il est nécessaire de disposer d'une liste plus restreinte que celle des MITM, qui compte quelque 6 000 molécules, pour concentrer nos efforts et maximiser les effets de nos actions en termes de souveraineté sanitaire et industrielle. En 2022, un groupe de travail a été lancé réunissant la DGE, la direction générale de la santé (DGS) et l'ANSM pour constituer une telle liste de médicaments.

Dans ce processus, la DGS et l'ANSM identifient les médicaments les plus stratégiques au regard de leur intérêt thérapeutique. Ensuite, la DGE mène avec l'ANSM une analyse de la vulnérabilité industrielle de la chaîne d'approvisionnement, en prenant en compte notamment la dépendance aux approvisionnements extra-Union européenne. Pour cela, on s'appuie sur des analyses des ruptures et des sites de production de ces médicaments afin d'identifier ceux dont la chaîne de production est la plus fragile. Enfin, nous faisons le lien avec les industriels du CSF pour qu'ils mettent notre analyse à l'épreuve, qu'ils étudient les causes profondes des vulnérabilités, ainsi que la faisabilité et le coût d'une éventuelle relocalisation.

Pour terminer, notre stratégie industrielle doit également être construite au niveau européen. L'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) est un élément de réponse. Avec la DGS, nous souhaitons qu'elle soit dotée d'objectifs ambitieux, car elle a un rôle majeur à jouer pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement et pour répondre aux crises sanitaires.

Par ailleurs, au regard des différences de marché identifiées pour le secteur de la santé, la France a proposé, en 2021, de mettre en place et de coordonner un projet important d'intérêt européen commun (Piiec) sur la santé pour répondre à plusieurs objectifs : promouvoir le développement et le déploiement de procédés de production plus durables et disruptifs, favoriser l'émergence de thérapies innovantes et contribuer aux efforts européens pour renforcer la résilience de l'Union. La DGE coordonne cette initiative au niveau interministériel.

Un Piiec est d'abord un outil permettant à des États membres, après avoir obtenu l'accord de la Commission européenne, de financer des projets industriels dépassant les seuils habituellement autorisés, aussi bien en termes de montant que de pourcentage d'aides. Un Piiec permet de déroger à ces seuils à une double condition : d'une part, qu'il existe une coalition d'États membres, afin d'assurer un véritable passage à l'échelle industrielle ; de

l'autre, que les projets répondent à une faille de marché, autrement dit que les conditions du marché, d'un point de vue économique ou technologique, n'incitent pas naturellement les entreprises à investir. Ce critère d'innovation est très strict : la Commission ne valide que les projets déployant des technologies qui vont au-delà de l'état de l'art.

Le Piiec santé a été annoncé en mars 2022, sous la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE). Il a été conçu en deux vagues et doté d'un projet d'environ 1,5 milliard d'euros, pour mettre en place une politique industrielle européenne, et non pour répondre spécifiquement à la pénurie de médicaments.

À ce titre, nous avons sélectionné trois projets, qui ont été notifiés à la Commission, dont un porte spécifiquement sur le recours à des procédés innovants, pour une chaîne de production de principes actifs critiques plus verte et mieux intégrée à l'échelon européen.

En résumé, à l'issue de la crise de la covid-19, nous avons engagé un certain nombre d'actions structurantes visant à réindustrialiser la France et à rétablir un certain degré de souveraineté industrielle et sanitaire. Néanmoins, ces actions en sont encore à leur début. Nous devons sans doute attendre quelques années avant de voir pleinement leurs effets.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Premièrement, la presse affirme que seuls 18 projets sur une centaine financés par le plan de relance permettront, en réalité, de relocaliser la production de principes actifs ou d'ingrédients de médicaments. Confirmez-vous ces chiffres ?

Comment ces projets ont-ils été choisis ? Vous avez cité l'exemple du paracétamol : nous avons visité le chantier de l'usine Seqens. Elle est en train de sortir de terre et nous nous en félicitons. Mais pourquoi, en parallèle, ne pas dédier un projet à l'amoxicilline ?

Deuxièmement, qu'en est-il du ciblage et des conditions des programmes d'aide à la relocalisation ? Les pénuries et les tensions, d'une ampleur désormais mondiale, sont notamment le fruit de plusieurs décennies de délocalisations. Est-il éthique de mobiliser des fonds publics pour aider les entreprises à relocaliser, alors même qu'elles ont délocalisé pour réduire leurs coûts ? Dénonçant cet état de fait dans une récente tribune, un certain nombre de professeurs de médecine ont préconisé la création d'un établissement public à but non lucratif chargé de mettre en œuvre des partenariats public-privé visant à coordonner cette stratégie de relocalisation : que répondez-vous à ces critiques ? La DGE s'est-elle penchée sur cette proposition ?

Troisièmement, les aides à la relocalisation financent la modernisation et le renforcement de nos capacités de production. Faut-il en déduire que, selon vous, l'industrie pharmaceutique française souffre encore d'un manque de compétitivité, notamment face à d'autres pays européens ? De quelles conditions entendez-vous assortir ces aides ciblées ? Il ne faudrait pas que les entreprises aidées dans ce cadre délocalisent de nouveau à brève échéance. J'ajoute que l'effort de relocalisation doit être conçu et coordonné à l'échelle européenne : au sein de notre commission d'enquête, nous en sommes tous convaincus.

Quatrièmement, on constate que les groupes pharmaceutiques français sont assez peu performants en matière d'innovation. Or, au titre de la recherche-développement, ils bénéficient d'une très forte dépense publique. Comment expliquez-vous cette contradiction ?

Cinquièmement, une première liste de 48 médicaments critiques a d'ores et déjà été arrêtée par Bercy, et nous nous en réjouissons : à l'évidence, le Gouvernement suit avec attention les travaux de notre commission d'enquête puisque celle-ci a été annoncée hier, à la veille de cette audition. Cela étant, monsieur Pilcer, vous avez déclaré au sujet de cette liste : « Nous l'avons constituée sans prendre en compte notre capacité à relocaliser ces médicaments. Pour certains, nous allons nous rendre compte que nous n'en sommes pas capables. » Dès lors, que comptez-vous faire ? J'imagine qu'il existe un plan européen de relocalisation, mais nous sommes en plein flou artistique.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – J'ajoute que cette liste ne tient pas compte de l'intérêt thérapeutique.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Tout à fait.

Cette première liste doit être suivie d'une autre, plus large ; ce que nous envisageons pour notre part, c'est une liste, restreinte, d'une centaine de produits.

Sixièmement, lors de notre déplacement à Bruxelles, nous avons eu beaucoup de mal à obtenir des informations quant aux projets menés dans le cadre du Piiec, alors même qu'il s'agit d'une initiative ancienne. Vous en avez mentionné trois : pouvez-vous nous indiquer lesquels ? Quels sont les acteurs français, de l'industrie ou de la recherche, engagés dans ce cadre ?

Septièmement et enfin, je note que vous êtes associés à la fixation des prix avec le CEPS. Or ce travail est entouré d'une grande opacité, laquelle crée beaucoup de doutes dans la population. Que pensez-vous d'une transparence de la fixation des prix ? Ces derniers dépendraient de quatre éléments clairement identifiés : le coût réel de production, le respect d'un certain nombre de normes sociales et environnementales – ce critère est indispensable pour éviter la concurrence déloyale –, l'évaluation du service médical rendu et la marge bénéficiaire. Aujourd'hui, le prix de certains médicaments s'envole sans que l'on sache réellement pourquoi et le prix des médicaments matures ne cesse de baisser, au point que leur production devient parfois impossible.

M. Michel Rao. – La liste des médicaments stratégiques est construite en commun avec le ministère de la santé.

Dans un premier temps, ce dernier consulte un certain nombre d'acteurs, notamment les sociétés savantes, pour établir la liste des médicaments critiques d'un point de vue sanitaire et thérapeutique. Il s'agit là de médicaments essentiels à notre système de soins.

Sur cette base, la DGE constitue un sous-ensemble, une liste de médicaments critiques dont la chaîne d'approvisionnement est fortement délocalisée. À ce titre, nous examinons un certain nombre de critères, industriels notamment : combien y a-t-il d'exploitants, de producteurs du principe actif et du produit fini ? Quelle est la part de la production assurée hors d'Europe ? Ce travail nous permet d'apprécier l'intensité du risque pesant sur la chaîne de valeur de production du médicament.

La liste de médicaments critiques est adossée à un ensemble d'actions menées par le ministère de la santé, qu'il s'agisse de l'effort de prévision et d'anticipation ou encore de gestion des pénuries, et par Bercy.

C'est sur le sous-ensemble évoqué que nous nous fondons pour prioriser nos efforts de relocalisation. Nous examinons les situations au cas par cas et nous dialoguons avec les industriels pour savoir s'ils peuvent ou non relocaliser la production du principe actif ou du produit fini en France.

La méthodologie que nous appliquons est issue du rapport Giorgi, *modulo* des adaptations mineures. Elle prend en compte les implantations à l'échelle européenne. Un médicament produit en Europe par un grand nombre d'acteurs, pour laquelle la part des producteurs européens est élevée, ne sera pas considéré comme stratégique. Nous n'étudierons donc pas sa relocalisation : la présence d'un grand nombre de producteurs en Europe est considérée comme un gage de sécurité d'approvisionnement.

Un Piiec est avant tout un outil juridique ; il permet aux États membres de demander l'accord de la Commission pour financer des projets au-delà des seuils autorisés. Plusieurs Piiec ont été lancés, notamment au sujet de la nanoélectronique et du *cloud*. Le Piiec santé a vu le jour entre 2021 et 2022. Dans ce cadre, une quarantaine de projets ont été notifiés par l'ensemble des États membres parties prenantes à la Commission européenne au titre de la première vague de financements, dont trois projets en France. À ce stade, je ne puis vous en communiquer le détail, car ils n'ont pas été rendus publics. Nous attendons également des retours de la Commission européenne. Toutefois, si vous le souhaitez, je pourrai vous faire parvenir par écrit le détail des projets que la France a retenus.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous vous demanderons ces éléments.

M. Michel Rao. – Selon nous, les modalités de fixation des prix par le CEPS répondent déjà aux impératifs de transparence. La loi fixe les critères explicitement pris en compte dans la tarification des produits de santé. L'accord-cadre entre le CEPS et Leem détaille, quant à lui, les dispositions qui peuvent être mobilisées, par exemple pour assurer la stabilité du prix de tel ou tel médicament.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vous êtes devant une commission d'enquête et vous êtes tenu de répondre précisément aux questions qui vous sont posées. En l'occurrence, votre propos relève de la langue de bois, car la transparence est loin d'être de mise.

M. Michel Rao. – Les prix faciaux sont publiés. Quant aux prix nets, négociés entre les entreprises et le CEPS, ils ne sont effectivement pas communiqués, pour des raisons tenant au secret des affaires.

Faut-il prendre en compte le coût de production du médicament dans la fixation du tarif ? Cette question est complexe. L'avantage d'un tel choix, c'est de garantir que la production, puis la commercialisation du produit sont rentables. L'inconvénient, c'est la difficulté de contrôler la fiabilité des informations communiquées. Toutes les entreprises ne disposent d'ailleurs pas d'une comptabilité analytique. De surcroît, ce dispositif pourrait créer de mauvaises incitations : les industriels feraient moins d'efforts pour optimiser leurs coûts, ce qui aurait un impact sur les dépenses publiques.

Par ailleurs, les différences dans la compétitivité des entreprises s'expliqueraient notamment par le respect des normes. La Commission européenne a proposé, dans sa récente communication relative au paquet pharmaceutique, d'évaluer systématiquement les risques environnementaux que pourraient comporter les médicaments commercialisés dans l'Union.

C'est un premier pas intéressant. Il faut améliorer la coordination européenne en la matière, pour que soient harmonisées les normes applicables à l'ensemble des producteurs qui exportent leurs médicaments dans l'Union.

Précédemment, j'ai mentionné que le montant des aides du plan France Relance s'élèverait à plus de 800 millions d'euros. Il s'agit très précisément de 829 millions d'euros, dont la majorité – quelque 671 millions d'euros pour être exact – a été fléchée vers l'AMI *Capacity Building*. Cet AMI visait à sélectionner des projets industriels pour répondre à nos besoins de médicaments et de dispositifs médicaux lors de la crise de la covid-19. Le reste, soit 158 millions d'euros, a été consacré à l'appel à projets Résilience.

Tout d'abord, nous avons choisi les projets pour leur capacité à relancer notre économie et à soutenir la relocalisation industrielle. Ensuite, nous avons regardé s'ils concernaient des MITM – nous ne disposons pas, à ce moment-là, de la liste des MSIS –, s'ils visaient à moderniser des lignes de production, au moyen de nouveaux procédés, notamment celui de la chimie en flux continu, qui permet de dépenser moins d'énergie et ainsi de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, nous avons regardé s'ils permettaient d'augmenter les capacités de production de principes actifs pour lesquels nos capacités sont moindres. Enfin, nous avons regardé s'il y avait des effets sur la création d'emplois.

Telle est l'analyse multicritère en fonction de laquelle nous avons sélectionné les projets.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Pourriez-vous nous donner davantage d'informations sur les listes de médicaments ?

M. Michel Rao. – Une première liste de 20 médicaments a été annoncée en février dernier. Son élaboration résulte d'un travail progressif. Nous procédons par aire thérapeutique. Nous avons commencé par regarder l'ensemble des médicaments utilisés en anesthésie-réanimation, en cardiologie et en oncologie. Notre travail s'étendra sur plusieurs mois, car nous allons étudier, aire par aire, les médicaments dont la production doit être relocalisée.

Cette première liste de 20 médicaments a été suivie, à la suite de nos travaux, d'une seconde liste, qui comprend aujourd'hui quelque 48 médicaments. À l'avenir, il y en aura davantage, car la direction générale de la santé a mentionné l'objectif d'établir une liste de 200 à 300 MSIS parmi les 6 000 MITM ; cela revient donc à opérer une sélection exigeante.

Le déséquilibre de compétitivité au sein de l'Union européenne est difficilement quantifiable. Il dépend davantage d'autres facteurs que des facteurs environnementaux que j'ai mentionnés précédemment. En effet, la réglementation européenne est, par définition, applicable à l'ensemble des États membres. Des différences de compétitivité peuvent exister à propos de la main-d'œuvre. En effet, la production de certains principes actifs nécessite des opérations très complexes requérant beaucoup de main-d'œuvre ; or le coût du travail varie d'un pays à l'autre.

Pour offrir de la prévisibilité aux entreprises, nous avons retenu le critère industriel, inscrit dans l'article 65 de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, dans la fixation du prix du médicament. Cela permet d'avantager les industriels dont la chaîne de

production est bien implantée dans l'Union européenne et de mieux garantir la sécurité d'approvisionnement.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je vais vous demander de préciser un certain nombre de points. Nous avons vraiment besoin d'avoir plus d'éléments. Les réponses à vos questions doivent être plus directes. Par exemple, vous avez dit que le critère industriel est pris en compte dans la fixation du prix, mais je voudrais savoir très précisément combien de fois la DGE est intervenue auprès du CEPS pour que ce critère soit pris en compte dans le prix.

Par ailleurs, vous avez déclaré que, à partir du moment où un médicament est produit dans l'Union, il n'est pas considéré comme stratégique, car il ne devrait pas souffrir d'une pénurie, pour ainsi dire. Quelle acception donnez-vous au terme de « médicament » ? Si l'on parle du principe actif, du produit fini, ou encore de telle ou telle substance chimique nécessaire à sa fabrication, alors les échelles ne sont pas les mêmes, vous en conviendrez !

De plus, vous n'avez pas répondu à ma question relative à la politique de délocalisation menée par les industriels. Je vous ai fait état d'un certain nombre de propositions de professeurs de médecine, visant notamment à instaurer un établissement à but non lucratif qui serait chargé de mettre en œuvre des partenariats public-privé. De fait, est-ce véritablement éthique et déontologique de donner de l'argent public à des entreprises pour qu'elles relocalisent ? D'autant plus qu'il y a des incertitudes : les entreprises pourraient de nouveau délocaliser leurs activités un an ou deux après avoir bénéficié d'une aide à la relocalisation !

Vous n'avez d'ailleurs pas répondu non plus à ma question relative aux exigences et aux conditions d'attribution de telles aides. Les finances publiques ne sont pas des puits sans fond ! Il faut avoir des exigences en la matière.

M. Michel Rao. – La doctrine d'application de l'article 65 n'a été finalisée que très récemment. Pour l'heure, nous n'avons pas suffisamment de recul pour évaluer ses effets. N'ayant pas en tête le nombre de fois que cet article a été mobilisé, je vous donnerai la réponse par écrit.

Selon nous, un médicament produit dans l'Union n'est pas considéré comme stratégique, comme je l'ai déjà indiqué, parce que nous savons que nous avons une capacité de production en Europe. Or cela nous permet de nous prémunir contre un certain nombre de risques, tels que la fermeture des frontières. Un tel cas – extrême – aurait pu se produire au moment de la flambée de l'épidémie de la covid-19 en Chine à l'automne dernier : la Chine aurait pu fermer ses frontières pour l'exportation de principes actifs.

Je pourrai vous faire parvenir le détail de cette méthodologie. Elle prend en compte l'ensemble des critères que vous avez mentionnés : le nombre de laboratoires qui exploitent ce médicament, le nombre de fournisseurs du principe actif, la part des sites de production du principe actif établis en Europe et au-dehors, le nombre de sites de production du produit fini, et la part de ces sites installés en Europe et au-dehors.

À cet ensemble de critères, il faut en ajouter deux : un taux supérieur à 30 % d'usines de production de principes actifs situées en dehors de l'Europe ; trois ruptures par an entre 2018 et 2020. À l'aune de tous ces critères nous attribuons un score – sur vingt –, au médicament, qui nous permet de dire s'il est stratégique ou non d'un point de vue industriel.

Nous réfléchissons à demander, en contrepartie de futures aides à des actions de relocalisation et de réindustrialisation – pour l’instant, elles n’ont pas été lancées – que les industriels s’engagent à prendre des clauses garantissant la sécurité d’approvisionnement. Elles permettraient à l’État de demander à un industriel de fournir en priorité le marché français ou d’accélérer sa livraison, en cas de pénuries.

La question relative à l’institution d’un pôle public-privé chargé de la relocalisation de la production de médicaments n’est pas simple. Un tel pôle pourrait redonner la main à la puissance publique dans le choix de produire un médicament ou non. Néanmoins cela soulèverait nombre de difficultés opérationnelles. La compétitivité de ce pôle n’est pas forcément évidente. Il faudra investir, trouver les compétences, suivre les nouvelles technologies, *etc.*

De plus, un tel pôle ne résoudrait pas la question du prix du médicament. Dans un certain nombre de cas, la décision prise par un industriel de ne pas produire un médicament en Europe ou en France est liée à des questions de rentabilité, notamment à l’écart entre le coût de production et le tarif négocié avec le CEPS. Aussi faudra-t-il regarder si l’application de l’article 65 et de l’article 28 de l’accord-cadre entre le CEPS et le Leem, à la suite des nouvelles orientations ministérielles, incitera significativement les industriels à produire plus en France et en Europe.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Si j’ai bien compris, vous ne demandez aucune condition aux entreprises, lorsque vous les incitez à relocaliser, au moyen des aides que vous attribuez. Autrement dit, le Gouvernement ne demande pas à l’entreprise de s’engager à rester un temps précis sur le territoire français. Ainsi, ces aides publiques sont versées sans critère de conditionnalité, n’est-ce pas ?

Lors des négociations avec le CEPS, défendez-vous la hausse du prix des médicaments matures, qui sont confrontés au risque de pénurie ? Quelle est votre position sur cette revendication, que nous avons entendue lors de nos auditions ?

Au reste, nous savons que l’enveloppe relative aux médicaments est la variable d’ajustement du budget de la sécurité sociale lors de son examen au Parlement. Malheureusement, il y a un jeu de vases communicants : le coût de médicaments matures est baissé pour répondre aux demandes exorbitantes relatives aux médicaments innovants. Or, à un moment donné, le risque est qu’il n’y ait plus de médicaments matures, car les industriels estimeront qu’ils ne sont plus rentables.

M. Michel Rao. – Nous n’avons pas lancé de nouveaux dispositifs de soutien à la relocalisation hormis ceux que j’ai cités, qui sont désormais clos, à savoir l’AMI *Capacity building* et l’appel à projets Résilience. Nous réfléchissons, dans le cadre de futures actions, à intégrer des demandes d’engagement relatif à la sécurité de l’approvisionnement du marché français.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Y avait-il déjà des conditions dans les dispositifs que vous avez lancés ? Plus précisément, des conditions ont-elles été posées afin de garantir que l’entreprise Seqens ne délocalise pas son activité dans quelques années ?

Si vous ne savez pas, vous nous répondrez par écrit.

M. Michel Rao. – Je ne sais pas. Je vous répondrai par écrit à propos de Seqens.

Par ailleurs, les orientations ministérielles, fixées lors du comité de pilotage de la stratégie de prévention et de lutte contre les pénuries de médicaments, ont décidé qu'un moratoire sur les génériques MSIS soit organisé et que le CEPS regarde attentivement les demandes de hausse de prix des médicaments matures produits en Europe.

Je pourrai vous répondre, par écrit également, sur le nombre de dossiers déposés. L'ensemble des ministères représentés au CEPS veille au respect de ces orientations, de sorte que, s'agissant des médicaments stratégiques qui représentent un enjeu de santé publique, nous puissions regarder l'ensemble des hausses des dépenses éligibles permettant d'octroyer une hausse de coût au titre de l'article 28 de l'accord-cadre.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Est-il possible de nous faire parvenir la fameuse liste des 48 médicaments ? Pourquoi avez-vous choisi d'ériger en priorité les aires thérapeutiques oncologie et anesthésie-réanimation et certains médicaments ? Lister 48 médicaments, au regard des 6 000 MITM, c'est peu !

Vous proposez une liste de 48 médicaments, alors même qu'il reste nombre de sociétés savantes à interroger, ce qui soulève de véritables difficultés.

Quid du lien de cette liste avec celle de l'Organisation mondiale de la santé et celle de l'Agence européenne des médicaments (EMA) ? Cette liste sera-t-elle limitative et arrêtée ou, au contraire, pourra-t-elle évoluer dans le temps ?

Vous évoquez cette question de la souveraineté. Dans les choix qui ont été faits dans le cadre du plan de relance, il y a eu – je reprends vos propos, consignés dans des verbatim – « aussi des échecs dans les choix, dès à présent des échecs dans les choix d'accompagnement. » Je pense que Carelide, qui fabrique des poches de perfusion de paracétamol, a été cité. Nous sommes bien d'accord ? Je n'invente pas : je reprends les termes exacts qui ont été utilisés dans certaines de vos interventions publiques.

Dans ce dossier, cinq millions d'euros d'accompagnement ont été accordés dans le cadre du plan de relance. Finalement, les hôpitaux et les acheteurs publics ont continué à acheter à l'étranger, compte tenu de la masse budgétaire des commandes – quelques centimes d'euros supplémentaires pour une poche, cela pèse lourd dans la balance sur les lots complets... Il est compliqué de traiter de ces questions sans tenir compte de la ligne hôpital du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Il a d'ailleurs été annoncé qu'une circulaire a été envoyée aux acheteurs publics pour prendre en compte le critère de sécurité d'approvisionnement, essentielle pour les poches et certains dérivés injectables, et dont on sait qu'elle est fortement compromise par la localisation en Asie.

Au-delà de l'annonce qui a été faite, comment envisagez-vous votre place dans le système de financement de la santé en France, qui est sous le joug du sacro-saint objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), du PLFSS et des lignes budgétaires médicaments et hôpital ? Comment articuler les choses pour être à la fois efficace en matière de réindustrialisation et de souveraineté et ne pas exploser les déficits de la sécurité sociale ? C'est un vrai sujet.

Des comités de pilotage, des *task forces*, on en a vu beaucoup ! Nous aimerions savoir comment cela fonctionne.

Qu'appellez-vous « production » au regard de la chaîne de production ? La chaîne de valeur du médicament commence par les matières premières, donc en amont des principes actifs, et finit, pour la France, par le conditionnement secondaire. Que regardez-vous dans la chaîne de valeur ? La relocalisation pour le flaconnage est très importante, mais ne participe pas à la souveraineté.

Vous parlez d'au moins trois ruptures par an. En réalité, les pénuries sont la partie visible de l'iceberg, puisqu'il y a aussi les tensions, qui peuvent dégrader la prise en charge thérapeutique des patients. Quand on ne traite que des pénuries, on court après l'histoire. Êtes-vous attentif à cet aspect des choses ?

M. Michel Rao. – Je vous transmettrai par écrit la liste des 48 médicaments.

Je n'ai pas d'information sur les raisons pour lesquelles les aires que j'ai citées ont été choisies en premier. Ce travail en amont d'identification des médicaments critiques au sein des aires thérapeutiques est mené par le ministère de la santé avec les sociétés savantes. Nous intervenons assez peu dans ce domaine.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous essayons de comprendre le *process* : alors que le ministère de la santé vous a passé commande d'une liste, vous avez dit, dans la presse, que vous ne saviez pas si vous seriez en capacité de relocaliser.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – C'est M. Pilcer qui a tenu ces propos. Il a prêté serment : il peut s'exprimer !

M. Michel Rao. – D'abord, le ministère de la santé regarde quels sont les médicaments critiques, d'un point de vue thérapeutique, en fonction d'aires thérapeutiques. C'est la partie amont du processus. Nous intervenons assez peu à ce stade.

Une fois que nous disposons de cette liste de médicaments critiques d'un point de vue thérapeutique, nous regardons ceux pour lesquels il y a des vulnérabilités sur la chaîne de valeur – donc, comme je le disais, ceux qui sont peu produits en Europe.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Que signifie « peu produits en Europe » ? La chaîne de valeur est très vaste. Pour certains médicaments, il y a 35 étapes, voire plus. Pour les vaccins, cela peut être 200 à 300 étapes...

M. Michel Rao. – À ce stade, la matrice d'analyse que nous utilisons est celle qui est issue du rapport Giorgi. C'est un processus forcément approximatif. On ne prend pas en compte 35 étapes de production dans ce *scoring*. On regarde où est produit le principe actif et où est effectué le conditionnement, le produit fini.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Vous regardez les matières premières du principe actif ?

M. Louis-Samuel Pilcer. – Je me permets de compléter.

Les matières premières du principe actif sont un élément dont nous ne disposons pas forcément.

En fait, la situation est très complexe : comme vous le savez, il existe différentes voies de synthèse. Les intermédiaires ne sont pas forcément les mêmes. Par conséquent, nous

nous basons uniquement sur les deux étapes que sont le principe actif et le produit fini. Ensuite, nous regardons au cas par cas, pour chaque médicament, l'ensemble de la chaîne de valeur. Une vulnérabilité peut venir d'un intermédiaire de synthèse fabriqué uniquement en Chine et dont nous sommes très dépendants. Ce sont des situations que nous identifions avec les industriels et auxquelles nous cherchons à apporter des solutions.

Je veux compléter ce que j'ai dit hier. J'ai simplement annoncé que, en l'état actuel des travaux, nous en étions à 48 médicaments sur les trois aires thérapeutiques – la constitution de cette liste a été annoncée par les ministres début février.

Nous avons identifié des médicaments sur lesquels nous étions très dépendants, mais savoir si nous sommes capables de relocaliser leur production demande un travail avec les industriels pour voir, en fonction de l'état de notre industrie, ce que nous pouvons ou non produire en France. C'est un travail qui, par nature, prend beaucoup plus de temps et demande une discussion au cas par cas. En effet, nous devons discuter avec les industriels pour savoir ce sur quoi nous serons capables de reconstruire des capacités et ce sur quoi des capacités européennes ou une diversification des approvisionnements sont préférables. C'est pour chaque molécule que la possibilité d'une relocalisation doit être étudiée.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – La parution des articles est dommageable pour notre audition : elle focalise notre attention.

Cela dit, depuis le début de nos travaux, le sujet de la liste de médicaments critiques revient tout le temps. Nous ne pourrions pas exiger quelque chose pour 6 000 ou même 3 000 MITM, mais nous pouvons peut-être sécuriser l'approvisionnement pour 200 d'entre eux. C'est essentiel.

La liste dont nous disposerons sera-t-elle celle des possibles ou celle des nécessaires ?

M. Michel Rao. – Celle des nécessaires.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Qu'est-ce à dire, s'il n'y a pas de faisabilité ?

M. Michel Rao. – L'approche consiste à identifier les médicaments pour lesquels il y a un problème sur la chaîne de valeur. L'action prioritaire est alors de discuter avec les industriels pour relocaliser. Si la relocalisation n'est pas possible, il faudra passer à un plan B : constitution de stocks, diversification des approvisionnements, *etc.*

On se demandera, au cas par cas, sur chacun des médicaments, s'il est possible de relocaliser, combien cela coûterait et s'il y a potentiellement d'autres actions, non financières, à mettre en œuvre pour faciliter la relocalisation.

Dans la constitution de la liste des MSIS, nous avons discuté avec l'industrie en amont pour mettre à l'épreuve notre analyse. Cela nous permet de définir une approche au cas par cas, par médicament, mais, comme je le disais, ce que nous regardons en premier, c'est la possibilité d'une relocation du médicament.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Êtes-vous en lien avec l'Agence européenne des médicaments (EMA), qui a pour objectif de produire la cartographie au

niveau européen d'ici au mois de décembre ? Un des premiers actes en matière de gestion de pénurie de médicaments, outre la liste, c'est de constituer cette cartographie...

M. Michel Rao. – Nous discutons surtout avec les services de la Commission européenne. Je pense que le ministère de la santé discute directement avec l'EMA. Ce n'est pas notre cas.

La liste des MSIS sera-t-elle évolutive ? Nous n'avons pas encore défini la fréquence à laquelle nous l'actualiserons, mais, par définition, dès lors qu'un médicament sera relocalisé en France ou en Europe, il ne sera plus MSIS, puisqu'il n'y aura plus de vulnérabilité sur la chaîne de valeur. Même si l'on ne sait pas comment ni à quelle fréquence elle évoluera, il faudra bien que cette liste s'adapte à la réalité industrielle.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – J'entends qu'il faut travailler au cas par cas. C'est tout à fait nécessaire, mais il faut tout de même un minimum d'anticipation pour éviter de se retrouver le dos au mur.

Par ailleurs, je reste extrêmement dubitative sur le manque de conditionnalité pour les entreprises. Je veux bien que l'initiative publique soit compliquée, mais vous êtes pieds et poings liés à ce qui se passe à l'extérieur et au bon vouloir des industriels. C'est inquiétant. Mais peut-être vos réponses écrites permettront-elles de me contredire...

M. Michel Rao. – En ce qui concerne le passé, l'appel à projets Résilience ne couvrait pas que le secteur de la santé. Il était plus large : il concernait aussi l'agroalimentaire. On n'a pas demandé aux industriels de l'agroalimentaire que l'on soutenait de respecter des clauses d'approvisionnement en produits alimentaires en cas de pénurie.

Cela soulève peut-être aussi la question un peu plus large de ce que l'on attend d'une aide. On peut considérer qu'une aide publique favorise les investissements industriels en France. Les industriels ont parfois besoin d'une incitation de la puissance publique pour produire. On peut aussi considérer que cette aide emporte des externalités positives qui lui sont propres : un projet industriel ou de R&D en France a des retombées économiques sur le territoire en termes d'emplois, d'investissements, de réduction des inégalités, en matière sociale, environnementale, *etc.* On peut aussi très bien considérer que la simple existence de ces externalités positives est le bénéfice direct de l'aide.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – On peut se rassurer à bon compte, mais l'expérience vous contredit !

Le Sénat est la chambre des collectivités territoriales. Nous avons des mandats locaux. Dans les collectivités, les aides, les subventions sont toujours assorties de conditions. Toujours !

L'objectif n'est pas de polémiquer, mais, visiblement, nous n'avons pas la même analyse.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Les externalités positives mériteraient d'être non seulement listées, mais aussi évaluées. L'État et, surtout, les Françaises et les Français en ont-ils pour leur argent ? C'est un vrai sujet, d'autant plus que si le risque économique est réel, on ne se situe pas dans l'innovation.

M. Michel Rao. – Il y a souvent un aspect d'innovation : les projets de réindustrialisation sont souvent associés à des efforts de R&D, qui permettent de produire pour moins cher et de manière plus verte en Europe.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Oui, mais ce n'est pas la même prise de risque sur une nouvelle molécule ! L'incertitude n'est pas la même lorsqu'il s'agit d'accompagner la recherche fondamentale – brevets, traitements innovants... L'usage des aides mériterait des contrôles et des comptes rendus réguliers, surtout dans ce domaine, puisque la pénurie de médicaments met en danger la santé.

Les cancérologues savent bien que la pénurie actuelle des anticancéreux classiques, avérés, que l'on utilise pour certains types de leucémies aiguës, se traduit par un retard dans la prise en charge thérapeutique. Les conséquences sont palpables.

Il est toujours bien de faire des rapports de contrôle, mais cela est particulièrement vrai sur le sujet qui nous intéresse, parce que le coût pour la santé est aussi un coût pour la population, pour les Françaises et les Français, et pour l'État.

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 12 h 25.

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

Lundi 3 avril 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone -

Audition de MM. Guillaume Dolques, chargé de recherche - adaptation et collectivités et Maxime Ledez, chargé de recherche - investissement et financement public, à l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Nous continuons les travaux de notre commission d'enquête en vous recevant aujourd'hui.

Monsieur Dolques, vous êtes ingénieur en énergie et en environnement. Vous avez travaillé dans le domaine de l'industrie avant de rejoindre l'Institut de l'économie pour le climat en 2020 où vous étudiez l'efficacité des aides à la rénovation énergétique et les enjeux d'accélération de l'adaptation au changement climatique. Vous êtes notamment l'auteur de plusieurs « Études climat » portant sur la rénovation énergétique des bâtiments.

Monsieur Ledez, vous être chargé de recherche à l'Institut de l'économie pour le climat dans les domaines de l'investissement et des financements publics depuis 2018. Vous travaillez notamment sur le panorama des financements pour le climat, dont l'édition 2022 a été publiée en octobre dernier. L'Institut de l'économie pour le climat a récemment publié deux études sur la rénovation énergétique. L'une porte sur des aides à la rénovation et leur inadéquation aux objectifs de rénovation globale, l'autre porte sur le nécessaire investissement dans la rénovation pour limiter les impacts du réchauffement climatique. En effet, dans un monde à + 2 degrés où les canicules seront de plus en plus fréquentes, les passoires thermiques seront des logements surchauffés et mal ventilés : là où le froid s'engouffre en hiver, s'infiltrera la chaleur l'été. La rénovation énergétique doit donc prendre en compte le confort d'été afin de proposer une solution durable dans les décennies à venir et d'éviter l'installation de climatiseurs, consommateurs d'énergie et participant au réchauffement de nos villes. Selon vous, comment mieux intégrer le confort d'été dans les rénovations ? Faut-il revoir les référentiels de la RE2020 et les cahiers des charges ? Faut-il réviser le DPE pour y intégrer ce critère ?

Comme de nombreuses personnes auditionnées, vous vous positionnez en faveur d'une réorientation des aides vers des rénovations globales performantes, à l'opposé de la politique actuelle favorisant la rénovation « au geste », sans doute moins efficace, mais choisie pour permettre d'embarquer dans des opérations de rénovation un plus grand nombre de ménages. Afin de diminuer le reste à charge des ménages, principal frein à la rénovation globale, vous préconisez dans votre étude un financement dual cumulant aides d'État et prêt plus accessible, tout en augmentant le prix du carbone. Concrètement, combien cela va-t-il coûter ? Quel est le montant d'aides nécessaire ? Quels taux et quelle durée pour les prêts préconisez-vous ? Quel prix de carbone serait adéquat ?

Le besoin d'accompagnement des usagers revient fréquemment dans nos auditions, comme un impératif afin de restaurer la confiance et d'orienter les particuliers vers des rénovations efficaces. Quel est votre point de vue à ce sujet ? Comment évaluez-vous le

récent dispositif Mon accompagnateur Rénov' ? Comment améliorer le service public de la rénovation énergétique aujourd'hui ? Faut-il selon vous un guichet unique ? Ou doit-on plutôt proposer une offre unifiée ?

Quel regard portez-vous sur les solutions alternatives de financement de la rénovation par prêt hypothécaire et sur la solution, proposée par France Stratégie, d'opérateur ensemblier se finançant sur les économies d'énergie réalisées ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces questions et pour un propos introductif d'une quinzaine de minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal qui peuvent aller de trois ans à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende. Je vous invite à prêter serment et de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Dolques et Ledez lèvent la main droite et disent « Je le jure ».

M. Maxime Ledez, chargé de recherche – investissement et financement public, à l'Institut de l'économie pour le climat. – L'I4CE est un *think tank* fondé en 2015 par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que l'Agence française de développement. Nous sommes une association à but non lucratif et nous comptons environ 44 collaborateurs. Notre mission est d'apporter une expertise sur les politiques publiques en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique grâce à des travaux d'analyse et de recherche appliquée. En matière de rénovation énergétique, nous avons mené ces dernières années plusieurs travaux avec des angles différents, soutenus par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et le ministère de la transition écologique.

Nous avons trois messages clés à vous exposer. Pour respecter les objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC), il faudra davantage investir en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments avec une réorientation des investissements en faveur des rénovations globales. Deuxièmement, les rénovations énergétiques globales ne sont actuellement pas viables sur le plan économique. Enfin, il ne faut pas oublier l'enjeu de l'adaptation au changement climatique dans le cadre de la rénovation énergétique globale. Nous pouvons déjà mener des actions à court terme. Nous devons intégrer l'atténuation et l'adaptation dans tout projet de rénovation afin d'éviter une double rénovation.

M. Guillaume Dolques, chargé de recherche – adaptation et collectivités à l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE). – Bien qu'elle soit en cours de révision, la SNBC actée en 2020 vise un parc de logement entièrement décarboné (au niveau basse consommation – BBC – en moyenne) à l'horizon 2050, accompagné d'une baisse drastique des consommations énergétiques du secteur à la même échéance. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de recourir à des constructions neuves très performantes. Cependant, la majorité du parc disponible en 2050 est à rénover et non à construire : cela implique un effort important de rénovation énergétique sur la quasi-totalité des parcs existants afin de réaliser des économies d'énergie substantielles et de réorienter les énergies utilisées pour le bâtiment vers des énergies bas carbone.

L'atteinte de l'objectif de niveau BBC en moyenne en 2050 implique d'accroître le rythme de rénovations effectuées tous les ans pour atteindre 500 000 à 700 000 rénovations par an. Il est également nécessaire d'accroître la qualité des rénovations effectuées sur le territoire.

Plusieurs études, dont certaines de l'Ademe, préconisent une rénovation en une seule fois ou en plusieurs gestes coordonnés afin d'atteindre ce niveau BBC. Toutefois, la majorité des rénovations actuelles visent un poste ou parfois plusieurs postes de travaux, mais de manière insuffisamment coordonnée pour atteindre les objectifs fixés. Nous considérons que seules les rénovations globales permettront d'atteindre les objectifs de la SNBC.

Le sujet de l'adaptation au changement climatique est de plus en plus prégnant. En effet, les bâtiments publics commencent à être impactés par les effets du climat. Ce fut le cas lors de la session 2022 du baccalauréat où des conditions dégradées pour les étudiants ont été observées. De plus, des logements mal isolés provoquent parfois des problèmes sanitaires, notamment pour les populations les plus précaires.

La meilleure manière d'adapter les bâtiments au changement climatique ne consiste pas à réinvestir pour adapter, mais à profiter des opérations de rénovation. En effet, il n'est ni techniquement, ni économiquement souhaitable d'investir à deux reprises pour l'adaptation et pour la rénovation. Dès lors, nous préconisons d'intégrer des exigences d'adaptation dans l'ensemble des opérations de rénovation réalisées aujourd'hui.

Nos travaux n'ont pas vocation à déterminer si la SNBC constitue le moyen le plus efficace économiquement pour atteindre les objectifs de neutralité carbone de la France. Nous nous basons sur les travaux de la SNBC, desquels nous déduisons des besoins d'investissements, des freins et des retards d'investissements en lien avec cette stratégie.

M. Maxime Ledez. – Nous estimons les besoins d'investissement associé à la SNBC dans les secteurs du bâtiment, des transports et de la production d'énergie.

Au sein du secteur du bâtiment, nous estimons un retard d'investissement dans la rénovation énergétique. Une augmentation de 16 milliards d'euros d'investissements en moyenne est nécessaire sur la période 2021-2030, par rapport au niveau historique observé en 2019.

Les investissements doivent croître sur tous les segments du parc : résidentiel - privé et social - et tertiaire - public et privé. Les collectivités territoriales doivent doubler leurs investissements dans la rénovation de leur parc tertiaire. À cette question de volume s'ajoute également la question de la qualité. Aujourd'hui, les 18 milliards d'euros utilisés dans la rénovation énergétique financent en majorité des rénovations partielles. L'enjeu est de réorienter les investissements vers des rénovations globales afin d'atteindre le niveau BBC.

Au cours de la dernière décennie, 8 milliards d'euros d'aides (certificat d'économie d'énergie, TVA à taux réduit, MaPrimeRénov') ont été attribués pour la rénovation énergétique des logements privés et près de 500 millions d'euros d'éco-prêts à taux zéro ont été versés. Or, ces instruments de financement permettent de financer des rénovations à geste unique. Plus de 600 000 ménages ont bénéficié de MaPrimeRénov' en 2021, la part de rénovation à geste unique est de l'ordre de 83 %.

Des rénovations permettent de réduire de manière significative les consommations énergétiques de l'ordre de plus de 35 % dans le cadre des dispositifs Sérénité et Copropriété. Ces dispositifs ne sont toutefois pas nécessairement alignés avec les objectifs de la SNBC d'atteinte du niveau BBC. Cela concerne également les certificats d'économie d'énergie, dont l'approche geste par geste n'a pas pour objectif d'atteindre une rénovation globale, ainsi que l'éco-prêt à taux zéro, principalement souscrit pour financer des travaux de rénovation monogeste.

Le manque d'investissement dans la rénovation globale s'explique également par la méconnaissance des ménages sur la qualité thermique des logements. 32 % des ménages habitant dans une maison considèrent qu'ils n'ont pas besoin de travaux alors que seulement 5 % des logements sont classés A ou B sur le DPE. La SNBC vise à ce que plus de ménages soient conscients de cet impératif de travaux.

De plus, la réglementation est peu connue, peu contrôlée et peu respectée. C'est le cas de la réglementation thermique sur l'existant, notamment dans le cadre de travaux de ravalements de façade ou de réfection de toiture.

Les coûts de rénovation énergétique sont estimés comme importants par les ménages (déménagement lors des travaux de rénovation globale, rencontre de nombreux interlocuteurs). Les coûts de transaction engendrés sont considérés comme supérieurs aux gains apportés par une rénovation énergétique par les propriétaires.

Par ailleurs, l'insuffisance d'offre sur les territoires en matière de rénovation constitue un autre frein. Aujourd'hui, peu de professionnels sont formés à la rénovation globale du bâtiment. Les entreprises sur le territoire travaillent peu en groupement ; les interactions entre les différents corps de métier pour mener des travaux de rénovation globale sont limitées. Des initiatives comme Dorémi ou les sociétés de tiers financement visent à faire travailler des artisans ensemble, mais elles sont limitées.

Des freins spécifiques sont à relever sur certains segments du parc. Par exemple, pour les copropriétés, la prise de décision est assez complexe, notamment dans les délibérations d'assemblée générale. Pour les logements locatifs privés, les propriétaires bailleurs sont peu incités à rénover, car ils ne perçoivent pas directement les gains procurés par les économies d'énergie. Le locataire a quant à lui peu d'intérêt à rénover un logement pour lequel il n'est pas certain de demeurer plusieurs années.

M. Guillaume Dolques. – Dans le cadre de ce projet, notre constat de départ était que peu de rénovations globales étaient entreprises et que l'offre de financement proposée était probablement inadéquate aux besoins des ménages. Nous avons essayé de mieux comprendre la manière dont les différents systèmes d'aide et contextes économiques influent sur le raisonnement économique d'un ménage et sa perception du système lorsqu'il souhaite se lancer dans un travail de rénovation.

Nous avons ainsi développé un outil qui analyse la viabilité économique d'un projet de rénovation. Il évalue les conditions économiques qui permettraient au ménage d'être favorable à se lancer dans des travaux de rénovation. Ce concept de viabilité économique est articulé autour de trois notions :

Abordable : le ménage ne doit pas utiliser l'intégralité de sa trésorerie mais doit pouvoir financer ses travaux de rénovation grâce à des subventions ou des prêts ;

Profitable : le ménage doit pouvoir percevoir un bénéfice, les économies d'énergie. Les montants de rénovation globale sont assez élevés, si le ménage ne perçoit pas des économies d'énergie en un temps de retour suffisamment court, il risque de se décourager ;

Solvable : Les ménages les plus modestes ne peuvent pas s'endetter à des taux trop élevés, ce qui les exposerait à un risque de surendettement. Il n'est pas non plus souhaitable que les mensualités des prêts soient plus élevées que les économies d'énergie perçues dans le cadre des projets de rénovation. Dans ce cas, le risque est de grever les dépenses courantes des ménages.

Nous avons utilisé en exemple une rénovation globale classique et l'avons passée au prisme des conditions actuelles. Nous avons considéré comme cas de figure un ménage aux revenus modestes qui souhaite rénover sa maison pour passer de l'étiquette E à l'étiquette B. Les travaux de rénovation s'élèvent à 55 000 euros. Dans les conditions actuelles, ce ménage ne peut prétendre qu'à 35 % de subvention. Le reste à charge s'élève donc à 36 000 euros. À ce niveau de revenu, il risque de se décourager avant de considérer des solutions d'emprunt ou de financement.

Le ménage va comparer les montants à sa charge avec ses économies d'énergie. Ici, les économies d'énergie ne sont rentabilisées qu'après un temps supérieur à dix ans. Ce facteur risque également de décourager le ménage.

Si ce ménage veut contracter tout de même un emprunt, le taux d'endettement est relativement élevé, à hauteur de 5 %. Le ménage risque de s'éloigner du crédit, car les banques risquent d'être réticentes à lui octroyer le prêt. Si les banques lui octroyaient, le ménage serait en risque de surendettement.

Lorsque nous étudions plusieurs catégories de ménages et plusieurs projets de rénovation, ces conditions se répètent de manière régulière. Par conséquent, nous sommes face à un véritable frein économique pour lancer un programme ambitieux de rénovation globale, alors que plusieurs centaines de milliers de rénovations annuelles doivent être effectuées.

M. Maxime Ledez. – Dans le débat public, nous distinguons deux types de propositions.

D'abord, certaines propositions visent à lisser le coût de la rénovation grâce à l'endettement et aux économies d'énergie. L'idée est de développer une ingénierie financière avec des prêts qui permettent d'assurer l'équilibre en trésorerie des ménages et de maîtriser la dépense publique. À titre d'exemple se trouvent les propositions formulées par l'association négaWatt et le réseau CLER sur l'obligation conditionnelle de rénovation énergétique, l'opérateur ensemblier de France Stratégie ou encore le fonds pour la diminution de consommation d'énergie des bâtiments de MM. Combes, Ibanez et Mme Verchère.

Nous avons repris l'exemple du ménage modeste avec l'hypothèse qu'il peut contracter un éco-prêt à taux zéro sur trente ans. Un équilibre de la trésorerie est alors assuré. Les économies d'énergie permettent de rembourser les mensualités de remboursement et le taux d'endettement est relativement limité. Cependant, le reste à charge reste assez élevé et peut décourager le ménage de contracter un prêt de l'ordre de 30 000 à 40 000 euros. De plus, les conditions de rentabilité ne sont toujours pas respectées. Le temps de retour sur

investissement demeure assez long et la valeur actuelle nette n'est pas positive avant quinze ans.

Deux interrogations s'imposent à nous face à cette proposition.

Comment faire en sorte que les prêts soient distribués par les établissements de crédit ? Les établissements bancaires considèrent que distribuer des éco-prêts à taux zéro n'est pas suffisamment rentable ou que les marges sont très faibles. Les coûts administratifs engendrés par la justification des dossiers sont trop lourds par rapport à l'aide proposée par l'État en matière de crédit d'impôt pour financer ces pertes d'intérêt. Les auteurs proposent souvent plusieurs solutions. D'une part, la question de la réglementation : la hausse de la demande en raison des obligations sur les mutations immobilières incitera les banques à se positionner sur le marché. D'autre part, le recours à une banque publique : en l'absence de prêteurs, les ménages peuvent se réorienter vers une banque publique, qui aurait l'obligation de financer cette opération.

Des risques peuvent être liés à des coûts de travaux qui ne seraient pas maîtrisés. La question des économies d'énergie se pose également. L'équilibre en trésorerie peut donc varier.

Le modèle économique des opérateurs ensembliers repose sur une inscription à leur actif des contrats de fourniture d'énergie sur une durée assez longue. Les ménages souhaiteraient-ils avoir de tels contrats sur un temps long ? Quels acteurs souhaiteront financer les opérateurs ensembliers ? En effet, il est possible de considérer que l'actif est risqué. Cela suppose un dispositif de garanties publiques ; donneront-elles lieu à des dépenses publiques ? Les opérateurs ensembliers devront-ils solliciter l'État pour compenser les pertes ?

Une deuxième série de propositions est davantage centrée sur les subventions. L'idée est de disposer d'un dispositif de subventions avantageux pour rendre plus incitatives les rénovations globales et limiter l'endettement des ménages, en particulier les plus modestes. Parmi les propositions figurent celles de la Convention citoyenne pour le climat, de la mission Sichel ou celle de l'initiative Rénovons !.

Nous reprenons l'exemple du ménage modeste. En supposant un taux de subvention de 85 % comme proposé par la mission Sichel, les travaux sont alors plus abordables. Les économies d'énergie permettent de financer les mensualités de prêts grâce au grand niveau de subvention. Le taux d'endettement est limité et le projet est désormais rentable. Le temps de retour sur investissement est court et attractif.

En revanche, la question du reste à charge demeure. Un montant de 8 000 euros doit être financé par un prêt. Se pose alors la question de la solvabilité pour les budgets publics. La mission Sichel a estimé que la rénovation de toutes les passoires thermiques vers un niveau BBC nécessitait un budget de 116 milliards d'euros d'aides, soit 11 milliards d'euros d'aides par an pour un plan sur dix ans. Il ne s'agit pas nécessairement d'aides publiques, mais également de certificats d'économie d'énergie.

Des modèles macroéconomiques estiment une augmentation des dépenses publiques sur le temps court pour la rénovation énergétique des logements. Il y aurait un retour en termes de recettes fiscales, avec une augmentation des assiettes fiscales, notamment les recettes issues de la TVA.

N'existe-t-il pas des frictions au niveau macroéconomique ? Si nous réalisons beaucoup de dépenses publiques, aurons-nous nécessairement un report effectif des artisans des rénovations partielles vers des rénovations globales ?

Ensuite, se pose la question des pressions inflationnistes. Si les subventions augmentent, les entreprises pourraient capter ces subventions et proposer des travaux à des tarifs plus onéreux.

M. Guillaume Dolques. – Les bâtiments ne sont pas conçus pour faire face au changement climatique. Les conditions seront amenées à se répéter et à empirer : vagues de chaleur, inondation, retrait-gonflement des argiles. Les bâtiments conçus aujourd'hui ne tiennent pas compte de cette nouvelle donne. Chaque année, le marché du bâtiment représente 125 milliards d'euros. Cette somme est investie dans des projets sans s'interroger sur les nouvelles conditions climatiques, alors même que les bâtiments rénovés et construits aujourd'hui connaîtront en 2050 des conditions d'exploitation probablement plus difficiles. Pour les constructions neuves, la RE2020 comporte des indicateurs de confort d'été, mais ne prend pas en compte l'évolution du climat et est basée sur un aléa passé, obsolète.

En rénovation, il n'existe aujourd'hui pas de réglementations ni d'incitations pour prendre en compte le changement climatique. La plupart des travaux entrepris concernent un poste et ne posent pas la question de l'adaptation au changement climatique. À terme, le risque est de devoir réinvestir massivement pour adapter le parc de bâtiments.

Le plus grand risque est la matérialisation d'un recours massif à la climatisation. La climatisation de confort évolue chaque année de manière quasi exponentielle au sein des logements. Nous devons donc intégrer des exigences de confort d'été et d'adaptation au changement climatique lors de la réalisation des projets.

Certains gestes isolés permettent d'améliorer le confort d'été comme la mise en place de volets, de protections extérieures ou le remplacement de systèmes de ventilation. Ils ne suffiront probablement pas à garantir un confort intérieur pour les prochains étés où les canicules seront certainement plus importantes.

Rénover de manière globale permet de traiter de nombreux postes de rénovation énergétique en même temps. Il y a un intérêt véritable à effectuer les travaux de confort d'été conjointement. À ce titre, l'étanchéité à l'air d'un bâtiment est essentielle. Pour les grands bâtiments et les bâtiments publics, la rénovation globale permet de s'interroger sur des simulations thermiques dynamiques et une maîtrise d'œuvre plus poussée afin d'intégrer ces considérations. Des guides techniques sont déjà disponibles pour l'adaptation des bâtiments. Il existe déjà des démarches exemplaires qui mériteraient d'être davantage diffusées. Par exemple, la démarche Envirobat Bâtiments durables méditerranéens (BDM) œuvre à faire avancer la filière du bâtiment sur l'ensemble des notions de bâtiment durable : l'efficacité énergétique, l'adaptation des bâtiments ou le recours aux matériaux biosourcés. Cependant, ces démarches sont encore isolées et devraient être mieux déployées sur le territoire. Néanmoins, elles se fondent sur le climat actuel, car les données sur le climat futur ne sont pas encore opérationnelles pour être prises en compte dans la réalisation des projets.

Nous préconisons de faire de la commande publique un levier d'exemplarité pour adapter les bâtiments : la commande publique exploite des bâtiments qui hébergent parfois des populations sensibles. Par exemple, les collectivités hébergent lycées, collèges et écoles.

C'est une très bonne opportunité pour embarquer l'adaptation et l'atténuation avec les projets de rénovation énergétique.

Il est également nécessaire de progressivement réorienter les aides à la rénovation vers les projets les plus performants pour mieux tenir compte de l'adaptation. Des accompagnateurs formés à ces enjeux seront nécessaires, il peut s'agir des accompagnateurs France Rénov' mais également des artisans, qui sans formation spécifique risquent de passer à côté de ces objectifs.

Le troisième levier est d'accompagner la montée en compétence de l'ensemble de la filière : la recherche fait partie des pistes. Par exemple, le programme Prebat a été porté par l'Ademe au sujet de l'efficacité énergétique des bâtiments. Il y a aujourd'hui une opportunité de porter un programme de recherche pour intégrer ces nouveaux enjeux. En effet, malgré les solutions techniques, nous manquons aujourd'hui d'expérience : ce programme permettrait de réaliser des bâtiments démonstrateurs qui prendraient en compte ces nouveaux leviers. L'ensemble de la maîtrise d'ouvrage (publique et auprès des particuliers) doit être sensibilisée à l'adaptation au changement climatique. Les professionnels ne sont pas incités à inclure les enjeux d'adaptation dans leurs cahiers des charges, car les surcoûts d'adaptation ne sont pas justifiés si aucune demande n'est émise.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci pour votre exposé.

Dans les différentes auditions, nous nous interrogeons souvent sur deux aspects : l'incitation (*via* les aides et subventions) et l'obligation de rénovation (lors de la vente, comme cela se fait pour l'assainissement ; sans reste à charge et financé par un prêt hypothécaire). Quel est votre avis entre les solutions fondées sur de l'aide directe et celles centrées sur l'obligation ?

Derrière la question financière se pose celle du développement de la filière, de la formation des entreprises, de la disponibilité des matériaux, de la mise en place d'une filière plus locale, notamment sur le biosourcé, avantageux pour le confort thermique et le stockage du carbone. Avez-vous réfléchi sur le lien entre l'argent à investir et la possibilité à faire monter en gamme la filière ?

Si nous nous focalisons uniquement sur l'objectif 2050 de neutralité carbone, une dérive inquiétante serait de penser qu'il suffit de remplacer l'ensemble de nos moyens de chauffage par du chauffage électrique en partant du principe que la production électrique est nucléaire notamment, et donc décarbonée. Le besoin d'isoler disparaîtrait alors.

Il en est de même pour la question de la climatisation et du confort thermique d'été. Comme les vagues de chaleur seront très fortes, certains peuvent penser que le temps manquera pour agir sur les bâtiments en matière d'isolation. La climatisation serait alors elle une solution. Comment faire attention à cette dérive ? Par ailleurs, la rénovation des bâtiments concerne également d'autres aspects, comme la santé et le confort.

M. Maxime Ledez. – Nous n'avons pas d'avis particulier sur le guichet unique. Nous comprenons les arguments pour et contre. D'une part, le guichet unique pourrait faciliter le pilotage de la politique publique. D'autre part, des guichets adaptés à différents types de ménages pourraient être plus adéquats. En particulier, certains ménages en situation de précarité consultent des acteurs comme Soliha, des ménages en situation de copropriété ont

pour interlocuteur privilégié le syndicat. Ces acteurs peuvent réorienter les ménages vers des accompagnateurs Rénov' qui proposeront par exemple une offre de financement.

Le point le plus important concerne le déploiement de Mon accompagnateur Rénov' et le processus de redirection des ménages vers Mon accompagnateur Rénov' en cas de besoin de rénovation.

M. Guillaume Dolques. – Nous avons étudié dans quelle mesure l'instauration d'une fiscalité carbone ambitieuse pourrait permettre de déclencher des rénovations globales pour les ménages. Nous avons effectué une simulation : nous avons coupé l'entièreté du système d'aide et avons proposé un prêt à un taux très faible sur un temps très long. Ce prêt couvrirait les économies d'énergie pour permettre aux ménages de s'engager dans des projets de rénovation sans grever ses dépenses. Nous avons ensuite ajouté une composante carbone qui monte rapidement jusqu'à 250 euros la tonne. Nous avons vérifié si, dans ces conditions, le projet était rentable pour le ménage. Autrement dit, la fiscalité carbone peut-elle se substituer au système d'aide actuel ? Les conclusions de cette simulation montrent qu'avec la composante carbone seule, les projets de rénovation gardent des valeurs actuelles nettes très faibles s'ils ne sont pas subventionnés. De fait, les économies d'énergie ne sont pas suffisantes, et ce, même pour des montants de factures qui augmentent tous les ans.

Ensuite, nous nous sommes demandé quel devrait être le montant de la facture énergétique pour qu'un ménage se lance dans un projet de rénovation énergétique si celui-ci n'est pas subventionné ? Les niveaux de composantes carbone devraient atteindre des niveaux extrêmement élevés de l'ordre de 1000 euros la tonne, ce qui est insoutenable par ailleurs.

En conclusion, la fiscalité carbone à elle seule ne permettra pas de rendre rentables des projets de rénovation globale. En revanche, lorsque ce mécanisme est couplé avec des subventions ou avec des prêts, dans un mix de politiques publiques, il peut trouver un terrain d'intérêt. En effet, il accroît la rentabilité des projets de rénovation. Si un ménage sait par avance que sa facture augmentera, il aura de plus en plus intérêt, à mesure que la composante carbone croît, à se lancer dans des projets de rénovation énergétique.

M. Maxime Ledez. – Notre outil suppose que l'information est parfaite et que le ménage anticipe l'augmentation de la composante carbone et comprend son impact sur sa facture énergétique. L'outil prend également en compte l'hypothèse que l'accès au crédit est illimité et que les éco-prêts à taux zéro sont facilement distribués. Nous ne constatons pas une telle situation pour l'instant.

Ensuite, combien de dépenses publiques supplémentaires sont nécessaires ? Cela dépendra en grande partie du mix. Nous n'avons pas réellement formulé de recommandations. À travers notre publication, nous disposons d'un panel de six logements, qui n'a pas vocation à être représentatif de l'ensemble du parc de logements. Les copropriétés ou les logements locatifs privés constituent des cas particuliers. En revanche, la proposition de la mission Sichel de 11,6 milliards d'aides peut donner un premier ordre de grandeur. Certaines propositions visent également à atténuer la dépense publique ou à l'augmenter.

S'agissant de l'accompagnement, nous trouvons les propositions énoncées par la mission Sichel très intéressantes, notamment avec la plateforme digitale. Toutefois, intégrer les propositions de financement des banques et les offres de travaux constituent un projet complexe.

L'accompagnement humain est primordial. L'accompagnateur Rénov' devra être très compétent en matière technique et financière mais également capable d'accompagner les ménages dans une démarche commerciale. De tels profils sont malheureusement rares, l'enjeu de la formation de la filière de la rénovation réside également dans la formation des futurs accompagnateurs. Le dispositif Mon accompagnateur Rénov' permettra de renforcer cette filière d'accompagnateur en rendant obligatoire le dispositif pour certains types de travaux. Il sera ensuite nécessaire de se demander comment orienter ce dispositif vers l'accompagnement des rénovations globales. Pour l'instant, à ma connaissance, les pouvoirs publics n'ont pas donné d'éléments de réponse à ce sujet.

M. Guillaume Dolques. – À propos du DPE et notamment de son adaptation dans un monde qui évolue, nous ne disposons pas aujourd'hui de travaux sur le sujet. D'après nos retours, il nous semble que le DPE constitue un outil assez complexe pour les particuliers. Il demande un certain temps d'appropriation, car les informations sont nombreuses. De premières estimations de confort d'été y sont déjà incluses, mais elles pourraient être améliorées.

Quasiment l'ensemble des diagnostics livrés au moment de la mutation pourraient évoluer. Au moment d'une mutation, le diagnostiqueur transmet l'ensemble de la carte des risques d'un logement ou d'un bâtiment. Il s'agit des risques tels qu'ils sont aujourd'hui inscrits dans les différents documents d'urbanisme de la ville. Cependant, un bâtiment en risque faible d'inondation ou en retrait-gonflement des argiles pourrait très bien se retrouver en risque fort d'ici quelques années, voire quelques décennies. Les implications économiques peuvent être radicalement différentes : aujourd'hui, une maison fissurée par du retrait-gonflement des argiles a perdu toute sa valeur sur le marché.

En ce qui concerne les diagnostics de performance, d'autres outils commencent à être développés. En particulier, le diagnostic de performance résilience, porté par le groupe CDC Habitat, passe au crible les aléas et les risques physiques de l'ensemble de son parc immobilier. Ce type d'outil permet à l'échelle d'un parc, d'un bailleur social, de créer une véritable stratégie d'adaptation sur le long terme. Elle permet de coupler l'ensemble de ces opérations prévues, comme des opérations de rénovation énergétique et de maintenance, afin d'accroître l'adaptation.

Ce type d'outil permet également d'ordonner les travaux en fonction des poches de vulnérabilité les plus importantes. Pour définir le cadre d'un diagnostic de performance idéale en matière de résilience, nous pourrions nous rapprocher de ce type de démarche. L'association Envirobat BDM a également développé un label avec des critères, lequel fait déjà référence dans la zone géographique de son implantation. Ce type de démarche pourrait être davantage diffusé et partagé par les acteurs de la filière.

Bien qu'elle concerne le logement neuf, la RE2020 a changé la donne en matière de confort d'été, notamment avec des exigences plus élevées et des modes de calcul construits avec l'interprofessionnel de la filière. Cependant, le référentiel choisi pour les calculs thermiques, la canicule de 2003, risque très probablement d'être obsolète. Il s'agit en quelque sorte d'une opportunité manquée d'avoir mieux intégré l'adaptation dans les bâtiments neufs dans le cadre de cette RE2020.

Pour autant, à la suite de cette réglementation, des actions commencent à se mettre en place. Par exemple, des labels accompagnent ces réglementations. Dans ce cadre, nous pourrions essayer de mieux traiter cette information. Des acteurs techniques ont travaillé sur

l'intégration des risques dans les opérations. Par exemple, le Centre européen de prévention des risques d'inondation (Cepri) a récemment publié un rapport sur la manière de mieux intégrer le risque inondation au moment des opérations de construction et de rénovation. Un appel à projets « Comment mieux bâtir en terrain inondable » a également produit des projets intéressants à l'aune de ces nouveaux risques.

M. Maxime Ledez. – Quelle solution privilégier entre incitation et obligation ? Nous n'avons pas d'avis sur le sujet. Les deux seront certainement nécessaires et ne sont pas exclusifs. La question repose sur la nature des incitations et des obligations à mettre en œuvre. Elles doivent permettre de développer la filière et de s'assurer de la disponibilité des matériaux.

Nos prochains travaux s'intéresseront au possible scénario de financement pour la rénovation énergétique des logements et aux interactions avec la réglementation. Nous défendons l'idée d'une programmation pluriannuelle des financements en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments et d'autres sujets de la transition énergétique. Il s'agit de donner de la visibilité aux acteurs (maîtres d'ouvrage, filière du bâtiment, structures d'accompagnement) pour pouvoir se positionner sur les marchés. Aujourd'hui la SNBC n'est pas jugée comme un signal crédible par les acteurs. En effet, peu de professionnels se forment à la rénovation globale. Des moyens adaptés à cette stratégie sont nécessaires : il est nécessaire de donner de la visibilité sur le temps long sur les subventions, les offres de prêts, les dispositifs d'accompagnement et les réglementations.

Nous engageons actuellement des travaux pour savoir comment intégrer davantage les matériaux biosourcés dans la rénovation énergétique des bâtiments. Ces travaux seront disponibles cet été. Il s'agit d'un sujet gagnant-gagnant : nous avons besoin de débouchés pour la filière bois, qui favorise la séquestration du carbone. Par ailleurs, certains de nos voisins européens ont décidé de subventionner davantage les matériaux biosourcés que d'autres matériaux. Cela peut être une piste intéressante pour développer la filière forêt-bois et la rendre plus locale.

En ce qui concerne les dérives à se focaliser uniquement sur la décarbonation, le sujet doit être traité dans le cadre de la stratégie française énergie-climat en cours de préparation. Ce doit être un sujet de débat entre pouvoirs politiques. J'espère que c'est un vrai point de vigilance pour les personnes qui préparent cette stratégie. Nous n'avons pas de stratégie privilégiée au sein de notre institution, nous cherchons à implémenter une stratégie actée et décidée par plusieurs acteurs.

M. Guillaume Dolques. – Nous ne pourrions pas nous passer partout de la climatisation. Certains usages devront être privilégiés, notamment pour les bâtiments qui hébergent des populations les plus vulnérables. Pour autant, il n'est pas souhaitable de déployer massivement la climatisation. Cela impose d'une part, d'investir dans la rénovation des bâtiments. D'autre part, nous pouvons, en tenant compte de l'évolution du climat, prévoir dans les opérations de rénovation des solutions pour intégrer du froid *a posteriori* si les conditions actuelles ne sont pas réunies pour imposer cette climatisation. Des choix techniques permettent d'attendre des évolutions techniques ou réglementaires pour mieux prendre en compte cet aspect. D'importants garde-fous doivent être mis en place pour éviter les dérives et les consommations énergétiques et d'émissions de gaz associées.

M. Franck Montaugé. – Merci. Je salue de manière générale les travaux de votre institut.

Dans le cas pratique de la famille modeste, intégrez-vous en plus des contraintes en matière de rénovation énergétique de leur habitat, les contraintes supplémentaires liées au climat et qui touchent à des postes contraints (transport, alimentation, etc.) ? Je pense qu'il n'est pas possible d'étudier la question de la rénovation et du post-rénovation, indépendamment de ces autres postes. Les coûts augmenteront probablement. Par conséquent, l'engagement d'investissement se complexifiera, notamment en matière de rénovation énergétique.

Selon vous, peut-on espérer des économies d'échelle sur les coûts de la mise en œuvre des techniques nécessaires au respect de la réglementation en matière de rénovation énergétique ?

Au sujet des prêts, des spécialistes comme Christian Gollier travaillent sur la question du prix du carbone, mais également sur les taux d'actualisation utilisés dans les modèles décisionnels. Ces derniers peuvent toucher les particuliers, le secteur bancaire et tous les organismes de prêt potentiels. Cet aspect peut influencer sur les décisions prises et sur la facilitation de l'engagement d'investissement.

Estimez-vous que l'ambition posée avec des objectifs très clairs, notamment à échéance 2050, soit réalisable ? La SNBC devrait-elle être ajustée et reconsidérée à l'aune des moyens publics et privés qu'il est possible de consacrer à la rénovation énergétique ?

Nous sommes tous d'accord sur l'urgence de la situation. Mais il ne suffit pas de souligner l'urgence pour y arriver au vu de la complexité du sujet. Avez-vous des recommandations à adresser aux politiques sur le plan législatif et à l'exécutif sur le plan réglementaire ? Sommes-nous allés trop loin ? Il faut trouver un optimum entre l'exigence technique et la faisabilité économique et financière.

M. Guillaume Dolques. – Au sujet de l'outil et de sa modélisation, nous ne prenons pas en compte les contraintes techniques du bâtiment. Nous observons simplement le frein économique. Nous résolvons donc seulement une partie de l'équation. Nous n'étudions pas les contraintes techniques, si ce n'est que nous nous basons sur des rénovations globales qui ont eu lieu sur le territoire.

Pour les contraintes de trésorerie, le reste à vivre fait partie des indicateurs retenus pour définir la viabilité économique. L'idée est de tendre vers un reste à charge nul pour les ménages, pour ne pas grever ce reste à vivre. Nous étudions également l'équilibre en trésorerie. Selon nous, un projet doit globalement ne rien coûter ou très peu à la trésorerie du ménage lorsqu'il débourse pour ces travaux. Il doit disposer de subventions ou pouvoir emprunter. Le prêt doit être au moins couvert par les économies d'énergie. Le ménage doit forcément avoir une opération positive à la fin, même si le retour sur investissement peut être très long. Dans tous les cas, des conditions devraient permettre de déclencher certaines rénovations pour les ménages modestes.

M. Maxime Ledez. – À propos des économies d'échelle liées à la mise en œuvre des techniques de rénovation énergétique, une étude a été conduite par l'Ademe autour du dispositif « Perf in mind ». Des groupements d'artisans ont travaillé ensemble pour essayer d'optimiser l'offre de travaux de performance énergétique et ont réussi à réduire les coûts à hauteur de 20 % par rapport à la facture initiale.

Ensuite, des dispositifs intéressants comme EnergieSprong visent à industrialiser les travaux de rénovation énergétique. Des actions peuvent donc être menées pour atténuer l'augmentation, voire réduire les coûts de la rénovation énergétique pour les logements.

Par ailleurs, le plan France 2030 vise à proposer une offre industrielle assez soutenue dans plusieurs secteurs, notamment dans le secteur énergétique et des transports. Nous avons été étonnés de voir que rien ne visait à développer une offre de rénovation énergétique des bâtiments, à industrialiser, à financer des investissements dans la recherche et le développement. Il s'agit peut-être d'une opportunité manquée ou d'un tir à rectifier. En effet, il est nécessaire de soutenir la filière et de réussir à réduire les coûts dans le temps long au vu du volume d'investissement à engager d'ici 2050.

M. Guillaume Dolques. – L'actualisation dégrève dans le temps les économies d'énergie : plus les économies d'énergie sont réalisées tardivement dans la vie d'un projet, moins elles sont intéressantes pour le ménage. Cela joue grandement sur les calculs de rentabilité. En effet, pour modéliser l'aversion des ménages à se lancer dans ces projets, nous actualisons les économies d'énergie, de l'ordre de 5 % pour les ménages aux revenus les plus élevés et jusqu'à 15 % pour les ménages aux revenus les plus modestes. Par 15 %, nous exprimons le fait que les ménages aux revenus les plus faibles sont d'autant plus averses à se lancer dans des projets de rénovation énergétique s'ils ne perçoivent pas des économies d'énergie très rapidement.

Cependant, nous n'observons qu'une partie de la rentabilité. Les calculs de valeur actuelle nette, actualisés à des taux assez élevés, sont des calculs complexes à réaliser et en pratique peu développés dans les calculs des ménages. En effet, les ménages se tournent davantage sur le temps de retour sur investissement brut. Ils regarderont leurs économies d'énergie pour la première année, sans prendre en compte l'évolution du prix des énergies ou éventuellement une composante carbone. Ils diviseront le coût des travaux par ces économies d'énergie pour calculer leur temps de retour sur investissement.

M. Franck Montaugé. – Quel est le point de vue des prêteurs ?

M. Maxime Ledez. – Nous n'avons pas étudié la question du point de vue des prêteurs. Nous nous sommes concentrés sur le point de vue des ménages. À travers la question de la rénovation énergétique, nous observons un manque d'alignement entre les taux d'actualisation par rapport à la collectivité à l'échelle nationale et par rapport aux acteurs privés engagés (les ménages, les acteurs bancaires et les professionnels de travaux). Un mode d'intervention publique sera nécessaire, mais je ne sais pas lequel.

Ensuite, selon nous, l'ambition des objectifs de 2050 est faisable sur le plan technique.

M. Franck Montaugé. – Pensez-vous que la question de cette faisabilité doit faire l'objet d'une réflexion et d'études dès à présent ? Au fur et à mesure des auditions, nous nous apercevons que nous sommes engagés dans une question qui nous dépasse largement.

M. Maxime Ledez. – Je pense que cette question doit être traitée dans le cadre des travaux de la stratégie française énergie-climat. La question de la programmation est centrale si vous avez une stratégie pour déterminer les moyens nécessaires.

Des travaux ont été déjà menés au sujet d'une rénovation performante par étape. Nous savons comment nous y prendre sur le plan technique. Cependant, sur le plan organisationnel et financier, il reste du travail.

Enfin, si vous décidez d'abandonner l'objectif relatif à un parc à niveau moyen BBC, vous reporterez les exigences de réduction des consommations d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur d'autres secteurs, ou vous viserez une production d'énergie supplémentaire en France. Mais cela présente également un coût.

M. Franck Montaugé. – Cette question appliquée à la rénovation énergétique doit être élargie à tous les domaines qui ont un impact sur le climat. Du point de vue de la puissance publique, les sujets se cumulent. Par exemple, l'accès au véhicule électrique se pose dans des termes similaires. Il n'est pas possible de raisonner en silo.

M. Maxime Ledez. – En effet, nous ne pouvons pas définir une stratégie pour le bâtiment indépendamment des autres stratégies. Le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) ou bien la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) en ont conscience dans le cadre de leurs travaux. Si un curseur bouge, il aura forcément des répercussions sur d'autres secteurs. Il est donc très difficile de définir une stratégie, car cela dépend beaucoup des stratégies inhérentes aux autres secteurs.

En termes de recommandations politiques, une programmation est nécessaire. Nous ne possédons pas toutes les clés pour établir ce qu'il faudrait faire en termes de politiques publiques. Il s'agit de montrer la voie aux ménages et à la filière du bâtiment et de proposer des outils. Après la stratégie française énergie-climat, il sera nécessaire d'engager directement des travaux.

M. Guillaume Dolques. – Cette question de programmation des financements publics pour le climat résout également le paradoxe entre les préconisations en faveur d'une réorientation des aides à la rénovation globale et le besoin de constance des aides à la rénovation pointé par de nombreux acteurs. L'idée est de ne pas perturber les ménages déjà assaillis d'informations sur la rénovation énergétique. Cette idée de programmation des financements climat constitue la bonne manière de se réorienter en douceur en faisant vivre des systèmes d'aides différents pendant un temps, que ce soit pour les rénovations à geste unique ou pour la rénovation globale. Peu à peu, un effet de vases communicants permettra de tendre vers ce type de rénovation globale. Cela permettra également à la filière de s'adapter plus facilement et de créer l'offre nécessaire, aujourd'hui relativement inexistante. La demande pourra anticiper et comprendre que les objectifs concernent la rénovation globale et qu'il ne s'agit pas simplement d'un objectif de la SNBC déconnecté de la réalité.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous avons compris que la visibilité, de la pérennité et de la stabilité sont nécessaires pour s'inscrire dans les objectifs et dans cette SNBC. Nous vous remercions.

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

Audition de M. Andréas Rüdinger, coordinateur - transition énergétique France à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), et de Mme Albane Gaspard, animatrice de secteur - prospective du bâtiment et immobilier à l'Agence de la transition écologique (Ademe)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Monsieur Rüdinger, vous êtes coordinateur pour les questions de transition énergétique à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) depuis l'année dernière mais vous avez rejoint l'institut il y a douze ans en tant que chercheur sur les questions d'énergie et de climat. Vos travaux portent notamment sur la gouvernance des politiques climatiques en France et sur les enjeux de la transition énergétique. Depuis 2020, vous coordonnez également la plateforme des experts sur la rénovation énergétique en France, en partenariat étroit avec l'Ademe. Nous vous recevons donc avec ces deux casquettes. Je précise que vous êtes aussi chargé d'enseignement à Sciences-Po Paris et à SupAéro Toulouse.

Madame Gaspard, vous pilotez depuis un peu plus de cinq ans la réflexion prospective de l'Ademe sur le bâtiment et l'immobilier. Vous étiez auparavant au sein de l'agence, sociologue des comportements en matière d'énergie et de bâtiments après avoir été chargée de mission sur les questions de concertation. Vous avez également été consultante à Londres il y a une quinzaine d'années sur les questions d'impact socio-économique, de changement climatique et de planification urbaine.

Vous avez tous les deux rédigé le rapport de la plateforme d'experts pour la rénovation énergétique des logements en France, intitulé *Réussir le pari de la rénovation énergétique*. Ce rapport a été publié en mai 2022. Ce travail a motivé votre audition, même si chacun d'entre vous a réalisé de nombreuses autres recherches autour du thème de la rénovation des bâtiments. Vous pourrez bien entendu sortir du cadre de ce rapport pour nous faire partager vos analyses. La plateforme d'experts pour la rénovation énergétique des logements souligne que « *malgré son abord consensuel, la politique de rénovation énergétique des logements français ne parvient pas à atteindre ces objectifs* ». Ce rapport interroge les blocages sous-jacents et comment les dépasser. Vos interrogations sont donc proches de celles de notre commission d'enquête.

Votre rapport relève un ensemble de controverses autour de ce sujet, controverses souvent liées aux objectifs mêmes de la politique de rénovation et qui sont génératrices de tensions. La première de ces tensions résulte de la cohabitation entre la poursuite d'objectifs climatiques selon une logique de décarbonisation et la poursuite d'objectifs énergétiques autour d'une logique d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'isolation.

La deuxième tension participe de la poursuite d'objectifs sociaux au sein de la politique de rénovation. En effet, vous vous interrogez dans les termes suivants : faut-il privilégier la massification des gestes de travaux les plus rentables pour lutter rapidement contre la précarité énergétique ? Faut-il cibler les aides publiques sur les ménages modestes uniquement ou fournir également des aides généreuses pour les classes moyennes et aisées en mesure d'investir plus rapidement et massivement afin de structurer rapidement le marché des rénovations performantes ? Ce sont des questions fondamentales.

Vous déplorez également que les politiques mises en œuvre – politique d'urbanisme, politique de rénovation urbaine, d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat – fonctionnent le plus souvent en silo avec des objectifs, des acteurs et des logiques

d'action différents. Bien qu'ayant comme point commun le même objet physique, à savoir le logement, chacune de ces politiques l'aborde sous des angles différents. Ce constat plaide pour une plus grande coordination de la gouvernance des politiques de rénovation énergétique.

Vous relevez ensuite d'autres types de controverses davantage liées aux outils de mise en œuvre de la politique de rénovation : la viabilité économique et financière des travaux de rénovation, l'approche globale ou par étapes de la rénovation, le point d'équilibre entre incitation et obligation ou encore la structuration de l'offre, qui implique une stratégie pour le secteur du bâtiment, filière professionnelle dont l'offre doit être en capacité d'absorber la hausse massive de la demande, avec un niveau de qualification élevé.

Quelle feuille de route proposez-vous pour le futur de la rénovation énergétique des logements ? Comment articuler les deux principes directeurs que vous proposez, à savoir, d'une part, l'accélération et, d'autre part, la performance ? Dans quel sens faire évoluer les dispositifs existants et quels nouveaux dispositifs nous faut-il mettre en place ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ses premières questions, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié. Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-4 et 434-15 du Code pénal qui peuvent aller de 3 ans à 7 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende. Je vous invite donc, Madame, Monsieur, à prêter serment, de dire toute la vérité et rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Rüdinger et Mme Gaspard prêtent serment.

M. Andreas Rüdinger, coordinateur transition énergétique France à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri). – Nous avons créé cette plateforme d'experts et mené ce travail à partir d'un point de départ : les politiques de rénovation énergétique sont consensuelles. Cet enjeu est partagé de façon transpartisane au niveau politique avec des objectifs extrêmement ambitieux.

Pourtant, nous rencontrons des difficultés à avancer dans nos objectifs. Malgré ce consensus, des blocages, parfois difficiles à identifier, sont présents. Le point de départ de ce travail a été de s'interroger sur la réalisation d'une cartographie des controverses politiques, parfois implicites, mais qui peuvent présenter autant de points de blocage.

Par ailleurs, dépasser une controverse ne signifie pas forcément amener un consensus parfait. Des divergences peuvent demeurer, mais elles ne doivent pas empêcher l'action. Nous avons mené ce travail pendant deux ans avec une vingtaine d'experts venus du monde de la recherche, des bureaux d'études et d'agences publiques pour essayer de recueillir plusieurs points de vue différents.

Nous avons également constaté un retard face à des objectifs extrêmement ambitieux au niveau national. L'enjeu aujourd'hui consiste à concilier l'effort d'accélération des rénovations énergétiques et de massification avec l'effort d'approfondissement d'une meilleure performance. La bonne nouvelle est que nous avons peut-être déjà réalisé la moitié du chemin. En termes d'accélération, les résultats sont plutôt très encourageants ; aujourd'hui,

environ 700 000 gestes de rénovation sont réalisés chaque année, mais en termes d'approfondissement, la performance atteinte des rénovations reste un enjeu important puisque seules 40 000 à 60 000 rénovations performantes sont réalisées chaque année. De plus, ces dernières sont extrêmement difficiles à suivre.

Selon les chiffres de l'Observatoire national, le gain moyen par projet de rénovation se situe aujourd'hui autour de 3 600 kilowattheures (kWh). Pour un logement moyen du parc de 91 mètres carrés, avec 180 à 190 kWh par mètre carré de consommation, le gain de performance s'élève par exemple à 20 %. En revanche, si nous appliquons ces mêmes volumes d'économie d'énergie à une passoire thermique, nous nous situons plutôt sur un ordre de 10 %. Ce n'est clairement pas suffisant pour amener l'ensemble du parc au niveau basse consommation d'énergie (BBC).

Ce retard dans la mise en œuvre des politiques présente évidemment un coût. Dans un précédent article, nous avons notamment signalé que si la France avait atteint les objectifs fixés pendant le Grenelle de l'environnement de 2008, à savoir réduire de 38 % la consommation d'énergie dans les bâtiments et atteindre 500 000 rénovations performantes par an, nous n'aurions plus été dépendants du gaz russe depuis 2020. Cela montre l'importance de la rénovation énergétique en termes de résilience sur le plan climatique, mais également géopolitique et économique.

Le bouclier tarifaire mis en place pour répondre à l'urgence sociale et économique de la crise de l'énergie a consommé environ 30 milliards d'euros de dépenses publiques en 2022 et jusqu'à 45 milliards d'euros budgétés en 2023. Il est à comparer aux 3 milliards d'euros de budget pour MaPrimeRénov'. Nous nous situons sur un rapport de 1 à 10 qui interroge sur la gestion de la crise.

La première controverse concerne l'opposition entre une logique de décarbonation, liée au climat, et une logique d'efficacité, liée à l'énergie. Cette controverse est directement liée à deux autres controverses. L'une concerne la faisabilité technique et la pertinence économique des rénovations performantes. Tant que cette controverse ne sera pas débloquée, il sera difficile d'avancer sur la controverse inhérente à la décarbonation et à l'efficacité énergétique. L'autre controverse concerne la vision du parc de logements dans les scénarios prospectifs à l'horizon 2050. Cela renvoie à la possibilité d'atteindre la neutralité carbone en jouant uniquement sur la décarbonation de l'énergie, plutôt que sur l'isolation. En théorie, dans la stratégie politique de la France, cette controverse a déjà été dépassée. En effet, l'objectif BBC en 2050 figure dans le code de l'énergie. Le plan de rénovation énergétique des bâtiments de 2018 indiquait que l'objectif de rénovation de l'ensemble du parc de bâtiments au niveau BBC d'ici 2050 ne pourra qu'être confirmé, voire renforcé, en insistant sur le fait que c'était la clé pour décarboner.

D'autres objectifs que la décarbonation sont poursuivis à travers la performance des logements : l'obsolescence face aux impacts du changement climatique et la précarité énergétique. Ces questions doivent donc être appréhendées de manière plus large.

Nous appelons également à la vigilance sur le fait de ne pas succomber aux solutions un peu trop simples en apparence, comme l'idée d'installer des pompes à chaleur partout.

Attention également aux risques de déplacer l'effort de décarbonation. En effet, miser sur davantage de production d'énergie décarbonée signifie mécaniquement un

accroissement de la pression en matière de décarbonation sur le secteur énergie. Nous serons forcément limités à ce niveau.

Il faut rester attentif au fait que le cadre des objectifs à l'horizon 2030 est en train d'être renforcé dans le contexte du paquet européen « *Fit for 55* ». L'objectif actuel est de réduire 50 % des émissions dans le secteur des bâtiments d'ici 2030. *A priori*, ces objectifs seront renforcés et mettront encore plus l'accent sur la décarbonation. Dans ce contexte, la massification des rénovations performantes est importante.

La deuxième controverse concerne la rentabilité des rénovations énergétiques. Il est important de ne pas se focaliser sur les résultats des études économiques. En effet, certaines personnes présentent les rénovations performantes comme un optimum économique à long terme en tenant compte de l'ensemble des objectifs à atteindre. D'autres estiment que les rénovations performantes ne rapportent que très peu et que les durées d'amortissement sont supérieures à 30 ans.

Il est surtout important d'étudier les méthodologies et les hypothèses utilisées, ainsi que les périmètres de coûts et de bénéfices considérés dans les différentes études. Certaines s'intéresseront uniquement à la rentabilité financière directe des travaux pour le ménage. D'autres essaieront de chiffrer les gains en matière de confort, de valorisation du patrimoine, de bénéfice pour la santé publique, etc.

Les études n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs. Certaines s'intéresseront à l'efficacité économique optimale pour l'État et les politiques publiques. D'autres s'intéresseront à la question de la rentabilité au niveau des ménages.

Nous proposons pour dépasser cette controverse de cesser de parler de rentabilité financière, car les ménages aujourd'hui ne réfléchissent pas en ces termes. Cela ne signifie pas que le paramètre économique n'est pas essentiel. Mais nous proposons d'y substituer la notion des conditions de viabilité économique des travaux de rénovation. La viabilité économique inclut notamment le critère d'équilibre en trésorerie.

Le deuxième enjeu essentiel est la solvabilité. Il est bienvenu d'avoir des prêts à taux préférentiels ou à taux zéro, mais pour des ménages déjà très endettés est-ce une solution ? Comment trouver des mécanismes de financement alternatifs ?

Les dispositifs politiques considèrent peu la perception des risques et de la garantie de qualité des travaux. Cela pose des questions de mutualisation des risques : des tiers de confiance pourraient assurer ce risque à la place des ménages.

Nous incitons à exiger une meilleure transparence sur la méthodologie des études économiques, de faire également attention au fait que beaucoup d'études économétriques ne précisent pas le type de rénovations énergétiques étudié.

De plus, les retours d'expérience en France sur le bilan économique des rénovations performantes sont peu nombreux. La majorité des études ne démontrent pas l'absence de rentabilité de la rénovation énergétique pour l'État ou les ménages, mais elles affirment que les outils politiques déployés aujourd'hui ne sont pas efficaces. Il est important d'appréhender les aspects économiques dans une vision dynamique et de ne pas uniquement regarder vers le passé, en partant du principe que la rénovation énergétique n'est pas rentable

aujourd'hui. Nous devons nous demander quelles seraient les conditions qui permettraient d'assurer la viabilité économique des rénovations performantes et ainsi les massifier.

Mme Albane Gaspard, animatrice de secteur prospective du bâtiment et immobilier à l'Agence de la transition écologique (Ademe). – La troisième controverse concerne la notion de performance (rénovation, logement). Plusieurs politiques ont pour même objet physique le logement, mais leurs objectifs diffèrent. Par exemple, on distingue l'adaptation au vieillissement, les questions de consommation d'énergie, la décarbonation ou, encore, la lutte contre la précarité énergétique. Il existe des politiques à l'échelle du quartier : régénération des cœurs de ville, rénovation urbaine, etc. Tous ces objectifs ne prennent pas forcément en compte les autres. Ainsi, les occasions manquées se multiplient.

Il est possible de dépasser cet aspect en adoptant explicitement une vision large de la performance. Ainsi lorsqu'un processus de rénovation est entrepris, il concernerait simultanément des rénovations énergétiques, d'adaptation au changement climatique, de décarbonation, de confort, de régénération urbaine, etc. Ainsi, nous pourrions commencer à rompre avec cette logique de silo des politiques publiques.

Ensuite, il est nécessaire d'arbitrer et d'identifier les potentiels points de friction entre ces objectifs. Par exemple, agir contre la précarité énergétique peut signifier fournir des aides ponctuelles à des travaux d'urgence. Il est nécessaire de donner une place à ces aides, car elles ont un objectif social, pourvu qu'elles soient conditionnées à des audits énergétiques qui permettent de mieux comprendre les travaux. Si ces points de friction ne sont pas arbitrés, ils deviendront des blocages.

Enfin, il convient d'aligner ces dispositifs de politiques publiques autour d'un objectif de performance, qu'il s'agisse des aides financières, de la communication ou de l'accompagnement. Ils pourraient devenir davantage multithématiques. En effet, lorsqu'un ménage entreprend une rénovation, qui plus est, importante, il le fait tous les dix ou quinze ans. Il en profite alors pour appréhender des points autres que l'énergie pour son logement.

En résumé, à chaque fois que nous agissons sur un logement, nous pourrions nous donner comme objectif de viser un objectif global de performance et d'adapter les politiques publiques en conséquence. Cela peut être entrepris dès à présent en observant où est investi l'argent public en matière de rénovation du logement et en cherchant ces réorientations.

La quatrième controverse concerne l'opposition entre obligations et incitations parmi les outils de politiques publiques. Certains pensent qu'au vu de l'ampleur de la tâche, il est nécessaire d'obliger. D'autres considèrent qu'obliger serait synonyme d'écologie punitive et invoquent des questions de respect de la propriété privée.

Pour dépasser cette controverse, nous mettons en évidence que les outils ne s'opposent pas. Au regard de la politique actuelle, il existe déjà un mix entre obligations et incitations. L'enjeu concerne davantage leur point d'équilibre.

De plus, ce n'est pas tant la nature de l'outil qui compte, que sa force et la crédibilité du signal qu'il envoie aux acteurs. En effet, nous pouvons trouver des incitations fortes et bien conçues qui fonctionnent correctement ou des incitations faibles et mal calibrées. De même, des obligations peuvent être fortes si elles sont accompagnées, contrôlées et sanctionnées ou des obligations peuvent être faibles si elles ne remplissent pas ces conditions.

L'obligation de travaux embarqués lors du ravalement en copropriété constitue un exemple d'obligation faible. Cette obligation devait permettre d'effectuer de nombreuses rénovations, mais elle est peu suivie et sanctionnée. Ainsi, les conditions ne sont pas réunies pour que l'outil porte ses fruits.

La crédibilité du signal repose sur la qualité de la conception des outils. Les processus de conception des outils de politiques publiques, notamment d'évaluations *ex ante*, pourraient être largement améliorés. En l'absence de réelles évaluations en amont des travaux, il est difficile de trancher sur la question du point d'équilibre entre obligations et incitations. Parmi les priorités figurent deux aspects importants :

- l'évaluation *ex ante* de l'obligation à la mutation. Il est nécessaire d'étudier les impacts énergétiques et en termes de marché immobilier. À l'heure actuelle, personne n'en est capable, à notre connaissance, en ce qui concerne le marché immobilier ;

- le suivi de la loi Climat et résilience, l'interdiction de location des passoires constituant en effet une forme d'obligation.

La dernière controverse concerne la structuration de la filière professionnelle. Comment aider la filière à se structurer ? Cette question présuppose que le problème de structuration de la filière constitue un constat partagé. Or, ce n'est pas le cas. Certaines personnes évoqueront le manque de ressources humaines pour passer de 40 000 à 700 000 rénovations par an. Des représentants de la profession affirmeront que la filière s'est toujours adaptée et que l'appareil productif du bâtiment est résilient et a toujours fait face aux modifications d'activité.

Pour dépasser cette controverse, l'enjeu consiste d'abord à produire un chiffrage partagé avec les organisations professionnelles. Il doit être réalisé de telle sorte que les organisations professionnelles puissent faire valoir leur point de vue, mais également écoutent celui des autres. Ce chiffrage doit concerner l'ensemble des métiers de la rénovation, et pas seulement des travaux. En effet, la rénovation entraîne de nombreux services : accompagnement, contrat de garantie, performance et assurance. Cette matière grise doit être planifiée, car les besoins en main-d'œuvre seront importants.

Ainsi se dessine une nouvelle filière industrielle de la rénovation. Elle présente un poids économique potentiel important et une forte valeur ajoutée au niveau local. Sa productivité a peu évolué sur ces trente dernières années. Il s'agirait d'une opportunité d'inscrire la rénovation dans la stratégie d'industrie verte de la France pour en faire un des piliers de notre stratégie industrielle.

En conclusion, nos travaux montrent la nécessité d'une programmation pluriannuelle qui répondrait à plusieurs objectifs :

- organiser le changement d'échelle en mettant en cohérence les besoins et les ressources, pour le financement, les ressources humaines, etc. Il est nécessaire d'identifier les grandes dimensions clés sur lesquelles l'offre doit égaler la demande ;

- organiser une gouvernance qui explicite et dépasse les controverses et les silos de politiques publiques ;

- organiser un travail de fond d'évaluation *ex ante* et *ex post* ;

- organiser les décisions à prendre à court terme. L’alignement des aides financières sur la performance, l’évaluation *ex ante* de l’obligation à la mutation et la structuration de la filière.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vos prédécesseurs évoquaient que l’année 2023 constituait un stade de réflexion sur l’orientation des politiques publiques en matière de rénovation thermique. Selon vous, quels sont les éléments qui fonctionnent ou non dans les politiques publiques actuelles ? Quels sont les axes d’amélioration ? Peut-être faudrait-il rester sur un système d’aides financières avec un accompagnement. Certaines propositions seraient en faveur d’une obligation avec un reste à charge nul ou un dispositif de prêts à long terme.

Des dispositifs comme le diagnostic de performance énergétique (DPE) et la labellisation des entreprises avec le RGE (label Reconnu garant de l’environnement) ont été mis en place. Nous pouvons faire confiance à une entreprise à travers un label, mais il existe peu de dispositifs pour vérifier la qualité des travaux et les performances obtenues. Quel est votre point de vue en termes d’évolution des politiques publiques ?

M. Andreas Rüdinger. – Des cadres crédibles à un horizon suffisamment lointain, propices à une anticipation des acteurs, constituent un point positif. Des politiques publiques qui changent année après année, sans visibilité et sans cap, constituent un point négatif. Aujourd’hui, les politiques publiques relèvent davantage de ce dernier cas de figure. Des évolutions plutôt favorables ont eu lieu dans les dispositifs d’aides (orientation vers des rénovations performantes, introduction d’obligations nouvelles), mais il n’existe pas de cap.

La programmation pluriannuelle répond à cet enjeu. En effet, nous n’avons pas su produire lors de ces quinze dernières années une feuille de route, une programmation sur un horizon de dix ans, année après année, qui détaille quelles seront les évolutions structurantes des dispositifs d’aide, de la réglementation, des dispositifs d’accompagnement, de la stratégie de filière et d’offre...

Nous pouvons comprendre les professionnels qui n’en peuvent plus et qui souhaitent être laissés tranquilles. Par exemple, avec l’ancien crédit d’impôt transition énergétique, nous avons connu ce système d’un pas en avant et deux pas en arrière, avec des règles changeantes. Il est impératif d’éviter une telle situation. Le point d’équilibre entre incitation et obligation répond à cette même problématique. Nous devons réussir à décliner une stratégie, idéalement partagée avec les acteurs, année après année, dotée de ressources budgétaires et de moyens humains.

De plus, il existe une sorte d’effervescence autour des enjeux de rénovation énergétique comme le montre votre commission d’enquête. La nouvelle feuille de route de décarbonation des bâtiments sera prochainement publiée. Le groupe de travail du Conseil national de l’information statistique (Cnis) doit également rendre sa copie. Si de nombreuses démarches sont en cours, j’ai l’impression qu’elles définiront de grands axes stratégiques, se dirigeront vers la rénovation globale, proposeront d’augmenter les aides, mais sans s’orienter vers le niveau d’opérationnalité requis, sans être suffisamment déclinées.

En outre, nos travaux montrent que des aides avec davantage d’accompagnement ou des obligations sans restes à charge vont de pair. Des aides correctement structurées justifient des obligations associées. Une obligation déployée à grande échelle n’est acceptable qu’à condition d’être mise en œuvre avec des conditions adéquates en termes de financement

et d'accompagnement. Nous devons nous demander comment y arriver progressivement lors des dix prochaines années.

En ce qui concerne la structuration de l'offre et de la qualité, tant qu'aucune feuille de route partagée avec les acteurs de l'offre n'existe, nous n'avancerons pas. Lors du débat national sur la transition énergétique (DNTE), nous avons débattu de ces sujets. Nous avons abouti à un consensus sur la fusion de l'ensemble des aides de manière à aboutir à une aide unique indexée sur la performance énergétique atteinte après travaux. Cet aspect figure dans la synthèse du DNTE et la loi sur la transition énergétique de 2015. En 2017, un rapport de l'Inspection générale des finances a affirmé qu'en dépit de sa pertinence, un tel dispositif restait impossible à mettre en œuvre car, les experts thermiciens nécessaires, les tiers de confiance qui nous permettraient d'évaluer la qualité des travaux, faisaient défaut.

Mme Albane Gaspard – L'organisation de la phase de transition constitue peut-être l'élément le plus difficile à réaliser à l'horizon 2030. L'ensemble des scénarios prospectifs évoquent des chiffres de l'ordre de 700 000 rénovations en moyenne annuelle à l'horizon 2030. Personne n'a réellement détaillé cette phase de transition ni les types d'acteurs qui seront nécessaires. Lorsque des dispositifs d'accompagnement sont pensés, il est difficile de trouver des moyens si les ressources nécessaires ne sont pas anticipées. Il s'agit d'un problème similaire à celui de la poule et de l'œuf, qui perdurera tant que la programmation ne sera pas résolue.

L'évaluation de la performance est déjà en place dans le tertiaire avec les contrats de performance énergétique. Nous pouvons imaginer transposer les outils, leurs méthodes et leur philosophie, et les adapter notamment aux ménages. Nous ne sommes pas loin de savoir et de pouvoir le faire. Positionner cette garantie de performance dans la phase de transition permettra d'entraîner la filière et de lui envoyer un signal clair.

L'aide financière a deux fonctions : inciter ou solvabiliser. Un dispositif d'obligations ne signifie pas que les aides ne sont plus nécessaires. La solvabilisation sera toujours nécessaire. Un dispositif d'obligations ne coûtera donc pas moins cher. Les ménages face à une obligation et qui ne disposent pas de moyens seront aidés. Dans tous les cas, les montants d'investissement seront importants.

M. Franck Montaugé. – Vous vous êtes placés du point de vue de l'État dans la conduite de la gestion des politiques publiques, or l'État n'est pas seul, il y a également les échelons infranationaux : les régions, les départements, les communautés de communes, etc. La complexité augmente en conséquence. Comment intégrez-vous cette dimension territoriale dans votre réflexion ?

Mme Albane Gaspard. – Il est hors de notre périmètre de conseiller sur le bon niveau de gouvernance de la rénovation énergétique. En revanche, l'échelon local, sur ces 30 dernières années, a été un terreau d'innovation particulièrement important. Nous n'aurions pas mis en place les démarches BBC en région, si des régions pionnières, comme la Normandie, ne s'étaient pas engagées. Des territoires se positionnent également d'ores et déjà en faveur d'aides en faveur du biosourcé. Il est impératif de prendre en compte cet aspect et de laisser la possibilité au local d'innover. Toutefois, les ménages ne doivent pas être confrontés à une diversité trop importante d'interlocuteurs et de dispositifs.

Ensuite, il est nécessaire de simplifier l'action publique pour le ménage. Il existe un déficit de design de politique publique. Très peu de dispositifs permettent de tester l'outil

de politique publique avec des personnes qui représentent la diversité de la cible. Si davantage de dispositifs de *design* de politique publique existaient, nous nous rendrions compte par exemple que douze formulaires ne sont pas gérables dans le parcours de rénovation d'un ménage.

M. Franck Montaugé. – Vous en appelez donc à des démarches conceptuelles en matière de politiques publiques, comparables à des mises au point de produits, de tests quantitatifs et qualitatifs, en regardant les ressentis, etc.

Mme Albane Gaspard. – Pour être provocatrice, je dirais que davantage de *design* passe dans un yaourt que dans le dispositif de politique publique de rénovation. Des acteurs économiques ont besoin de vendre leurs yaourts, alors que le dispositif de politique publique peut vivre sans que nous y ayons recours.

M. Franck Montaugé. – Vous en appelez à du participatif au stade de la conception comme à celui de la révision ou de l'adaptation des politiques publiques ?

Mme Albane Gaspard. – Tout à fait. De nombreuses méthodologies existent. Par exemple, l'association La 27^e région constitue un centre d'innovation en politique publique. Elle a pour objectif de confronter des prototypes à l'utilisateur final. Ils ont en général conscience de la diversité de ménages français. Ils visent cette diversité pour s'assurer que le prototype fonctionne. Ils le retravaillent ensuite. Lorsque le produit fonctionne, il est possible d'en faire une politique. Chaque concepteur de politique publique a des idées préconçues et a conscience d'un jeu de contraintes, lesquels donneront une forme spécifique à notre objet. Par conséquent, certaines personnes pourraient ne pas entrer dans le dispositif. Ainsi, l'évaluation *ex ante* et le *design* de politiques publiques constituent deux piliers pour réussir à concevoir des politiques qui ne manquent pas leur cible.

M. Andreas Rüdinger. – Dans notre groupe d'experts se trouvait notamment le premier réseau des acteurs régionaux du tiers financement de la rénovation énergétique : le réseau des services territoriaux de rénovation, accompagnement et financement (Serafin). Ils ont beaucoup d'éléments intéressants et de retours d'expérience sur la structuration des différents outils de tiers financement en région.

À ma connaissance, la région Occitanie, dans le développement de son service public intégré de la rénovation énergétique (SPIR), a mobilisé une approche en termes de *design* de politique publique pour essayer de coller davantage aux besoins des usagers.

De manière générale, il existe deux façons de gérer la multitude de dispositifs et réglementations :

- fusionner les aides en une aide unique, sans être certain que cela marche ;
- créer un guichet unique, qui, pour pouvoir opérer, doit fonctionner idéalement avec un portail unique. Le dossier unique d'aides doit permettre de combiner directement les C2E, MaPrimeRénov', les aides régionales, etc. Les critères techniques seraient idéalement harmonisés.

Nous pourrions réussir à mettre en place de telles actions, mais pour cela nous devons sortir des silos de gouvernance.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Un poste de coordinateur interministériel du plan de rénovation énergétique du bâtiment a été créé. Selon vous, cela va-t-il dans le bon sens ? Comment appréhendez-vous l'évolution de son rôle ?

Mme Albane Gaspard. – Cette piste va dans le bon sens, car un besoin de coordination est nécessaire mais un dispositif plus large de coordination de la performance du logement pourrait advenir. Elle permettrait de faire dialoguer les acteurs qui travaillent sur le vieillissement, l'adaptation au changement climatique, l'énergie, etc. Ce dispositif serait plus compliqué à mettre en place, mais sans doute beaucoup plus efficace pour réussir à traiter les occasions manquées de la rénovation énergétique.

Par ailleurs, la chance de remanier la rénovation énergétique ne se représentera pas avant longtemps. Dans une logique d'efficacité de l'argent public investi, peut-être est-il nécessaire d'investir davantage pour atteindre les objectifs de BBC, plutôt que de devoir déposer un isolant insuffisamment épais et d'en ajouter ensuite un autre, ou de devoir surdimensionner un générateur de chauffage qui perdra en performance.

M. Andreas Rüdinger. – Les besoins de coordination sont considérables pour faire le lien avec l'industrialisation. Aujourd'hui, en France et au niveau européen, des actes législatifs pour l'industrie verte sont sur la table. On y trouve essentiellement les questions d'hydrogène, de nucléaire, de véhicules électriques et de renouvelables, mais pas de bâtiment ou de rénovation énergétique : cela est stupéfiant au regard des besoins d'investissements additionnels dans ce secteur.

De plus, le secteur du bâtiment possède la plus forte intensité en termes d'emploi par million d'euros investis et une des plus fortes intensités en termes de valeur ajoutée locale. Il s'agit d'un des seuls secteurs qui n'a pas vu sa productivité augmenter depuis des décennies. Il est plus que nécessaire de penser les questions de stratégies industrielles dans un secteur, qui, par ailleurs, présente des potentiels d'innovation extrêmement importants, en termes de standardisation de nouvelles solutions, de préfabrication hors site, d'utilisation de maquettes numériques, etc. Beaucoup d'initiatives sont lancées, mais elles ont des difficultés à être intégrées, car le secteur est considéré comme moins attractif sur le plan de l'innovation.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous vous remercions.

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 50.

Mardi 11 avril 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Précarité énergétique – Audition

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons nos travaux par une table ronde autour d'acteurs du logement et de l'habitat particulièrement engagés dans la lutte contre la précarité énergétique.

Nous recevons les représentants de cinq organismes et associations. L'observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), d'abord, représenté par Mme Isolde Devalière, cheffe de projet précarité énergétique à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et coordinatrice à l'ONPE, et par Mme Lise-Marie Dambrine, chargée de mission à l'ONPE. L'ONPE, créé en 2011, assure un suivi de la précarité énergétique en France afin d'observer et d'analyser les politiques publiques de lutte contre ce phénomène. Il a notamment publié fin mars le tableau de bord et les chiffres de la précarité pour 2022.

L'association « Stop à l'exclusion énergétique », ensuite, représentée par son délégué général M. Gilles Berhault, réunit de nombreuses associations et collectivités territoriales afin de proposer des solutions pour lutter contre la précarité énergétique, notamment en rénovant les logements sans reste à charge grâce à des ensembliers solidaires.

Le réseau Procvivis, représenté par son directeur général, M. Guillaume Macher, et par Mme Claire Dagnogo, directrice de l'engagement sociétal et des relations institutionnelles, est un acteur de l'économie sociale et solidaire (ESS). Composé de nombreuses coopératives, il est présent sur toute la chaîne du logement. Ses missions sociales s'attachent notamment à la rénovation énergétique du parc privé, à destination des plus précaires.

La fédération Soliha est représentée par Mme Juliette Lagagnier, directrice générale, et par Mme Cécile Guérin-Delaunay, responsable du pôle réhabilitation. Cette fédération est également un acteur de l'ESS pour l'habitat privé à vocation sociale. Composée de 135 associations, elle accompagne les collectivités territoriales et les habitants afin de favoriser l'accès et le maintien dans l'habitat des personnes précaires et vulnérables.

Enfin, on ne présente plus la Fondation Abbé Pierre, que représentent aujourd'hui M. Manuel Domergue, directeur des études, et Mme Maïder Olivier, chargée de plaidoyer et de mobilisation. La fondation est un acteur historique de la lutte contre le mal-logement. Elle mène des actions de sensibilisation, de conseil et d'accompagnement et soutient financièrement de nombreuses initiatives afin d'améliorer les conditions de logement, notamment par le biais de la rénovation énergétique.

Mesdames, messieurs, dans vos diverses fonctions, que je viens de rappeler, vous agissez dans le domaine de la lutte contre la précarité énergétique en accompagnant les publics les plus précaires et en proposant des solutions de logement adaptées. En 2021, 11,9 % des ménages – soit 3,4 millions de ménages – se sont trouvés en situation de précarité énergétique, et 22 % d'entre eux ont souffert du froid, surtout pour des raisons économiques. Comment la rénovation énergétique peut-elle contribuer à réduire, sinon éliminer, ces situations ? Nous avons conscience que la précarité énergétique dépend de causes structurelles – revenus, situation de vie – et conjoncturelles – hausse des prix de l'énergie – qui ne sont pas toutes liées à l'état dégradé du logement et à sa faible performance énergétique. Toutefois, en ce qui concerne cette commission d'enquête, c'est sur l'aspect de la rénovation énergétique comme levier de sortie de la précarité que nous souhaitons échanger avec vous. Votre audition, dans le cadre de cette table ronde, doit nous permettre de mieux comprendre vos positions respectives sur ce sujet.

Quel bilan, à votre échelle, faites-vous de la politique de rénovation énergétique en France ? Considérez-vous que les politiques publiques de rénovation soient efficaces pour lutter contre la précarité énergétique et pour orienter les plus précaires vers des rénovations

globales ? Si tel n'est pas le cas, comment pourraient-elles être améliorées ? Enfin, le confort d'été est-il suffisamment pris en compte dans la détermination de la précarité énergétique, au regard des températures que nous aurons à affronter dans les années à venir ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif d'environ quinze minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu en sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mmes Claire Dagnogo, Lise-Marie Dambrine, Isolde Devalière, Cécile Guérin-Delaunay, Juliette Lagagnier et Maïder Olivier, MM. Gilles Berhault, Manuel Domergue et Guillaume Macher prêtent serment.

Mme Isolde Devalière, cheffe de projet précarité énergétique à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et coordinatrice à l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE). – Lise-Marie Dambrine et moi-même représentons l'ONPE. Je suis cheffe de projet précarité énergétique à l'Ademe depuis sept ans et j'assure le suivi et l'analyse de la précarité énergétique sur l'ensemble du territoire. L'ONPE est un outil d'aide à la décision, qui formule des propositions.

Au vu des indicateurs que nous suivons, on peut s'interroger sur l'efficacité des politiques publiques, même si celles-ci évoluent dans le bon sens. Le taux d'effort énergétique, c'est-à-dire la part des dépenses d'énergie dans les revenus, comme la déclaration du froid au regard d'un certain nombre de modalités liées aux conditions d'habitat et de ressources, est en hausse cette année, comme les années précédentes. Les outils mobilisés par l'ONPE ont permis de constater l'augmentation du phénomène de précarité énergétique, sous le double effet de la crise sanitaire et de la crise énergétique.

Pour dresser un bilan du Grenelle de l'environnement après dix ans, un colloque a été organisé à Lille en 2021, où a été pointé l'empilement de différents dispositifs, qui causait une certaine confusion chez les opérateurs. Les seuils, de plus, varient au fil des années, ce qui rend difficile l'évaluation de l'efficacité des dispositifs mis en œuvre. Ce premier bilan nous a montré qu'il n'y avait pas eu de politique nationale de lutte contre la précarité énergétique à proprement parler, mais plutôt des politiques différentes traitant, d'une part, les impayés d'énergie, qui sont l'une des conséquences de la précarité énergétique et, d'autre part, les politiques de rénovation du bâtiment.

Les trente partenaires membres de l'ONPE – dont Soliha et la Fondation Abbé Pierre – ont formulé un certain nombre de propositions communes, disponibles sur notre site internet. Ils soulignent la nécessité de disposer d'un référent sur la précarité énergétique : il s'agirait d'un délégué interministériel, qui nous donnerait l'assurance qu'une politique ambitieuse est menée, avec des objectifs à atteindre et des moyens qui leur sont consacrés. La

guerre en Ukraine a mobilisé un certain nombre de ministères sur la hausse des prix, avec la mise en œuvre d'un bouclier tarifaire, ce qui a peut-être reporté le lancement d'une politique de lutte contre la précarité énergétique claire et ambitieuse. Il est donc temps de poser ce problème et d'adopter une politique plus claire et plus lisible en la matière, avec des moyens adaptés.

M. Gilles Berhault, délégué général de l'association « Stop à l'exclusion énergétique ». – Merci de vous intéresser aussi directement au sujet qui nous réunit aujourd'hui, et face auquel nous ne sommes pas à l'aise : il est totalement insupportable que, dans un pays comme la France, des personnes soient en situation de très grande précarité. Parmi les propriétaires occupants de maisons individuelles, qui sont notre cible prioritaire, plus de 500 000 personnes vivent dans des passoires thermiques et dans des conditions économiques terribles. Il vaut la peine de se mobiliser sur ce sujet, car, quand on agit en matière sociale, pour les plus précaires, cela procure des gains pour le climat, améliore la santé des gens et crée de l'emploi local. Dit ainsi, cela semble extrêmement simple ; dans la réalité, c'est infiniment complexe.

Certes, on peut avoir le sentiment que l'on n'a jamais autant fait dans ce pays, qu'il s'agisse des collectivités territoriales, des territoires, des entreprises ou de l'État. Pour autant, au vu de ce qui se passe, des évolutions du prix de l'énergie et des dérèglements climatiques, les problèmes sont plus graves. Qu'il s'agisse du constat ou des modes de résolution, les approches sont désormais transversales et complexes. Nous devons parvenir à ce que les courbes se croisent, surtout pour les personnes qui plongent dans des situations de très grande précarité énergétique. Nous nous focalisons, d'ailleurs, sur ceux qui vivent avec moins de 10 euros par jour et par personne, qui souffrent du froid, dont les enfants sont plus malades que les autres.

Sur quoi faut-il travailler en priorité pour éradiquer la grande exclusion énergétique d'ici à 2030 ? Cette date se réfère, évidemment, à l'agenda des objectifs de développement durable. Nous venons de publier ce scénario. Nous devons renforcer, d'abord, la capacité à créer des alliances locales entre plusieurs acteurs. C'est en effet de la collaboration entre collectivités territoriales, entreprises et ONG que peuvent naître les résultats. Au niveau national, nous regroupons 60 organisations membres, qui coopèrent tous les jours : il faut faire la même chose au niveau local – j'y travaillais aujourd'hui même avec la mairie de Tourcoing. Une telle approche systémique n'a que peu été mise en place au niveau territorial. Le sujet de la précarité énergétique est encore assez nouveau. Nous avons monté il y a trois ans une campagne de mobilisation sur le sujet avec Emmanuelle Béart. Bien sûr, il y a longtemps que la Fondation Abbé Pierre, et d'autres, nous expliquent que les gens ont froid et souffrent, mais dans ce mode de résolution, le sujet est complètement nouveau, ce qui explique certaines difficultés que nous rencontrons pour créer des alliances locales.

Ensuite, il faut mettre l'accent sur l'accompagnement. Ce métier est reconnu et nous attendons beaucoup d'un Mon Accompagnateur Rénov' renforcé. Nous collaborons aussi avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Accompagner une famille en très grande précarité, c'est un métier : nous l'appelons ensemblier solidaire, et la première promotion vient de sortir, la semaine dernière. Elle ne compte que dix membres, mais nous allons en former plus de 300 dans les deux prochaines années, car le dispositif donnera une pérennité économique à ce métier. Nous venons de gagner un appel à programme Certificats d'économie d'énergie (C2E), centré sur la création de territoires « zéro exclusion énergétique », qui permettra de financer l'accompagnement de 3 000 familles. Ce chiffre peut sembler faible, mais, par comparaison, l'année dernière, l'Anah a financé 1 700 rénovations

globales performantes chez de grands précaires en France. La difficulté est grande, et il faut parfois un ou deux ans aux ensembliers solidaires qui accompagnent le Secours catholique, ATD Quart Monde, les centres communaux d'action sociale (CCAS), et d'autres, pour entrer chez les gens et créer un climat de confiance. Ce n'est pas affaire de technicité ou de technologie, il s'agit d'abord de l'humain. C'est pourquoi le rôle des collectivités territoriales est également important ; encore faut-il l'outiller et le financer. Nous verrons quel montant est prévu pour Mon Accompagnateur Rénov' renforcé : s'il est inférieur à 5 000 euros, nous n'y arriverons pas.

Concernant le financement, nous militons pour une prise en charge quasi intégrale des coûts, y compris pour les propriétaires. Certains disent que nous allons augmenter la valeur capitalistique de biens familiaux : non, le logement de résidence n'a pas de valeur marchande, il s'agit avant tout de conditions de vie, et non de valeur d'héritage. ATD Quart Monde insiste cependant sur le fait qu'il ne faut pas proposer un financement à 100 %, car il y va de la dignité des personnes. L'Anah mène des politiques d'accélération dans six départements, dont certaines sont très efficaces. Les montants ne sont pas du tout les mêmes pour les ménages en très grande précarité. Ces démarches doivent être généralisées. Il faut aussi privilégier les caisses d'avance pour mieux gérer les trésoreries et rassurer les familles : quand 2 000 euros venant du conseil départemental arrivent sur le compte, on ne dort plus, l'obsession devient de savoir à qui les reverser pour ne pas les perdre. Beaucoup reste à faire sur la compensation carbone ; il faut inventer des dispositifs pour concilier à la fois économies d'énergie et économies de carbone – cette question est très complexe. Il faut encourager les auto-réhabilitations accompagnées, démarche portée par les Compagnons Bâisseurs au sein de notre organisation.

Concernant la qualité des travaux, le problème est réel et les politiques publiques se doivent d'être plus pérennes : les certificats d'économies d'énergie sont remis en cause parfois au bout de cinq ans. Certes il faut lutter contre l'escroquerie, mais si nous voulons impliquer plus de personnes, il faut plus de visibilité ; ainsi, les périodes de validité des certificats d'économies d'énergie pourraient être plus longues, pour qu'entreprises et artisans s'engagent. Les territoires « zéro exclusion énergétique » permettent aux artisans de se projeter dans un grand nombre de chantiers sur une période donnée. De plus, il faut augmenter l'obligation des certificats d'économies d'énergie. En effet, la baisse actuelle des coûts est dangereuse pour la lutte contre la précarité énergétique et l'une des solutions est d'augmenter cette obligation, même si certaines entreprises ne sont pas très enthousiastes.

Enfin, des questions techniques se posent : il faut simplifier des processus, par exemple d'agrément d'entreprises, tout en évitant des effets d'aubaine et d'escroquerie. Autre exemple : les seuils de la maîtrise d'œuvre devraient être revus. Un vrai projet de rénovation globale, qui coûtait 75 000 euros en 2020, coûte aujourd'hui 100 000 euros, un seuil qui déclenche l'obligation de maîtrise d'œuvre, ajoutant 10 % de coûts supplémentaires. Des acteurs de qualité comme Dorémi, Éco Habitat, les Compagnons Bâisseurs ou Soliha doivent pouvoir bénéficier d'adaptations au regard de l'inflation.

Nous n'avons jamais autant fait, mais il faut accélérer. La situation des plus en difficulté se dégrade en raison des crises successives ; ainsi, lors de la crise du covid, tandis que certains se réjouissaient de la baisse des émissions de carbone, d'autres qui restaient chez eux étaient soumis encore plus longtemps à la mauvaise qualité de l'air intérieur, au risque de tomber malade.

M. Guillaume Macher, directeur général de Procivis. – Procivis est un réseau de 46 coopératives en métropole, qui opèrent sur tous les métiers du logement. Nous sommes le septième ou le huitième promoteur national, le deuxième constructeur de maisons et le quatrième administrateur de biens ; nous sommes aussi bailleur social, et l'une des cinq familles constitutives de l'Union sociale pour l'habitat. Voilà pour notre activité économique. Nous sommes un acteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), la deuxième branche de notre activité est donc sociale. L'essentiel des richesses que produit notre activité économique est réemployé à des fins d'utilité sociale, dans des activités d'intérêt général. Nous sommes conventionnés par le ministère du logement pour préfinancer un certain nombre d'aides publiques nationales et locales. Nous proposons, par exemple, des caisses d'avances de trésorerie pour les ménages modestes et très modestes : nous faisons le joint pour que la décision de rénovation soit prise par le ménage, indépendamment de sa situation économique.

Nous saluons la prise de conscience politique sur la question de la rénovation énergétique ; la tenue de cette commission d'enquête en témoigne, au-delà de l'argent investi par la puissance publique à différents niveaux. La situation du marché du logement est très détériorée au regard d'un grand nombre d'aspects ; or la rénovation énergétique semble surnager dans le débat public – d'autres questions relatives à l'accès au logement sont traitées avec moins d'énergie.

Je distingue pour autant deux difficultés majeures : le financement et la prise de décision, notamment en copropriété. S'agissant du financement, nous pourrions certes accroître notre action, pour massifier ce système de préfinancement – nous en discutons avec le ministère du logement et avec la Banque des territoires. Cependant, nous constatons un défaut d'argent privé : le secteur bancaire semble être de bonne volonté, mais semble avoir du mal à déployer une offre *ad hoc* qui fasse mouche. Les dispositifs existent, tels que l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) ou le prêt avance mutation (PAM), mais les volumes ne sont pas au rendez-vous. Nous avons des propositions à vous faire, pour améliorer les dispositifs existants et créer un dispositif *ad hoc*. Il faudrait, par exemple, créer une banque de place, dédiée à la rénovation énergétique ; les banques commerciales pourraient en être les principaux actionnaires : ainsi celles-ci répondraient aux exigences de la taxonomie européenne, en titrisant un certain volume de créances vertes. Cela répondrait à une problématique bancaire, comme à une problématique sociale, car une telle banque permettrait de financer des rénovations, même pour de petits montants, sans passer par des prêts à la consommation, dont les taux trop élevés ne permettraient pas de résoudre les questions de financement des projets de rénovation énergétique. Quant aux PAM, les conditions sont trop restrictives, en matière de ressources comme de statut du demandeur. Il faudrait lever ces restrictions. De plus, un certain nombre de demandeurs sont des personnes âgées alors que les banques ne savent pas traiter ces situations. La prise de décision pose aussi problème, notamment dans le logement collectif. Les absents lors des assemblées générales de copropriété sont décisifs dans la non-prise de décision : en l'espèce, les absents ont toujours raison, et il faudrait examiner les modalités de prise de décision, peut-être en revoyant les articles 24 et 25 de la loi de 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. La question est de savoir qui est responsable de la situation actuelle. Les propriétaires doivent ainsi corriger le tir, mais le coût est considérable ; nous devons donc trouver un équilibre entre des formes d'obligation et des formes d'incitation, car nous ne pouvons tout faire porter sur les propriétaires actuels du logement. Il faut envisager le temps long, tandis que le logement collectif devrait être pensé comme une personne morale. Pour inciter les propriétaires à réaliser des travaux, il faudrait surtout que les travaux de rénovation énergétique créent de la valeur. Les logements pourraient être dotés de nouvelles sources d'énergie – panneaux solaires, chaudières à hydrogène. Nous pouvons aussi imaginer de mieux exploiter la surélévation, permise par les

plans locaux d'urbanisme (PLU) : les copropriétaires pourraient peut-être trouver ainsi une équation économique tenable. Enfin, se pose la question d'un appareil productif suffisamment solide. Si 350 000 logements nouveaux sont nécessaires par an, simultanément à la rénovation du parc existant, il faudra trouver les bras disponibles pour répondre à ce défi considérable.

Mme Juliette Lagagnier, directrice générale de la fédération Soliha. – Notre fédération est opérateur historique de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Nous partageons le constat de l'ONPE et de Stop exclusion énergétique, mais nous tenons aussi à saluer le virage pris par les pouvoirs publics et le changement d'échelle opéré ; pour autant, il faut accélérer le mouvement et lever des freins. Nous sommes inquiets, car les ménages modestes et très modestes semblent ne pas bénéficier des dispositifs qui sont censés les concerner. Ils doivent pouvoir bénéficier de rénovations globales performantes et non de rénovations par gestes, qui restent les plus couramment mises en œuvre. MaPrimRénov' Sérénité (MPRS) a fait ses preuves en matière de gain énergétique, mais les volumes ne sont pas au rendez-vous. La rénovation par gestes ne permet pas d'atteindre nos ambitions en matière de justice sociale comme de justice climatique. L'enjeu est de mettre l'accent sur le dispositif MPRS.

À ce titre, nous avons plusieurs inquiétudes – ou plutôt plusieurs leviers d'action. La réussite de la massification passera par un accompagnement non standardisé, personnalisé. Nous n'avons toujours pas de réponse sur le financement de cet accompagnement, à moins de six mois de la mise en place du dispositif Mon Accompagnateur Rénov'. Cela impacte très directement les ménages qui frappent à la porte de nos associations. Nous sommes en difficulté pour leur proposer des plans de financement adéquats. Les arbitrages doivent être connus. Ensuite, les outils financiers pour solvabiliser les ménages, comme ceux que propose Procivis, ne sont pas encore généralisés. Le reste à charge doit aussi rester supportable pour les ménages, de manière proportionnée et proportionnelle aux revenus. Par ailleurs, le dispositif MPRS doit être rendu plus attractif et plus avantageux que le dispositif MPR, pour qu'il devienne l'outil de nos ambitions partagées. Un autre levier serait de redonner une dynamique aux certificats d'économies d'énergie, en réintégrant leur gestion et leur valorisation au sein de l'Anah. Les potentialités de financement de projets sont là. Il faut les remobiliser le plus largement possible. Il faut enfin disposer d'une vision pluriannuelle des crédits de l'Anah. C'est le seul moyen d'offrir de la stabilité et de la visibilité aux ménages. J'ajoute qu'il faudrait rééquilibrer les moyens financiers, pour que les propriétaires bailleurs et les copropriétés se sentent concernées, et pas seulement les propriétaires occupants.

Pour conclure, il nous faut marteler à l'unisson que l'objectif partagé est celui d'une rénovation à la fois globale et performante. Sans convergence de l'ensemble des acteurs et des financements, nous aurons du mal à atteindre nos objectifs.

Mme Maïder Olivier, chargée de plaidoyer et de mobilisation de la Fondation Abbé Pierre. – Nous saluons les efforts réalisés pour encourager la rénovation thermique, mais tous les moyens possibles doivent désormais cibler la rénovation globale. Outre le dispositif MPRS, il existe le forfait rénovation globale au sein du dispositif MPR, qui ne représente que 2 000 dossiers par an, alors que les rénovations par gestes se comptent par plusieurs centaines de milliers par an : malgré un léger rattrapage en 2022, 86 % des dossiers sont des monogestes. Or les rénovations globales sont les plus efficaces, et permettent au moins 55 % de réduction de consommation d'énergie. La Fondation Abbé Pierre souhaite que toutes les incitations soient fléchées vers les rénovations globales. Il s'agit donc de lever les obstacles existants. Par exemple, nous pourrions exiger que le changement d'un système de chauffage ne soit subventionné qu'à condition que l'isolation du logement soit déjà réalisée. Les aberrations de la rénovation énergétique sont possibles, car l'accompagnement est

insuffisant. La Fondation Abbé Pierre avait mené une étude auprès des guichets « Faire », qui sont devenus FranceRénov' ; les résultats sont alarmants : 40 % des appels étaient non décrochés, 62 % des contacts établis n'aboutissaient à aucun conseil, les délais de réponse pouvaient être de plusieurs mois, des erreurs étaient constatées et le lien avec l'Anah était parfois difficile.

Mon Accompagnateur Rénov' donne beaucoup d'espoir, mais ce dispositif ne sera efficace que s'il est gratuit. Il faudra engager les moyens nécessaires pour ne pas reproduire les précédentes erreurs de l'accompagnement, qui n'a pas permis de résoudre les problèmes. La Fondation Abbé Pierre prépare une étude sur le confort d'été. Des barèmes manquent dans MaPrimRénov' sur cette question. Les rénovations réalisées sont parfois des occasions manquées pour rendre les logements plus habitables durant l'été. Un risque de mauvaise adaptation du logement existe ; froid et chaleur sont deux facettes de la précarité énergétique. Ce sujet inquiète et mobilise ; il manque des études, des évaluations et des indicateurs, et nous espérons que certains acteurs pourront combler ce manque.

Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre. – Nous pourrions mettre l'accent sur ce qui est déjà efficace. MPRS fonctionne bien, il répond à nos attentes en matière d'accompagnement, de bouquets de travaux, de contrôle de la performance, d'objectif de gain de performance énergétique et de ciblage social satisfaisant. Or depuis 10 ans, le nombre de logements rénovés grâce à MPR et MPRS stagne ; il a même fortement baissé en 2022, passant de 41 000 à 34 000. Ce trou d'air, très important, nous inquiète. Nous avons multiplié les petits gestes, et les rénovations les plus efficaces sont en baisse. Les petits gestes ne doivent pas détourner l'attention, sinon ils seront contre-productifs. La rénovation fonctionne bien, en revanche, dans le secteur HLM. Nous savons que les milliards dépensés pour les HLM sont bien dépensés, alors que nous avons des doutes pour le secteur privé. Cependant, nous nous inquiétons de la situation financière du secteur, avec la hausse drastique du taux des livrets A, la réduction de loyer de solidarité (RLS) qui continue et l'augmentation de la TVA. Nous ne savons pas si l'action des HLM pourra continuer à monter en puissance. Le Fonds national des aides à la pierre (Fnap) prévoit une aide de 4 000 euros par logement rénové : nous finançons moins des ménages aux revenus modestes que des ménages intermédiaires ou aisés. Enfin, le reste à charge de MPR est important. Certains travaux coûtent entre 50 000 et 80 000 euros, alors que le reste à charge pour les ménages très modestes est de 35 %, et de plus de 50 % pour les ménages modestes : les sommes sont démesurées et bloquent le passage à la rénovation globale. Isoler ses murs, pour un ménage au Smic, implique un reste à charge de 9 000 euros : qui a 9 000 euros d'épargne à consacrer à l'isolation de ses murs ? Notre programme SOS Taudis essaie de faire de la rénovation énergétique comme de la lutte contre l'habitat indigne. Souvent les deux problématiques se rejoignent dans un même logement, augmentant les coûts de rénovation. Or il est très difficile aujourd'hui de cumuler les aides. Il faut donc choisir entre rénovation énergétique ou sortie de l'insalubrité, ce qui conduit à des rénovations incohérentes, où la performance énergétique du logement est très bonne, alors que le logement est indigne. La Fondation Abbé Pierre met au pot, et ajoute 15 000 ou 20 000 euros au tour de table, mais nous ne pouvons pas généraliser cette aide à tous ceux qui en ont besoin.

J'espère que cette commission d'enquête aura le mérite de porter un message unanime : la nécessité de financements pluriannuels, pour aider la filière à se former et à recruter des jeunes, à l'instar de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Au 1^{er} janvier 2024, nous ne savons pas encore quel sera le financement pour l'accompagnement. Des propositions ont été faites : nous pourrions ainsi financer entièrement la rénovation énergétique par l'anticipation des gains de performance énergétique. Or la

hausse des coûts de construction fait que ce financement ne sera pas intégral. Il faut assumer que la rénovation énergétique des passoires énergétiques coûtera de l'argent public ; mais des gains sont aussi attendus, par exemple en matière de réduction des dépenses de soin, justifiant que l'État investisse des milliards supplémentaires, sans que les sommes soient extravagantes – elles seraient à peu près équivalentes à celles du programme national de rénovation urbaine (PNRU) de l'Anru. L'État est garant du temps long, alors que les ménages n'ont pas la capacité de se projeter. Avec l'initiative « Rénovons ! », nous avons montré que l'État trouvera des gains sur le long terme en matière de recettes fiscales et de dépenses de soin. Nous avons aussi plaidé pour l'obligation de rénovation du parc en location, et nous avons obtenu gain de cause, malgré les vents contraires. Pour les bailleurs privés, la simple incitation ne suffit pas, car si le bailleur finance, c'est le locataire qui en profite. Les normes doivent augmenter, pour passer à l'action. Dans les copropriétés, les failles de la rénovation énergétique viennent du fait que les bailleurs privés n'avaient pas intérêt à rénover. Désormais, les bailleurs s'intéressent à la rénovation énergétique et contactent les acteurs ; or les aides de l'État sont très importantes, mais encore peu connues. Enfin, 90 % des bailleurs appartiennent aux couches les plus aisées de la population, et peuvent donc assumer une partie des coûts. Pour les 10 % de bailleurs qui sont les plus modestes, nous plaidons pour des rénovations avec des restes à charge modiques. Il est temps que l'État reprenne la main, avec un vrai contrôle parlementaire, qui a manqué concernant les certificats d'économies d'énergie et l'Anah. Assumons que la rénovation énergétique implique des coûts et des contrôles !

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Avec la rénovation énergétique, nous parlons à la fois de réduction des émissions de CO₂ et de confort. Nous devons nous intéresser à ces deux aspects et nous interroger sur la manière dont nous pouvons intervenir. J'ai cherché sur internet FranceRénov' 2023 : la première page trouvée, affichant le logo de l'État, propose de remplacer sa chaudière par une pompe à chaleur – il s'agit du site d'une entreprise. On incite donc à installer des pompes à chaleur, ce qui ne règle en rien les problèmes de précarité énergétique.

Quelle distinction faites-vous entre précarité et exclusion énergétiques ?

Disposez-vous d'éléments sur l'impact des passoires thermiques et du logement indigne sur la santé ?

Quant aux dispositifs existants, que faut-il faire ? Tout le monde a fait le constat d'une nécessaire plus grande visibilité. Faut-il en revanche modifier les outils ? Faut-il agir très rapidement pour encourager les rénovations globales, en adaptant le dispositif ? Ou faut-il au contraire refonder tout notre système d'aides ?

Les retours d'expérience sont-ils différents en fonction des territoires, notamment entre zones rurales, périurbaines et urbaines ? Existe-t-il de bonnes pratiques notables, par exemple en matière d'accompagnement des ménages en grande précarité ?

L'auto-réhabilitation pourrait répondre à certains problèmes. Avez-vous des retours d'expérience sur la question ? Il n'est pas toujours facile de toucher des aides en la matière.

Mme Cécile Guérin-Delaunay, responsable du pôle Réhabilitation de la fondation Soliha. – Il faut effectivement aborder la rénovation énergétique sous l'angle des économies d'énergie et sous l'angle du confort. Il faut conjuguer ces deux approches pour encourager la rénovation globale – rénovation « globale » ou « performante », il faudrait

clarifier les termes. L'un des grands enjeux des évolutions législatives entre 2019 et 2021 est la reprise du pilotage du service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (Sare) par l'Anah. L'Anah et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) devraient fonctionner en synergie ; or des logiques de concurrence existent sur le terrain. Construire une synergie territoriale est l'enjeu principal. Mon Accompagnateur Rénov' commence le 1^{er} septembre, c'est demain ! Nous craignons des ruptures d'accompagnement, alors que nous ne connaissons pas encore les financements. Comment construire ainsi une synergie territoriale, avec les collectivités ? Est-ce un bon dispositif ? Nous croyons au rôle de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), selon un concept de conseil technique neutre et objectif, pour faire les diagnostics sur les aspects techniques du bâti et conseiller les ménages sur les aides auxquelles ils peuvent prétendre.

Soliha est spécialisée sur les publics modestes et très modestes, appartenant aux quatre premiers déciles ; à nos yeux, il est essentiel que ceux-ci puissent bénéficier d'un conseil financier adapté à leur situation afin de ne pas passer à côté d'aides ou de dispositifs de solvabilisation auxquels ils auraient droit. Dès les premiers conseils, il faut leur apporter un accompagnement vers la performance globale, car commencer par réaliser un premier geste peut grever leur capacité de financement et conduire à des travaux qui ne seraient pas cohérents avec le reste des opérations nécessaires pour parvenir à la rénovation. Même s'il est possible de réaliser ainsi des rénovations performantes, on ne saurait enchaîner plus de deux ou trois gestes et ceux-ci doivent être conçus, par cohérence, dans l'optique d'une rénovation globale.

Concernant le futur dispositif Mon Accompagnateur Rénov', nous avons soutenu l'accompagnement neutre des ménages, de A à Z, comprenant une assistance administrative allant jusqu'au paiement des factures. Lors de la présentation du décret au Conseil national de l'habitat (CNH), nous avons toutefois exprimé de fortes réserves quant à l'implication et à l'agrément d'entreprises privées, en raison de notre attachement à la neutralité : l'accompagnateur ne saurait être juge et partie au regard d'un équipement proposé, d'une solution, voire d'entreprises elles-mêmes. Nous considérons également qu'il est nécessaire de prévoir des instruments de suivi et d'exercer un contrôle parlementaire sur ce dispositif. Nous connaissons un changement d'échelle, avec plus de moyens financiers que jamais ; comment dépenser ces fonds pour une véritable performance énergétique et une transition écologique du parc de logements ?

Il y a plusieurs défis à relever pour réussir la transition énergétique *via* Mon Accompagnateur Rénov' : le volume d'accompagnement est tel que l'enjeu est collectif, chacun doit y prendre sa part. Il faudra d'abord optimiser localement le système existant en générant des synergies entre les acteurs qui savent et qui peuvent déjà faire. L'organisation d'un tel système d'acteurs ne peut être menée qu'au niveau local, par les collectivités territoriales. Ensuite, cela implique également de travailler sur le développement des compétences, par de la formation. À ce titre, disposer d'une vision pluriannuelle des crédits de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) permettrait à l'ensemble de la chaîne de production de se projeter sur le volume de personnes à former pour accompagner ces ménages.

À notre sens, au croisement des interventions écologiques sur le parc et des politiques sociales et de l'habitat, il est essentiel de mettre l'accent sur les ménages modestes et très modestes et donc de prévoir un parcours usagers lisible et sans complexité excessive, avec des acteurs en qui les ménages puissent avoir confiance, à travers des parcours fléchés entre types de ménages et accompagnateurs aux compétences reconnues. De cette manière, les

ménages modestes et très modestes seront accompagnés dès le départ par des acteurs possédant les compétences requises.

Mme Isolde Devalière. – Véronique Ezratty, médecin à EDF, a travaillé sur le lien entre précarité énergétique et santé. Il est désormais clair que la rénovation des passoires thermiques éviterait des coûts de santé considérables. Selon une étude du Commissariat général au développement durable (CGDD) parue en 2022, la rénovation du parc immobilier d’ici à 2028 permettrait d’éviter 10 milliards d’euros par an de coûts de santé, un chiffre vertigineux. L’étude Rénov’Santé, menée notamment par Soliha et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) vise à identifier les dépenses de santé avant et après travaux, afin de déterminer les gains potentiels, qui apparaissent comme un argument en faveur d’un renforcement des aides à la rénovation, dont les montants actuels ne sont pas suffisants. Les résultats sont attendus pour fin 2024.

La précarité énergétique est un sujet distinct de la rénovation énergétique, même si les deux sont liés : la seconde est un levier pour sortir les ménages de la première. Selon les dernières statistiques, en attendant l’enquête nationale logement (ENL) pour 2020, 59 % des ménages en situation de précarité énergétique étaient locataires. Nous nous préoccupons donc des aides aux propriétaires bailleurs. Pour autant, je suis d’accord avec Manuel Domergue : la majorité des propriétaires connaît une situation plutôt favorable ; néanmoins, il est nécessaire de revoir le montant de l’aide accordée à une frange non négligeable – entre 10 % à 15 % – d’entre eux. Seulement 2 % des 605 669 dossiers financés par MaPrimeRénov’ concernent les propriétaires bailleurs, pour une aide moyenne de 3 841 euros, alors que le coût d’un chantier de rénovation globale performante a été évalué par l’Ademe à 80 000 euros. On comprend donc l’importance de revoir le montant du reste à charge. L’Ademe considèrerait que si l’on exigeait une performance énergétique précise, le reste à charge pour les ménages très modestes devait être pris en charge par les pouvoirs publics ; à défaut, le risque est d’empiler des gestes contradictoires.

Vous aviez posé des questions sur Géodip – pour « géolocaliser et diagnostiquer la précarité énergétique ». Cet outil performant mis en œuvre par l’ONPE permet de repérer les ménages en précarité énergétique en fonction de leurs dépenses liées à l’habitat et à la mobilité, à la maille des îlots regroupés pour l’information statistique (Iris). Il permet à de nombreuses collectivités territoriales d’effectuer un pré-diagnostic de la précarité énergétique. Nous cherchons des financements complémentaires pour le confier au réseau des agences régionales de l’énergie (Rare), afin que notre ingénieur mobilité se consacre à la question de la mobilité, qui est peu explorée. Géodip sera bientôt actualisé avec les dernières données d’enquêtes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Peu de collectivités l’ont adopté ?

Mme Isolde Devalière. – **Au contraire**, cet outil est utilisé à son maximum. Nous le livrons à 500 usagers simultanément, soit sa capacité maximale, en renouvelant les connexions tous les trois mois. Plus de 1 500 collectivités territoriales en ont déjà bénéficié.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je présume qu’il s’agit de collectivités de tailles différentes, dans des territoires diversement concernés ?

Mme Isolde Devalière. – Une analyse a été menée par le réseau des acteurs de la pauvreté et de la précarité énergétique dans le logement (Rappel) : cet outil permet un partage

de l'état des lieux entre techniciens et élus pour mobiliser des financements sur des territoires particuliers, mais aussi une évaluation de l'impact du Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (Slime), un dispositif porté par le Réseau pour la transition *énergétique* (Cler), et de la modification de son territoire. Il est donc essentiel d'équiper ce type d'acteurs pour identifier les zones en situation de précarité énergétique et y mobiliser des acteurs.

Concernant le reste à charge nul, si nous voulons réussir une rénovation, il nous semble nécessaire de viser au plus haut ; à défaut, nous n'y parviendrons pas.

Enfin, veillons à ne pas oublier les locataires : la rénovation est très axée sur les propriétaires, alors que ceux-ci sont moins nombreux à être concernés que les locataires.

M. Manuel Domergue. – Une étude menée avec Pierre Madec, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), avait montré que des personnes vivant dans des logements difficiles à chauffer avaient 50 % de risque supplémentaire de se déclarer en mauvaise santé. Cela constitue donc un déterminant de santé majeur. Dans une étude réalisée il y a une dizaine d'années, nous avons chiffré à 800 millions d'euros par an les dépenses de soins économisées si les passoires énergétiques étaient éradiquées. D'autres évaluations plus récentes, réalisées notamment pour le ministère de la transition écologique, aboutissaient à des chiffres plus importants, car elles prenaient en compte le prix de la vie et les décès évités, lesquels sont estimés autour de 2 à 3 millions d'euros par personne : cela fait donc gonfler très fortement les bénéfices. Les gains de performance énergétique et les économies d'énergie peuvent être investis, mais la santé préservée ou les décès évités ne se monétisent pas dans la vraie vie, c'est pourquoi la collectivité a intérêt à intervenir.

M. Gilles Berhault. – Concernant la santé, nous manquons effectivement de chiffres et nous souhaitons évaluer davantage la situation ; en particulier, les experts en santé environnementale sont trop peu nombreux : il en existe une centaine en France, et leur présence sur certains territoires nous aide à comprendre ce qui se passe et à faire le lien avec les autorités de santé.

La différence entre précarité et exclusion énergétiques réside, selon nous, dans le besoin d'accompagnement. Certains peuvent s'en sortir seuls quand d'autres en sont incapables. C'est pourquoi nous recommandons la mise en place d'une mission d'ensemblier solidaire, quelle que soit la terminologie utilisée. Un accompagnement prend du temps, il faut créer un climat de confiance, élaborer le projet avec la famille et suivre un ensemble d'étapes nécessitant une compétence humaine. Nous avons étudié les formations existantes en matière d'accompagnement social, lequel doit compléter les accompagnements financier et technique, celles-ci sont malheureusement très peu nombreuses. Nous nous sommes rapprochés de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) et d'autres acteurs pour les multiplier.

Une étude réalisée l'année dernière a estimé à 500 000 le nombre de propriétaires occupants vivant dans des passoires thermiques avec moins de 10 euros par jour et par personne. Nous avons calculé qu'il faudrait 11 000 personnes pour les accompagner. Le dispositif Mon Accompagnateur Renov' renforcé pourrait permettre de financer cet accompagnement, sans lequel il n'y aura pas de rénovation massive chez les grands précaires.

Je ne suis pas un expert en matière d'auto-réhabilitation accompagnée, mais les Compagnons Bâisseurs mènent des missions de ce genre, il serait judicieux de vous

rapprocher d'eux. Ces processus posent des problèmes techniques et juridiques qui divergent de l'accompagnement classique dans le bâtiment. Les Compagnons Bâisseurs travaillent aussi sur le confort d'été, dont nous n'avons pas beaucoup parlé, mais qui représente un problème majeur. Certaines entreprises fournisseurs d'électricité ont décidé de ne plus couper les compteurs : en période de canicule, même un réfrigérateur consommant 1 kilowatt peut sauver des vies. Enfin, les Compagnons Bâisseurs travaillent beaucoup sur les territoires d'outre-mer, tandis que nous commençons tout doucement à y financer deux ou trois maisons. Les questions liées aux saisons s'y posent de manière très différente.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous sommes tous convaincus qu'il faut tendre vers des rénovations globales performantes, sans pour autant abandonner les gestes. Se pose alors le problème de l'occupation des sites de chantier. Il est souvent compliqué, sinon impossible, de mener ces travaux en site occupé. Y avez-vous réfléchi ?

M. Gilles Berhault. – Pour l'instant, nous sommes encore dans l'expérimentation. Nous explorons plusieurs pistes, mais nous ne pouvons pas proposer de mesures majeures aujourd'hui, en dehors du financement ou de la fiscalité. Nous sommes en discussion avec différentes organisations possédant des parcs immobiliers, notamment l'Afpa, ainsi qu'avec de grandes compagnies hôtelières qui seraient prêtes à mettre des logements à notre disposition. Cela devrait se concrétiser. Par ailleurs, nous collaborons avec des fabricants de *Tiny Houses* pour apporter des logements à proximité. Dans la métropole de Lille, par exemple, une entreprise fabrique des *Tiny Houses* qu'elle amortit pour le tourisme avant de les mettre à disposition d'associations œuvrant contre la précarité énergétique. Cependant, nous sommes encore en phase d'expérimentation, il ne s'agit pas d'un levier de massification. L'option la plus simple serait d'envisager du mécénat pour des locaux : nous-mêmes, nous sommes hébergés par une entreprise qui bénéficie d'avantages fiscaux, mais il pourrait être intéressant d'organiser une défiscalisation avec un hôtel qui nous prêterait des chambres. Nous ne sommes pas encore tout à fait mûrs sur ce sujet.

Mme Cécile Guérin-Delaunay. – Sur ce point, nous nous rapprochons des enjeux liés à la lutte contre l'habitat indigne, et par conséquent, des outils mis en œuvre dans ce cadre, comme les logements-tiroirs, qui permettent d'héberger les ménages pendant les travaux. Nous avons également travaillé avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) sur la manière de mieux mobiliser un parc de logements pour des opérations programmées, par exemple dans le cadre de copropriétés. Pour autant, même en matière de lutte contre l'habitat indigne, nous peinons à mettre en place ces solutions. J'ajoute que la lutte contre la précarité énergétique n'est pas identifiée comme un motif de réservation potentiel du parc de logements éventuellement disponible. Cela se fait généralement au cas par cas, en mobilisant des solutions familiales ou en faisant appel aux collectivités, qui peuvent disposer de tels logements. Nous parvenons donc à mettre en place ces solutions pour certains chantiers ambitieux, au prix de négociations au cas par cas, mais cela complexifie considérablement le processus. Cependant, il est important de réfléchir à cette question des logements occupés, notamment dans le parc locatif : soit nous considérons que les rénovations se font uniquement lors de la relocation, mais alors une vigilance très forte est requise, soit nous devons nous donner les moyens de développer des solutions de logements-tiroirs. Cela constitue un véritable défi à relever.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Vous avez évoqué la création d'un certificat d'économies d'énergie (C2E) spécifique aux personnes en situation de précarité énergétique. Pouvez-vous développer cette idée ?

M. Gilles Berhault. – Nous sommes lauréats d'un des projets de 2022 concernant les C2E, qui doivent nous permettre de créer des territoires « zéro exclusion énergétique » agissant comme des démonstrateurs, avec un objectif de quatorze territoires et 3 000 accompagnements sur trois ans ; nous toucherons cent territoires dans les deux années suivantes, puis nous accélérerons en vue d'une éradication à l'horizon 2030. Cependant, pour y parvenir, il est nécessaire d'élargir les sources de financement ; or, si les C2E devaient rester un moyen de financement, nous ne serions plus à la bonne échelle pour une démarche globale d'accompagnement. Il n'est question ici que des 500 000 familles de propriétaires occupants, qui représentent une partie de la difficulté qu'il ne faut pas sous-estimer.

La différence entre précarité et exclusion énergétiques tient également aux nombreux autres problèmes qui découlent de la seconde, notamment en matière de santé et de handicap. C'est la raison pour laquelle une technicité spécifique est requise : un ensemble solidaire ne saurait être seulement compétent pour obtenir une prime de l'Anah, il doit monter des dossiers plus complexes, tels que ceux qui sont liés au handicap. Cela requiert une compétence très pointue. L'enjeu est donc de simplifier et d'élargir les sources de financement. Cela vaut le coup, pour la première fois, je me consacre à un enjeu gagnant dans toutes les dimensions : santé, précarité, environnement, climat, etc. La précarité énergétique donne lieu à une injustice sociale profonde : les familles aimeraient participer aux efforts pour le climat, mais ne le peuvent pas. Agir sur la précarité énergétique relève donc de la justice sociale, dans un contexte d'augmentation des difficultés avec les prix.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Les fraudes, les arnaques, voire les dossiers mal remplis qui débouchent sur des abandons, suscitent encore plus de précarité. De quels éléments disposez-vous à ce sujet ?

Mme Isolde Devalière. – L'ONPE mène des enquêtes sociologiques auprès des ménages et nous collectons donc des retours concernant, notamment, ces chantiers d'isolation à un euro, dont une partie n'a pas donné satisfaction. La principale difficulté, selon les travailleurs sociaux, est qu'une fois qu'un ménage a été trompé, il est difficile de rétablir une relation de confiance et de l'accompagner vers de nouveaux travaux. Or c'est l'absence d'accompagnement qui explique que l'on se lance dans des chantiers douteux : les ménages concernés sont souvent très sollicités et généralement présents à leur domicile. Nous plaillons donc en faveur d'un accompagnement avec un référent unique. L'enquête longitudinale que nous avons menée nous a montré que la multiplicité des interlocuteurs était un facteur de complexité pour une personne en difficulté et pouvait entraîner l'abandon du projet de travaux. Lorsque la relation de confiance est rompue, la personne disparaît ; il est donc essentiel d'assurer un parcours d'accompagnement dans la durée avec un seul référent suivant l'ensemble du dossier, depuis le premier diagnostic jusqu'au contrôle des travaux. Cela permet d'éviter que les ménages soient confrontés à des démarcheurs peu scrupuleux.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Procivis a évoqué la création d'une banque dédiée à la rénovation énergétique. Pouvez-vous détailler ce projet ?

M. Guillaume Macher. – Nous faisons le constat que les acteurs bancaires n'ont pas trouvé de modèle pour financer la rénovation énergétique : il n'y a pas beaucoup de prêts distribués. Nous nous interrogeons sur les raisons de cette situation. On a tenté de confier ce rôle à une seule banque, mais cela soulève des problèmes de concurrence. Nous nous retrouvons donc dans un *statu quo* concernant le financement privé de la rénovation énergétique alors que l'enjeu social est important et que des aspects financiers découlent du positionnement de Paris comme une place verte au sein de l'Union européenne. Nous

réfléchissons donc à la création d'un véhicule unique dédié, qui ne soit pas public, mais que des fonds publics pourraient abonder, et qui permettrait aux banques de remplir leurs obligations de créances vertes et de les valoriser, consacré uniquement à la distribution de ce type de produits. L'État pourrait lui apporter sa garantie et disposerait d'un droit de veto au sein de son conseil d'administration ; une telle garantie pourrait rassurer les banques, pour un coût mesuré pour l'État au regard de l'intérêt politique et social très élevé du dispositif. Cette réflexion est nouvelle, nous n'avons pas encore fait de *benchmark*, mais nous en avons discuté avec quelques acteurs, de manière confidentielle. Désormais, nous le faisons de manière plus publique. Il nous reste une étape importante : parler aux banques elles-mêmes, qui seraient les premières concernées. Du côté de la sphère étatique, nous avons reçu des retours très positifs et nous aimerions creuser cette piste.

Celle-ci rejoint d'ailleurs la question du rapporteur sur l'amélioration des dispositifs existants. Nous constatons que des financements existent qui ne trouvent pas leurs cibles ou qui ne sont pas à la hauteur des volumes attendus. Peut-être devrions-nous envisager un véhicule adéquat pour résoudre ces problèmes, et, par la suite, améliorer chacun des outils qui seraient distribués ? Ainsi, le prêt avance mutation (PAM), devrait être ouvert aux propriétaires bailleurs ; à défaut, les locataires ne seraient pas concernés. La question des ressources ne nous semble pas centrale, surtout si elle débouche sur une méconnaissance de la situation sociale des occupants du logement. Se pose également la question de l'après-Pinel et du statut du bailleur privé. Des propositions sont avancées sur ce sujet, notamment en termes d'amortissement et de déduction d'impôt au moment de l'accession à la propriété. Cela pourrait également inclure les travaux de rénovation. De plus, il convient de se pencher sur la question des plans pluriannuels de travaux. Actuellement, 2,5 % des travaux sont financés de manière obligatoire par les copropriétaires, et il faudrait peut-être augmenter ce niveau, voire en imaginer une autre partie, volontaire, encouragée par des déductions fiscales sur les revenus fonciers.

Nous souhaitons également partager quelques réflexions sur le diagnostic de performance énergétique (DPE) : il est nécessaire d'assurer une intelligibilité du dispositif, en plus de sa qualité technique. Aujourd'hui, seul le DPE individuel est opposable, mais il pourrait être pertinent de se poser la question du DPE collectif. La copropriété doit être considérée comme un ensemble : même si un appartement est moins concerné en raison de sa position au sein de l'immeuble, les travaux sont nécessaires dans une perspective collective. Nous sommes donc favorables à un DPE collectif comme outil de sécurisation et de lisibilité.

M. Manuel Domergue. – Pour aborder la question des arnaques, il est vrai que celles-ci concernent davantage les gestes individuels. Le passage à la rénovation globale avec un accompagnement adéquat devrait, par définition, les réduire considérablement. Une discussion sur le rythme de passage des gestes individuels à la rénovation globale pourrait être bénéfique, bien qu'elle puisse sembler impopulaire. Cette transition est difficile, car le Président de la République s'est engagé sur 700 000 rénovations par an. Actuellement, ces 700 000 rénovations recèlent surtout des gestes individuels ; pour accepter de passer rapidement à la rénovation globale, il faudrait, selon nous, accepter de réduire temporairement ce chiffre, car il ne sera pas possible de réaliser 700 000 rénovations globales en 2024. Dans la politique actuelle, cette position est sans doute difficile à entendre, alors qu'elle nous semble raisonnable.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Être plus réaliste permettrait ensuite de monter en charge progressivement. Il est évident qu'il ne sert à rien de fixer des objectifs très ambitieux si nous savons qu'ils ne pourront pas être atteints. Cela peut être

décourageant pour tous et les résultats ne seront pas au rendez-vous, rendant la situation insatisfaisante. Jusqu'à présent, les objectifs ont toujours été très élevés, avec une forte ambition affichée, mais ils n'ont jamais été atteints. C'est le propos même de cette commission d'enquête.

Je vous remercie tous 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.

La réunion est close à 19 h 50.

Jeudi 13 avril 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de Mme Claire Hédon, défenseure des droits

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec l'audition de la Défenseure des droits.

Madame Hédon, vous avez été nommée Défenseure des droits le 22 juillet 2020. Vous êtes la troisième personne à occuper cette fonction, après Dominique Baudis et Jacques Toubon.

Le 14 octobre 2022, vous avez rendu une décision sur MaPrimeRénov' qui a eu un retentissement important. Vous y dressiez le constat de « dysfonctionnements aux conséquences lourdes pour les usagers », et vous formuliez plusieurs recommandations pour y remédier.

Ainsi, vous aviez souligné qu'un grand nombre de dossiers pour lesquels la Défenseure des droits avait été saisie relevaient des difficultés d'ordre technique : les demandeurs ne parvenaient pas à enregistrer leurs demandes, d'autres n'ont pas réussi à téléverser leurs pièces justificatives, certains, enfin, n'ont pas pu modifier leurs dossiers, qui comprenaient des informations erronées, ce qui a entraîné leur annulation.

Tous ces dysfonctionnements ont empêché des personnes de réaliser leurs travaux avant l'hiver ou de faire financer les travaux réalisés, ce qui a « augmenté l'état de précarité financière dans lequel ces ménages, appartenant aux catégories de revenus modestes, voire très modestes, se trouvaient déjà ». En conséquence, vous préconisez de résoudre au plus vite les difficultés techniques, de permettre aux usagers de modifier leurs dossiers et de régulariser les dossiers qui n'auraient pas abouti en raison des dysfonctionnements.

Durant son audition, la directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a indiqué que la moitié des dossiers problématiques avaient déjà été réglés au moment où vous aviez rendu votre décision. Quelle est la situation aujourd'hui ? Des dossiers continuent-ils de poser des difficultés ? C'est ce que semblent faire remonter un certain nombre de nos collègues... L'Anah a-t-elle suivi vos recommandations ?

Dans votre décision, vous mettiez également l'accent sur le défaut d'information des personnes qui effectuent les démarches, et l'absence d'interlocuteurs lorsque celles-ci rencontrent des difficultés. Vous avez qualifié les motivations de refus d'octroyer une aide ou de diminution du montant versé de « succinctes, voire confuses ».

Enfin, vous dénonciez l'absence de solutions alternatives à la procédure dématérialisée, alors que la possibilité d'entamer et de poursuivre des démarches de manière « physique » est un droit consacré par la jurisprudence administrative. Ce point a-t-il été corrigé ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif d'une quinzaine de minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Claire Hédon prête serment.

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Je vous remercie de votre invitation. La question de l'accès aux droits, de l'accès aux services publics est au cœur des missions de l'institution du Défenseur des droits, autorité administrative indépendante dont l'existence a été consacrée dans la Constitution. Au cours de l'année 2022, nous avons reçu 126 000 réclamations – notre rapport annuel, qui détaillera ces chiffres, sortira en début de semaine prochaine. Sur ces réclamations, 90 000 concernaient la relation avec les services publics et les difficultés liées à leur éloignement. Je sais que ce sujet préoccupe particulièrement le Sénat. Ce motif de saisine relève de l'une de nos cinq compétences et est, de loin, le premier motif des réclamations que nous recevons. De façon générale, ces réclamations témoignent d'un manquement dans le fonctionnement des services publics, lié à une forme de déshumanisation de l'administration, d'éloignement lié à la dématérialisation, dont je dirai toujours qu'elle peut être une chance, mais qu'elle peut aussi éloigner des services publics.

Votre commission d'enquête s'intéresse en particulier aux politiques publiques en matière de rénovation énergétique. Vous le savez, nous avons eu à travailler, dans ce cadre, sur MaPrimeRénov'. Nous avons reçu 500 réclamations lorsque nous avons rendu notre décision, au mois d'octobre. Depuis, 900 nouvelles réclamations nous sont parvenues, ce qui prouve bien que, quand on médiatise un sujet, les personnes concernées par le problème, mais ignorant qu'elles pouvaient nous saisir, en ont alors l'idée. Sur ces 900 réclamations supplémentaires, 600 n'ont toujours pas reçu de réponse. Il me paraît optimiste de considérer que la moitié des 500 réclamations que nous avons déjà reçues au moment de notre décision seraient réglées. En effet, nous avons aussi été alertés par des réclamants qui avaient reçu un courrier sans que le problème soit réglé : ils n'avaient obtenu qu'une partie de réponse. Ils nous ont ressaisi, car nous avons considéré que le problème était clos, alors qu'il ne l'était pas.

Je souhaite successivement, dans ce propos introductif, revenir sur le contenu des réclamations, vous présenter de manière un peu plus détaillée nos recommandations et vous indiquer celles qui ont été suivies et celles qui ne l'ont pas été.

Pour illustrer mon propos, je vais commencer par un exemple : celui d'une femme âgée qui devait changer sa chaudière et qui pouvait, pour ce faire, bénéficier de MaPrimeRénov'. Elle a créé un compte sur le site de l'Anah, mais, malgré plusieurs tentatives, elle n'est pas parvenue à compléter son dossier. Entre-temps, sa chaudière a cessé de fonctionner et elle s'est donc retrouvée privée à la fois d'eau chaude et de chauffage en plein hiver. Elle s'est donc résolue à procéder aux travaux avant la réponse de l'Anah, ce qui, en principe, a pour conséquence de la priver du bénéfice de MaPrimeRénov'. On est donc face au cas d'une femme âgée qui se trouve privée de l'aide financière à laquelle elle a droit en raison d'un dysfonctionnement technique de la plateforme dans une procédure intégralement dématérialisée. Cette personne a saisi le Défenseur des droits et a pu, au final, obtenir le versement de l'aide. Voilà à quoi servent nos interventions. Nous parvenons à résoudre une partie des problèmes, mais pas tous – j'y reviendrai.

De manière générale, les problèmes techniques affectant la plateforme, le défaut d'information, les délais de traitement, les difficultés liées à la dématérialisation totale de la procédure sont autant d'obstacles auxquels nos concitoyens sont confrontés et qui peuvent conduire les usagers les plus précaires à se retrouver dans une situation difficile. MaPrimeRénov' a été mise en place pour les foyers les plus démunis, mais ce sont aujourd'hui encore ces derniers qui pâtissent des dysfonctionnements du service, du manque d'interlocuteurs et du défaut d'information.

Nous avons constaté de nombreux écueils dans le traitement, comme l'impossibilité de créer un compte ou un dossier, de déposer en ligne des pièces justificatives ou encore de modifier des éléments du dossier et, finalement, d'engager les travaux. Je vous rappelle que, sur le site des impôts, on peut à tout moment modifier ses déclarations : cela doit aussi être possible pour les autres démarches. Toutes ces entraves ont emporté des conséquences importantes pour les usagers : ces blocages précarisent les demandeurs les plus fragiles économiquement et, face à la nécessité de se chauffer l'hiver et dans l'attente du versement de MaPrimeRénov', certains foyers ont été dans l'obligation de contracter des prêts bancaires ou des prêts familiaux pour financer leurs travaux et payer les artisans – il y va, dans certains cas, de plusieurs milliers d'euros.

Pour le traitement des réclamations individuelles que nous avons reçues, nous avons systématiquement saisi les services de l'Anah. Si certains dossiers ont pu aboutir favorablement, ce n'est pas du tout le cas de tous. Les difficultés ont persisté pour bon nombre d'entre eux, toujours à cause de dysfonctionnements de la plateforme et de délais de traitements anormalement élevés. Je répète que, s'il y avait 500 saisines en octobre, il y en a eu 900 depuis.

Je veux maintenant évoquer les recommandations que nous avons formulées.

J'y insiste, la réalisation des démarches administratives dématérialisées doit demeurer une possibilité ouverte à l'utilisateur, et non une obligation. En aucun cas, cela ne doit conduire à priver certains bénéficiaires potentiels d'une aide. Notre objectif est de remédier durablement à des défaillances structurelles. Nous avons adressé cinq recommandations à l'Anah : mettre en place les mesures de nature à résoudre définitivement les difficultés techniques affectant sa plateforme de dépôt des dossiers de demande d'aide ; diminuer les

délais de traitement des dossiers confrontés à des difficultés ; améliorer l'information des usagers, notamment par la mise en place d'interlocuteurs qualifiés voués à assurer un meilleur suivi des dossiers et des réclamations et la communication dans les décisions d'éléments d'analyse de nature à les justifier – par exemple, quand il y a eu une baisse du versement prévu ou un non-versement ; prendre l'attache de ses ministres de tutelle afin de mettre en place un canal de dépôt des demandes en complément de la procédure dématérialisée ; régulariser l'ensemble des demandes d'aide n'ayant pu aboutir en raison de difficultés imputables à la mise en œuvre du dispositif, telles que des dysfonctionnements techniques rencontrés sur la plateforme, les délais de traitement des dossiers ou l'absence de prise en compte des avis de dégrèvement des impôts.

Quelles ont été les évolutions et les suites données à ces recommandations ?

L'Anah a bien répondu à notre décision, par un courrier en date du 10 janvier 2023, et nous a fait part de ses observations. Des améliorations dans la gestion des dossiers ont indéniablement été constatées, notamment avec la mise en place d'un service dédié à la relation avec les usagers. Cependant, les usagers rencontrent encore de nombreux problèmes dans le traitement de leurs dossiers et le Défenseur des droits continue d'être régulièrement saisi – avec les 900 saisines supplémentaires, le nombre total de saisines est de 1 400. En outre, nous continuons le suivi des dossiers individuels sur lesquels nous avons saisi l'Anah et qui n'ont toujours pas abouti. Les délais de traitement sont très longs pour certains dossiers, qui peinent à être résolus, malgré les relances régulières de mes services.

Par ailleurs, de nouvelles difficultés nous ont été remontées pour les entrepreneurs remplissant le rôle de mandataire financier et sur lesquels pèsent les contraintes financières liées à l'absence de versement de l'aide. Cette situation met en difficulté de petites entreprises et de petits entrepreneurs. Nous sommes toujours pleinement mobilisés sur les dossiers MaPrimeRénov', et nous assurons, en parallèle, le suivi de la décision du mois d'octobre.

Je veux revenir sur les différents sujets sur lequel nous avons formulé des recommandations.

Sur la quantité de dossiers rencontrant des difficultés, l'Anah indique que, si des anomalies, erreurs ou lacunes ont été constatées, leur proportion est sans commune mesure avec les volumes de décisions d'octroi de la prime et de paiement délivrées chaque jour par l'agence. Bien évidemment, comme je le répète toujours, l'institution du Défenseur des droits ne voit que ce qui ne va pas et nous sommes un bon observatoire de cela ! Au reste, tout dysfonctionnement qui engendre une atteinte aux droits ne peut être toléré, quel que soit le nombre d'usagers concernés. Je continue à dire que, notre institution n'étant pas forcément bien connue du grand public, elle ne voit qu'une partie des dysfonctionnements. Toutes les difficultés ne nous sont pas remontées. Je pense qu'il faut y remédier au plus vite et rétablir les usagers dans leurs droits, sans attendre.

Pour ce qui concerne les dysfonctionnements techniques de la plateforme, nous avons observé une certaine amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. Cependant, l'ensemble des difficultés sont loin d'être résolues. Certains de nos réclamants dont les dossiers sont en souffrance depuis longtemps ne parviennent toujours pas à accéder à leur compte ou à déposer des pièces.

Quant à la prise en compte de la situation des demandeurs ayant connu une difficulté à déposer leur demande, elle ne permet malheureusement pas de répondre à

l'ensemble des situations. Il est désormais prévu que le bénéficiaire de la prime puisse obtenir un délai supplémentaire dans certains cas, lorsque des circonstances extérieures à sa volonté ont fait obstacle au commencement ou à l'achèvement des travaux et prestations. Mais, d'une part, la durée de cette prorogation n'est pas toujours suffisante pour certains dossiers, confrontés à des difficultés persistantes et, d'autre part, la prorogation ne répond pas à l'ensemble des difficultés, en ne prenant notamment pas en compte les cas dans lesquels les demandeurs n'ont pas pu attendre pour exécuter l'entièreté des travaux, comme dans l'exemple que je vous ai donné tout à l'heure.

Concernant l'absence de prise en compte des avis de dégrèvement fiscal, l'Anah indique que ses services utilisent, depuis le 1^{er} janvier 2023, l'AP Impôt particulier de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui leur permet de prendre en compte les avis des dégrèvements des usagers dès le dépôt de la demande. Cette évolution permet l'instruction des demandes d'aide conformément à la situation fiscale réelle du potentiel bénéficiaire, mais l'Anah ne s'est pas engagée à régulariser les demandes n'ayant pas pu aboutir en raison de l'absence de prise en compte des avis de dégrèvement.

J'en viens au défaut d'information. Selon l'Anah, « afin de faciliter la lecture et la compréhension des motifs des décisions par les usagers, un travail d'amélioration de la documentation de l'agence est actuellement mené pour accroître la compréhension des décisions prises, notamment lorsqu'elles relèvent de rejets ou de retraits ». C'est une bonne nouvelle. Pour autant, cette mesure n'est pas suffisante pour permettre aux usagers de comprendre spécifiquement et individuellement les motifs de la décision qui leur est opposée et de former, le cas échéant, un recours pertinent contre celle-ci.

Cette absence d'explication est assez générale et concerne l'accès à l'ensemble des services publics. Une évolution serait importante, car elle permettrait plus de fluidité.

Au sujet des délais de traitement des réclamations, l'Anah relève que certains dossiers complexes, anciens, qui n'ont pas encore pu être complètement résolus bénéficient d'un double dispositif spécifique, *via* à la fois un accompagnement par téléphone et une détection proactive. Sur ce point, nous avons bien constaté que certains usagers ont confirmé avoir été contactés par l'Anah, mais ce n'est pas du tout le cas de tous. Les usagers et nos délégués continuent ainsi de déplorer l'absence d'interlocuteurs clairement identifiés, facilement joignables pour fluidifier les échanges et améliorer le traitement de leurs demandes.

Enfin, pour ce qui est de l'absence de procédures alternatives à la dématérialisation de la demande, l'Anah n'a pas souhaité mettre en place un canal alternatif de dépôt des demandes en complément de la procédure dématérialisée. Je le regrette, compte tenu des dysfonctionnements persistants. De façon plus générale, les dysfonctionnements et les bugs informatiques existeront toujours, et il faudra toujours pouvoir joindre quelqu'un. Cela vaut pour l'ensemble des démarches réalisées auprès des services publics.

Plusieurs dispositifs d'accompagnement des usagers sont en cours de mise en place, notamment la possibilité de recourir à un mandataire, qui peut être un proche, un conseiller France Rénov' ou un artisan, mais ces dispositifs sont insuffisants, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, la création du compte demeure une prérogative du demandeur de l'aide. Les difficultés intrinsèques liées à toute procédure dématérialisée nécessitant d'accéder

à du matériel informatique, à une connexion internet, à une compétence particulière restent donc entières.

En second lieu, de nombreux artisans remplissant le rôle de mandataire financier pour leurs clients nous ont fait remonter des difficultés qu'ils rencontrent. Ils pointent notamment du doigt le fait que l'Anah entre directement en contact avec les clients et qu'il leur est, dès lors, impossible de savoir ce qui leur a été demandé. Certains clients très âgés ont créé une adresse e-mail uniquement pour créer leur compte, mais ne l'utilisent pas en réalité. Les mandataires relèvent également qu'ils ont avancé le montant des frais correspondant aux aides de l'Anah à leurs clients, ce qui met leur activité en péril, puisque les versements se font attendre. Cette situation particulièrement préjudiciable pour les artisans ayant endossé ce rôle nécessite que l'Anah prenne des mesures de nature à remédier au plus vite à ces difficultés.

Telles sont les observations que je souhaitais faire en introduction. De manière générale, je veux rappeler qu'il ne peut y avoir de transformation numérique sans que soient réellement garantis l'accès aux services publics et, par là même, l'accès aux droits. Derrière cela, c'est la question de l'égalité des droits qui est posée. Les services publics incarnent les droits, ils ont pour mission de les rendre concrets et accessibles ; lorsque ce rôle n'est pas assuré, des personnes sont laissées de côté et exclues. La distance des services publics signifie le recul des droits, qui accentue les vulnérabilités, au détriment de la cohésion sociale.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vous avez rappelé dans votre exposé très complet les difficultés que rencontraient les utilisateurs de MaPrimeRénov' : nous les connaissons bien pour être régulièrement sollicités dans nos territoires et les précédentes auditions les ont également mises en lumière. Les exemples sont nombreux de personnes qui, estimant de bonne foi avoir droit à la prime, ont engagé des travaux sans finalement pouvoir en bénéficier, avec les conséquences financières qui s'ensuivent.

J'ai constaté que les difficultés à faire valoir le droit à l'erreur pouvaient être démesurées pour des problèmes aussi mineurs que celui d'avoir coché la mauvaise case. Souvent, aucun retour en arrière n'est possible. Quelles sont vos préconisations pour que le droit à l'erreur s'applique plus facilement, comme dans d'autres domaines ? Les fraudes sont rares et, dans la plupart des cas, les gens sont de bonne foi.

L'utilisation de la plateforme numérique pose en effet le problème de la précarité numérique et il apparaît nécessaire de prévoir un accompagnement. Peut-on confier ce rôle d'interlocuteur à Mon Accompagnateur Rénov' ?

La consultation de la plateforme France Rénov' donne lieu, après coup, à de nombreuses sollicitations de la part d'opérateurs qui ne sont pas toujours de bonne foi – j'en ai fait l'expérience. Les données que l'on y entre semblent donc être diffusées. Avez-vous des informations sur ce sujet ?

Enfin, avez-vous mené une analyse territoriale permettant, par exemple, de savoir si les difficultés sont liées à un milieu rural ou urbain ?

Mme Claire Hédon. – Les erreurs que nous avons pu observer sont très banales : elles portent sur le numéro fiscal ou sur une case mal cochée. Tout le monde peut les commettre ; on peut d'ailleurs corriger ce type d'erreur sur le site des impôts. En l'occurrence, même s'il est tout à fait normal de lutter contre la fraude, cette crainte empêche l'accès au droit. Il faut simplement veiller à ne pas entraver le droit à l'erreur.

Nous n'avons pas encore de retour sur les accompagnateurs de MaPrimeRénov'. Le rôle d'interlocuteur que vous suggérez de leur donner correspond à l'une de nos préconisations, pour autant, ont-ils vraiment accès aux dossiers ? Les espaces France Services sont un plus, mais les agents qui interviennent dans ce cadre ne sont pas issus de tous les différents services publics, de sorte que toute une partie des dossiers leur échappe. Celui qui joue le rôle d'accompagnateur doit pouvoir accéder à tous ces dossiers pour résoudre les problèmes.

Sur la divulgation des données, nous manquons d'information. Si un demandeur a des difficultés à utiliser les technologies numériques, on procède en général en lui créant une boîte mail, dont il faut conserver le code, ce qui est en réalité déjà très difficile pour certaines personnes qui savent à peine ce qu'est une boîte mail.

Nous n'avons pas classé les difficultés en fonction des régions ; en revanche, nous savons qu'elles concernent plutôt des personnes d'origine sociale modeste.

Le dispositif MaPrimeRénov' a d'abord été traité par notre équipe de 250 juristes, qui ont rendu publiques leurs préconisations et les informations nécessaires, puis il a été confié à nos 500 délégués bénévoles, répartis sur le territoire, qui perçoivent 400 euros d'indemnités par an pour au moins trois ou quatre jours de travail par semaine. J'ai rencontré ces délégués dans les collégiales de Bourges, Rennes et Toulon, ces derniers jours. Tous m'ont alerté sur les difficultés qu'ils rencontraient dans le cadre du dispositif MaPrimeRénov', car ils n'arrivaient pas à obtenir de réponse de l'Anah. Ces gens travaillent bénévolement et leur travail perd tout son sens dès lors que les services publics ne leur répondent pas, d'autant que les difficultés des réclamants peuvent être lourdes à porter.

M. Michel Dagbert. – La lutte contre la fraude ne doit pas être un frein au recours au droit, et nos concitoyens ont souvent des difficultés face aux procédures uniquement dématérialisées : tels sont les deux points que j'ai retenus de votre intervention.

Les maisons France Services ont pour rôle d'aider les requérants à surmonter ce type de difficultés. Toutefois, les agents en charge de ces maisons n'ont pas accès aux données des différentes administrations pour lesquelles ils servent de point d'entrée auprès de l'utilisateur. Le rapporteur vient de mentionner le problème de la diffusion des données qui donne lieu à des sollicitations à caractère commercial. Même s'il faut veiller à protéger les données des usagers, ne pourrait-on pas mettre en place un système d'accréditation jusqu'à un certain niveau d'information pour chacune des administrations ? Ce serait une voie possible pour améliorer le service rendu par les maisons France Services.

Mme Claire Hédon. – J'ai constaté à plusieurs reprises que les difficultés qui vous sont signalées dans vos permanences correspondent parfaitement à celles que nous observons au travers des réclamations qui nous sont adressées.

En ce qui concerne celles qui sont liées à la dématérialisation, nous avons recommandé que les agents des maisons France Services soient directement issus de la caisse d'allocations familiales (CAF) ou de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). Des centaines de nos délégués sont dans les maisons France Services, de sorte que nous pouvons savoir lesquelles fonctionnent bien et pourquoi. Les agents de ces lieux cherchent à faire au mieux, mais la CAF et la CPAM sont souvent débordées dans bien des endroits, de sorte qu'ils n'arrivent pas à obtenir de réponse à leurs questions. L'idée d'une accréditation pour avoir accès aux dossiers serait sans doute une bonne solution. En outre, certains agents

opérant dans les espaces France Services sont formés en une journée ou une journée et demie. Nos délégués le sont pendant une semaine complète et bénéficient d'une formation continue, notamment dans le cadre des collégiales.

Dans le dernier rapport de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui n'a pas encore été rendu public, on estime que les personnes éloignées du numérique, c'est-à-dire celles qui sont en difficulté par rapport à cette technologie et celles qui n'ont pas accès à internet, représentent 16 millions de nos concitoyens, soit 31,5 %, presque un tiers, de la population française. C'est une réalité dont il faut tenir compte. Quand un tiers de la population est en difficulté, il n'est pas possible d'imposer la dématérialisation des démarches administratives. Celle-ci peut avoir des avantages ; le problème est surtout lié au fait d'avoir supprimé les accueils physiques et téléphoniques, ainsi que la possibilité de déposer un dossier papier. L'avis que le Conseil d'État a rendu au mois de juin dernier au sujet des préfectures est très clair sur ce point.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Avez-vous eu des échanges directs avec la directrice générale de l'Anah et son président ? Comment collaborez-vous avec eux ?

Mme Claire Hédon. – Si l'on veut résoudre les problèmes, il faut travailler en bonne intelligence. Nous avons donc des échanges réguliers avec les dirigeants de l'Anah. Je viens à nouveau d'écrire à la directrice générale de l'agence pour lui faire part des obstacles que nous rencontrons, notamment de l'absence de réponse aux demandeurs. Certes les cas non résolus sont de loin les moins nombreux, mais nous défendrons toujours les personnes qui n'ont pas accès à leurs droits. En outre, si ces cas sont très peu nombreux, pourquoi ne pas choisir de les résoudre pour qu'ils le soient tous ? Il est délétère, pour les gens, d'observer que leur voisin a obtenu de l'aide, mais pas eux. C'est un enjeu de cohésion sociale, d'autant plus que je suis convaincue que le nombre des dossiers non résolus est en réalité bien plus important que celui qui nous est communiqué.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Pour avoir été présidente d'un office public de l'habitat pendant plus de dix ans, je sais combien il est dramatique pour les demandeurs de ne pas obtenir de réponse. Le principal est de tenir les gens informés et de leur expliquer, le cas échéant, pourquoi leur demande n'a pas abouti.

Mme Claire Hédon. – Pour cela, il faut un interlocuteur, auquel le demandeur pourra s'adresser et qui sera capable de régler le dossier. Nous avons expérimenté la médiation préalable obligatoire (MPO) dans certains départements, sur le revenu de solidarité active (RSA) et les aides personnelles au logement (APL). Dans ce cadre, nous avons demandé aux usagers d'évaluer cette expérimentation, comme il faut toujours le faire, me semble-t-il, lorsque l'on met en place une politique publique. Deux tiers d'entre eux se sont dits satisfaits, ceux qui avaient obtenu l'aide à laquelle ils avaient droit comme ceux à qui l'on avait expliqué pourquoi ils n'avaient pas pu l'obtenir. Ce travail d'explication est essentiel. En ce sens, nous avons entrepris depuis quelques mois un travail de clarification de toutes nos démarches. Les services publics doivent le faire. Une réclamation concernant la caisse d'allocations familiales (CAF) était particulièrement intéressante : notre délégué ne comprenait pas pourquoi le réclamant n'était pas satisfait, alors que la remise de dette lui avait été accordée. En réalité, celui-ci ne connaissait pas le sens du terme juridique de « remise ». Une explication simple a ainsi pu lui être fournie. Cela me semble vital.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – En tant que défenseur des droits, avez-vous étudié les différences sur ce plan entre le dispositif de crédit d’impôt précédent et MaPrimeRénov’ ?

Mme Claire Hédon. – Je ne suis pas en mesure de vous répondre sur ce point, mais je souhaite aborder la question des recours contre les décisions de l’État lorsque les particuliers n’ont pas pu bénéficier de MaPrimeRénov’. Dans ces cas, aucune explication n’est fournie, et les demandeurs se tournent parfois vers nous pour comprendre pourquoi leur demande a été rejetée. Il nous faut être attentifs à ces problèmes dans le cadre des aides à la rénovation énergétique, car celles-ci vont concerner de plus en plus de monde. Apprenons de ces situations pour améliorer les choses !

Enfin, l’accueil physique est indispensable, et il en va de même de la mise en place d’une cellule pour gérer les bugs informatiques, que l’on ne peut jamais complètement éviter. Il est essentiel que l’usager qui en est victime puisse obtenir des informations sur le suivi de son dossier.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – J’espère que les choses vont s’améliorer, car les enjeux liés à la rénovation énergétique sont importants. Les aides sont nombreuses et cela rend leur compréhension difficile pour les usagers, il faut simplifier.

Mme Claire Hédon. – Pour revenir sur votre question, je pense que les étapes de la procédure pour MaPrimeRénov’ sont plus complexes que celles du crédit d’impôt, qui est plus simple, parce qu’il est postérieur. J’ai déjà développé l’exemple de cette femme qui devait faire les travaux au risque de se retrouver sans chauffage ni eau chaude et qui, du coup, n’a pas respecté la procédure et a peiné à obtenir l’aide à laquelle elle avait droit.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je vous remercie.

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

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Certification et qualification – Audition (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu 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 00.

Jeudi 4 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Audition de M. Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu 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 10 h 30.

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

Jeudi 13 avril 2023

- Présidence de Mme Laurence Rossignol, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 30.

Audition de M. Raphaël Glucksmann, député européen, président de la commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, et de Mme Nathalie Loiseau, députée européenne, présidente de la sous-commission « sécurité et défense »

Mme Laurence Rossignol, vice-présidente. – Chers collègues, nous avons le plaisir d'auditionner aujourd'hui Mme Nathalie Loiseau, ancienne Secrétaire d'État chargée des affaires européennes, désormais députée européenne et présidente de la sous-commission « défense et sécurité » du Parlement européen.

Nous auditionnons également M. Raphaël Glucksmann, député européen et président de la commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne (UE), y compris la désinformation, et sur le renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilité du Parlement européen.

Mme Loiseau, en tant que membre de la délégation du Parlement européen pour les relations avec la République populaire de Chine, nous nous demandons notamment si vous, ou vos collègues, ont déjà fait l'objet de pressions au regard des décisions prises par le Parlement européen et d'autres institutions européennes de bannir l'utilisation de l'application TikTok.

En tant que présidente de la sous-commission « défense et sécurité », avez-vous par ailleurs de bonnes raisons de penser que TikTok, ou d'autres applications similaires, présentent des risques pour certains aspects de la sécurité de l'UE ?

M. Glucksmann, lors de votre audition, le 4 avril dernier, devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux ingérences des puissances étrangères, vous avez dénoncé, je cite, « *la naïveté, l'indolence et la légèreté* » avec lesquelles les dirigeants ont abordé la question des ingérences étrangères ces dernières années. Vous pourrez ainsi évoquer les résultats des travaux de la commission spéciale sur l'ingérence étrangère du Parlement européen que vous présidez. Vous comprendrez que la stratégie qui nous intéresse plus particulièrement aujourd'hui en la matière est celle de la Chine, dont l'ingérence au sein de l'UE est souvent analysée sous l'angle de l'extra-territorialité du droit et de sa politique d'investissements étrangers dans des secteurs de souveraineté de nos démocraties.

Ainsi, au regard de vos compétences et connaissances respectives, ainsi que des informations et données auxquelles vous avez eu accès, nous aimerions être éclairés aujourd'hui sur les principaux modes opératoires de la Chine pour mener des campagnes d'influence, de désinformation, voire de déstabilisation au cœur de nos démocraties

européennes. Quels seraient, selon vous, les principaux risques liés à l'utilisation de TikTok ? Enfin, comment pourrions-nous mieux nous prémunir collectivement contre ces menaces ?

Je rappelle que cette audition est captée et retransmise en direct sur le site du Sénat.

Avant de laisser la parole à Mme Loiseau puis à M. Glucksmann pour deux exposés liminaires d'une dizaine de minutes, je vais procéder aux formalités d'usage pour les commissions d'enquête.

Je dois ainsi vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

Mme Loiseau et M. Glucksmann lèvent la main droite et disent « Je le jure »

Vous avez la parole.

Mme Nathalie Loiseau, députée européenne, présidente de la sous-commission sécurité et défense. – Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, je souhaiterais vous remercier pour votre invitation à témoigner devant votre commission.

Comme vous l'avez dit, j'interviens devant vous avec plusieurs casquettes. Je suis présidente de la sous-commission sécurité et défense, qui étudie l'ensemble des menaces au sein de l'UE et propose les manières d'y répondre. Ces sujets sont souvent directement militaires (guerre d'invasion russe en Ukraine, missions militaires de l'UE à l'étranger) mais concernent aussi les menaces hybrides. L'Ukraine est un bon exemple de pays d'abord ciblé par des menaces hybrides et qui fait face aujourd'hui à une guerre conventionnelle de haute intensité.

Je suis aussi coordinatrice de mon groupe *Renew Europe* au sein de la commission spéciale sur les ingérences, présidée par Raphaël Glucksmann. À ce titre, je suis actuellement co-rapporteuse du rapport final de la commission spéciale, qui se penche plus particulièrement sur les menaces d'ingérence contre le Parlement européen lui-même. Vous avez tous entendu parler du Qatargate mais d'autres ingérences, en particulier en provenance de Russie et de Chine, sont sous notre radar depuis longtemps. Nous les avons exposées et nous formulons des recommandations pour nous en protéger.

Ces deux casquettes vont bien ensemble et ces deux commissions travaillent au quotidien main dans la main. J'ai d'ailleurs récemment publié un livre sur ces menaces hybrides pour les décrire et fournir des propositions. Par ailleurs, je suis également membre de la délégation aux relations avec la Chine au Parlement européen.

Je commencerai en rappelant qu'il est important de mesurer le rôle des plateformes en général comme outils d'ingérence de puissances étrangères. On l'a vu avec l'élection présidentielle américaine de 2016, au cours de laquelle Facebook a joué un rôle important d'ingérence. On l'a vu ensuite massivement avec la pandémie de Covid et depuis le début de la guerre d'Ukraine. Toutes les plateformes sont le relai d'opérations de manipulation de l'information. On risque de le voir encore davantage l'année prochaine puisque 2024 est une année d'élections dans beaucoup de pays. Taiwan « ouvrira le

bal » avec des élections en janvier 2024. Suivront ensuite des élections au Royaume-Uni, en Ukraine, en Russie, puis auront lieu les élections européennes et enfin l'élection présidentielle américaine. Comme l'ont montré l'élection américaine de 2016 et le référendum sur le Brexit, les consultations électorales sont vulnérables à des influences étrangères.

La Chine s'est lancée dans les ingérences avec le poids que lui confère sa puissance économique en apprenant vite des méthodes russes. L'ingérence et la manipulation d'information font partie de la doctrine militaire chinoise, qui distingue l'existence de trois types de guerre pouvant être menées par des moyens non militaires : la guerre de l'opinion, la guerre psychologique et le *lawfare*. Je me référerai aussi à un article de *China Daily* datant de décembre 2020 – on sait que ce journal n'écrit que ce que est autorisé par le pouvoir chinois. Cet article précise que « les médias numériques chinois et russes devraient combattre ensemble les attaques et les provocations des pays occidentaux et mettre en place un environnement international sain s'agissant de l'opinion publique ». Nous voilà donc prévenus !

Les ingérences de la Chine sont maintenant bien établies. Elles passent par diverses méthodes, qu'il s'agisse de la capture d'élites, de l'intrusion via des coopérations universitaires et scientifiques, du contrôle des diasporas chinoises à l'étranger, des cyberattaques ou du financement des activités de certains *think tanks*. J'y reviendrai bien sûr si vous avez des questions. Mais le monde de l'internet est aussi l'un des terrains de jeu des ingérences chinoises. Le paradoxe est que Pékin exerce un contrôle social total sur internet en Chine, que les plateformes occidentales y sont bannies mais qu'à l'étranger, l'activité des plateformes chinoises est débridée.

Pendant le Covid, la désinformation sur l'origine du virus ou sur l'efficacité des vaccins était souvent d'origine chinoise, avec des moyens considérables comme l'armée des 50 centimes, c'est-à-dire au moins 2 millions de personnes en Chine rémunérées pour intervenir sur les réseaux sociaux. On peut y ajouter 20 millions de trolls à temps partiel. Même les comptes officiels du ministère chinois des affaires étrangères (le *Wàijiāobù*) se sont faits le relai de sites complotistes douteux, comme *The Grayzone*.

Une intoxication prétendait ainsi que le virus du covid avait été créé en laboratoire aux États-Unis à Fort Detrick, démontrant un certain manque d'imagination puisque la même désinformation a été utilisée par la Russie des années auparavant pour accuser les États-Unis d'être à l'origine du virus du SIDA. Décidément, Fort Detrick intéresse beaucoup de monde. Si vous saisissez Fort Detrick sur un moteur de recherche, vous trouverez en priorité de la désinformation chinoise, grâce à l'usage des *data void* – c'est-à-dire la technique consistant à s'emparer d'un sujet peu traité et à le saturer avec de la désinformation. Je citerai aussi, toujours sur le covid, l'invention d'un biologiste suisse imaginaire, nommé Wilson Edwards, qui aurait fait des révélations sur l'épidémie. La Suisse a eu beau protester en affirmant que ce biologiste n'existait pas, ses propos ont été repris par des comptes officiels chinois.

Depuis le début de la guerre d'Ukraine, la désinformation d'origine chinoise ne s'est pas démentie ; elle reprend systématiquement le narratif de la Russie. Ce n'est pas une surprise compte tenu du « partenariat sans limites » que Xi Jinping et Vladimir Poutine ont conclu.

TikTok est un instrument permettant toute sorte de manipulation, comme d'autres plateformes. Il y a cependant quelques spécificités de cette application, qui doivent nous alerter. Tout d'abord, le format même des vidéos courtes de TikTok permet d'engranger très

vite énormément de données personnelles sur les utilisateurs de la plateforme. Ces données sont rapatriées en Chine. On sait que des employés de TikTok y ont accès puisque même l'entreprise a dû le reconnaître. Cela a notamment été le cas pour les données de journalistes enquêtant précisément sur TikTok. C'est possible et c'est même obligatoire, compte tenu de la loi de 2017 sur la cybersécurité en Chine.

Au-delà, TikTok est un outil d'influence, émanant d'un État autoritaire, qui ne nous laisse voir que ce qui est validé et pas ce qui ne l'est pas. C'est un outil de propagande d'une part et de censure d'autre part. Cette propagande est massive, avec des influenceurs répétant les mêmes éléments de langage sur la plateforme. Des contenus sont interdits quand ils risqueraient de déplaire aux autorités de Pékin, en particulier ceux concernant les droits de l'Homme en Chine. On sait aussi que des cellules du parti communiste sont présentes dans toutes les entreprises chinoises, y compris dans ByteDance, la maison-mère de TikTok. On se souvient par ailleurs des mésaventures de Jack Ma, ancien dirigeant d'Alibaba, qui prouvent bien qu'une entreprise de la Tech dite privée est soumise en Chine à de fortes pressions politiques.

C'est la raison pour laquelle l'Union européenne s'est dotée de réglementations couvrant toutes les plateformes, et pas seulement les plateformes chinoises, avec le Règlement général de protection des données (RGPD) et le Règlement sur les services numériques (DSA). Vous m'avez interrogée sur les pressions que notre délégation pour les relations avec la Chine aurait pu subir après l'interdiction du Parlement européen de l'utilisation de TikTok sur les téléphones professionnels de ses personnels. La Chine se fait en réalité peu d'illusion sur notre délégation, à tel point que notre président Reinhard Bütikofer fait partie des personnes sanctionnées par la Chine, au même titre que Raphaël Glucksmann. Je crains d'être l'une des rares personnes s'exprimant pour dénoncer le régime chinois à ne pas être sanctionnée. Je ne le réclame pas mais cela est presque vexant ! Peut-être est-ce parce que j'ai été membre du gouvernement d'Emmanuel Macron... Je ne fais cependant pas d'interprétation des pensées profondes du régime de Pékin.

Nous avons peu de dialogues avec l'ambassade de Chine. En revanche, je constate la montée en puissance du lobbying de TikTok - aux États-Unis comme on l'a vu lors de l'audition du PDG de TikTok devant le Congrès, mais aussi à Bruxelles. Mon groupe politique a d'ailleurs demandé au PDG de TikTok de venir être auditionné au Parlement européen. Nous n'avons pas encore eu de réponse.

S'agissant des dangers de sécurité de TikTok, rien ne permet aujourd'hui de s'assurer que les données personnelles des utilisateurs - et notamment ceux des politiques et des décideurs - soient protégées par la plateforme. TikTok nous assure n'avoir jamais rien transmis aux autorités chinoises. Ces dernières nous promettent qu'elles n'ont jamais rien demandé. Mais les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent. L'autorité de contrôle irlandaise a déclenché deux enquêtes sur des violations possibles du RGPD par TikTok.

Concernant TikTok comme outil d'influence et de désinformation, je relèverai simplement que le groupe Wagner est présent sur TikTok et n'est pas sanctionné. Par ailleurs, tout ce qui risquerait de déplaire à la Chine en est absent. Cela suffit à le voir comme une arme d'influence de la Chine dans nos démocraties.

M. Raphaël Glucksmann, député européen, président de la commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de

l'Union européenne. – Je vous remercie madame la présidente ainsi que toute la commission d'enquête pour votre invitation.

Je voudrais commencer par quelques mots sur la commission spéciale sur l'ingérence étrangère. Dès le début de notre mandature, j'ai demandé la constitution d'une telle commission parce qu'il me semblait que nous faisons preuve d'une naïveté confondante à l'égard de régimes autoritaires qui s'ingéraient dans nos élections et dans notre vie publique, sans faire jamais l'objet ni de sanctions ni même de confrontations. Pour être sérieux dans la défense de notre souveraineté et de la sécurité de nos démocraties, il est nécessaire d'établir un diagnostic général. Il faut déterminer qui nous attaque et comment, et quelles sont les failles de nos systèmes de défense. Sur la base de ce diagnostic général, nous devons émettre des recommandations pour mieux protéger nos démocraties. Cette commission a été créée en septembre 2020 et nous travaillons depuis main dans la main avec Nathalie Loiseau et avec la plupart des groupes politiques du Parlement européen. Notre fonctionnement est transpartisan car il en va de la défense de notre bien commun - la démocratie -, qui est le cadre d'expression de dissensus sur le reste.

Ces ingérences empruntent différentes méthodes. Cela passe d'abord par la capture des élites, notamment des élites politiques. La Chine et la Russie sont ainsi devenues au fil des années les pourvoyeurs des retraites dorées de nos élus, de nos gouvernants ou de nos responsables d'institution. Vous connaissez tous le cas de Gerhard Schröder, qui a rejoint la société russe Gazprom. Cela n'est pas anodin puisque l'ancien chancelier allemand avait piloté le revirement de la politique énergétique allemande, donc européenne, au service de Gazprom. Un terme a même été inventé en Russie, la *schröderisazia*, c'est-à-dire la transformation de la classe politique européenne en supermarché. Les Chinois s'en sont largement inspirés.

D'autres méthodes passent par la manipulation de l'information pour influencer le débat public (sur nos réseaux sociaux notamment mais pas uniquement), par les investissements dans nos secteurs stratégiques ou encore par le financement de mouvements politiques, d'ONG, de *think tanks*, qui reposent sur l'absence de transparence dans beaucoup d'États membres.

Cette panoplie d'outils est au service de deux finalités possibles. L'ingérence classique consiste pour un État étranger à utiliser des outils d'influence pour inciter à la prise de décisions qui lui sont favorables, pour s'assurer de l'absence de critiques, ou encore pour parvenir à la signature d'accords bénéfiques. Ce type d'ingérence a toujours existé et le Qatargate en est un exemple. On utilise la corruption pour obtenir une décision favorable ou une absence de critiques. Une autre forme d'ingérence existe, qui ne vise pas tant à pousser l'intérêt de l'État qui s'ingère qu'à déstabiliser nos démocraties. Cette autre forme d'ingérence a été façonnée par la Russie et vise au chaos. Cela ne consiste pas, par exemple, à faire la publicité de la Russie sur les réseaux sociaux mais à soutenir les pôles les plus extrêmes du débat public dans nos pays, dans le but de rendre notre débat public chaotique.

Nous avons disséqué des dizaines de campagnes d'ingérence russes. Les trolls russes de l'*Internet Research Agency* de Saint-Petersbourg soutiennent ainsi à la fois les indépendantistes catalans et les ultras nationalistes castillans, c'est-à-dire les deux pôles les plus opposés du débat public en Espagne. Ils soutiennent à la fois *Black Lives Matter* et *All Lives Matter*, à la fois les personnes dénonçant les violences policières en France et les personnes réclamant qu'on tire dans la foule. Il n'y a pas de principe de contradiction. Le but

est la déstabilisation et la radicalisation permanente du débat public dans les démocraties occidentales.

Pendant longtemps, la Chine a adopté une forme d'ingérence classique, bien que massive. Il y a eu cependant des moments de bascule. Depuis la pandémie, il semble désormais évident que la Chine a adopté le modèle russe. Si l'on doute de la solidité de l'alliance entre Pékin et Moscou, il suffit de voir leurs attitudes sur le terrain de la guerre hybride pour s'en convaincre. Les narratifs russes sont repris par les agents chinois et il y a conjonction car il y a un objectif commun, qui est la déstabilisation de nos démocraties et l'affaiblissement de nos institutions européennes. C'est une évidence si l'on se base sur les actions et non pas sur les discours tenus.

Il existe une spécificité de l'ingérence chinoise par rapport à l'ingérence russe. Le gouvernement chinois n'a pas véritablement besoin d'embaucher des lobbyistes. Contrairement aux autres pays, la Chine peut compter sur le travail des entreprises européennes. Nous sommes devenus tellement dépendants du marché chinois et de l'appareil productif chinois que nos grands groupes deviennent des ambassades bis du gouvernement chinois. Quand on doit prendre une décision sur le marché intérieur, sur le bannissement des produits de l'esclavage, sur l'accord d'investissement entre l'UE et la Chine, les « lobbyistes » qui viennent dans nos bureaux sont des représentants de Volkswagen et non pas tant des représentants du gouvernement chinois. Les intérêts sont conjoints et il y a un pacte faustien entre ces grands groupes et le parti communiste chinois. L'ingérence chinoise se nourrit de la dépendance européenne vis-à-vis de la Chine.

C'est un véritable problème que d'anciens ministres français rejoignent l'entreprise Huawei car en Chine (comme en Russie) la notion de grande entreprise privée n'est pas du tout la même que chez nous. ByteDance n'est pas une entreprise privée comme on l'entend en France. Bien sûr, sur le papier, elle en est une. Mais en Chine comme en Russie, il est impossible pour une entreprise dépassant une taille critique d'échapper au contrôle du régime politique. Une grande entreprise comme ByteDance est soumise non seulement à la loi de 2017 qui soumet tous les acteurs institutionnels, privés y compris, aux exigences de sécurité nationale émises par le parti communiste chinois mais également aux diktats politiques fixés par le pouvoir. Par ailleurs, en vertu de la pratique des *golden share* du PCC, des représentants du parti sont présents dans les instances de décision des entreprises privées.

Je parle de naïveté européenne car pendant très longtemps la structure privée de ces entreprises a été mise en avant pour écarter le problème. Il fallait ainsi confier la 5G à Huawei. Si l'offre est la meilleure, il fallait laisser les logiques du marché décider. Le problème est que ces acteurs n'appliquent pas eux-mêmes dans leurs pays les logiques du marché. Appliquer les logiques pures du marché chez nous revient alors à mettre en péril la sécurité nationale et laisser la pénétration étrangère saper les bases de la souveraineté.

S'agissant plus spécifiquement de TikTok, les *TikTok leaks* ont montré à quel point l'accès aux données était non seulement possible par les services chinois mais également effectif. La question de la localisation des serveurs est importante. Mais, en réalité, installer les serveurs en Europe ne changera rien. La question n'est pas tant celle de la localisation des serveurs que de leur accès. Nous n'avons pas résolu la question de l'accès de la Chine aux serveurs installés en Europe.

Par ailleurs, nous ne savons pourquoi une application aussi perfectionnée technologiquement n'a pas d'identification multifacteurs. C'est une question posée par tous les services de sécurité, y compris ceux du Parlement. Nous avons laissé des facilités de pénétration, qui n'existent pas dans les autres applications.

Enfin, il y a un risque de désinformation sur TikTok. Des études ont été faites sur ce sujet. Lors des *midterms* aux Etats-Unis, TikTok était moins prompte à lutter contre les phénomènes de désinformation qui devenaient viraux que Meta ou YouTube - bien qu'aucune plateforme ne soit exempte en la matière.

Nous sommes donc avec TikTok face à une conjugaison de risques. Nous devons tirer la leçon de l'absence de prise en compte de ces risques. Nous avons ainsi cru pendant très longtemps que laisser à Gazprom des stocks stratégiques gaziers allemands sur le territoire allemand était possible. Mais au lendemain de l'invasion de l'Ukraine, M. Habeck, ministre allemand de l'économie et du climat, a découvert que les stocks gérés par Gazprom avaient été vidés pendant les six mois précédant la guerre. Cela nous a contraints, nous Européens, à augmenter en pleine guerre nos importations d'énergie en provenance de Russie. Nous avons été naïfs.

L'enjeu est donc aujourd'hui de ne plus prendre ce type de risques et de placer les considérations de sécurité et de souveraineté au-dessus des pures logiques de marché. Je vous invite à garder en tête dans vos travaux la spécificité des régimes. En Chine et en Russie, les régimes sont tout puissants et les structures privées sont contraintes de leur obéir. Ce qui peut paraître similaire sur le papier à ce que nous connaissons en Europe ne donne pas du tout les mêmes résultats en Chine.

M. Claude Malhuret. – Je vous remercie tous les deux pour vos intéressants exposés liminaires. Nous nous réjouissons de vous recevoir aujourd'hui. Je signale la parution de vos deux ouvrages, qui sont tout particulièrement liés avec le sujet qui nous occupe aujourd'hui.

Raphaël Glucksmann s'est exprimé sur le thème de la naïveté confondante, de l'indolence et de la légèreté des démocraties occidentales face aux régimes totalitaires. C'est une des raisons pour lesquelles j'avais demandé au Sénat d'instaurer cette commission. Je voudrais rapporter une anecdote, dont Catherine Morin-Dessailly se souviendra probablement. J'ai proposé en 2018 lors d'une audition de la commission de la culture du ministre Cédric O, d'interdire la chaîne de télévision Russia Today (RT) et l'agence de presse Sputnik. Cédric O avait levé les yeux au ciel, arguant que la France n'était pas une dictature et que nous ne pouvions pas le faire pour des raisons de liberté d'expression. J'ai eu beau lui rappeler que la liberté d'expression s'applique aux médias et non aux officines de désinformation issues du FSB, je n'ai pour autant pas obtenu gain de cause. Le 24 février 2022, la naïveté s'est quelque peu érodé et nous avons enfin interdit ces organes de propagande.

La Commission européenne, le Parlement européen, puis un certain nombre de gouvernements européens à la suite des États-Unis et du Canada ont décidé d'interdire à leurs fonctionnaires le téléchargement sur leurs portables professionnels de l'application TikTok. C'est à la fois pas assez ou trop. Si l'on considère qu'il y a un danger avec TikTok, il faut alors l'interdire tout simplement, comme RT ou Sputnik, pour des raisons d'espionnage et de transfert de données. S'il n'y a pas de raisons évidentes de l'interdire pour les fonctionnaires, alors il ne faut pas le faire. La Commission européenne et les différents gouvernements n'ont pas du tout expliqué, sinon de façon allusive, les raisons qui ont motivé leur choix

d'interdiction. Au Parlement européen, la question des raisons de l'interdiction de téléchargement de l'application a-t-elle été posée ? Pourquoi ne dit-on pas pourquoi ce téléchargement a été interdit ? Y a-t-il eu des réponses de la part des responsables de la Commission européenne ou du Parlement européen ?

Je note par ailleurs que le gouvernement français ne s'est pas contenté d'interdire l'application TikTok sur les smartphones de ses fonctionnaires mais a interdit le téléchargement de plusieurs applications récréatives, dont Netflix. Je souhaiterais connaître votre sentiment sur ce sujet. Pensez-vous que cette décision était justifiée ? A quelques jours de la visite du Président Macron en Chine, cette décision n'était-elle pas destinée à éviter de cibler plus particulièrement une application chinoise ?

TikTok assure n'avoir aucun lien avec le gouvernement chinois. Le capital serait d'ailleurs largement réparti et serait majoritairement non chinois. La preuve fournie est que le siège de l'entreprise serait aux îles Caïman. Si j'étais à leur place, je ne donnerais pas cette information comme preuve de transparence... La maison-mère ByteDance ne serait par ailleurs pas majoritaire dans le capital. Ces déclarations, répétées au Congrès américain par Shou Zi Chew lors de son audition, entrent en contradiction avec des déclarations du gouvernement chinois affirmant qu'il ne laisserait jamais TikTok être vendu aux Américains. Cela est bien la preuve que le gouvernement chinois mène le jeu. Quel est donc votre sentiment sur les rapports non pas entre la société ByteDance et l'État chinois mais entre la société TikTok et le gouvernement chinois ? Il est important pour nous d'établir le plus précisément possible le degré d'affiliation de cette société au gouvernement et au parti communiste chinois.

Vous avez également mentionné l'installation des serveurs aux États-Unis avec le projet Texas, et en Europe avec le projet Clover. Pour l'Europe, il est prévu d'installer ces serveurs dans deux pays particuliers : l'Irlande et la Norvège. L'Irlande ne joue pas systématiquement, pour des raisons fiscales, le jeu de l'ensemble des autres pays européens. La Norvège quant à elle n'est pas membre de l'Union européenne. Le choix de ces deux pays pose donc problème. Par ailleurs, techniquement parlant, il paraît évident à la suite des auditions que nous avons eues qu'il n'est pas possible d'éviter les « portes dérobées ». De toute façon, certaines données devant être traitées en Chine par des ingénieurs chinois, on voit difficilement comment il pourrait en être autrement. Je ne vous poserai pas une question technique mais bien une question politique. Quelle est aujourd'hui au sein du Parlement européen et de la Commission européenne la sensibilité sur le projet Clover ? La Commission européenne est-elle susceptible d'accepter ce projet et de le recommander ? Il est aujourd'hui encore particulièrement opaque.

Mon interrogation suivante porte sur le débat entre régulation ou interdiction. Depuis que nous avons créé cette commission, beaucoup de journalistes nous demandent d'abord et avant tout si nous allons interdire TikTok. Nous ne nous posons pas la question dans ces termes. Nous voulons savoir ce qu'est TikTok, comprendre son fonctionnement et sa stratégie, et ensuite en tirer des conclusions. Il n'en demeure pas moins que deux sujets restent cruciaux.

Le premier concerne la réciprocité. Pensez-vous qu'il soit possible durablement que les plateformes occidentales soient interdites purement et simplement en Chine et qu'à l'inverse la Chine fait ce qu'elle le souhaite sur les plateformes occidentales et que l'Occident laisse se développer les applications chinoises. Je songe notamment à WeChat, qui s'adresse à

toutes les communautés chinoises dans le monde. Pour des raisons d'équilibre politique et commercial, cette situation vous paraît-elle normale ?

Si la décision est prise de réguler et non pas d'interdire TikTok, pensez-vous que le Règlement sur les marchés numériques (DMA) et le DSA sont des outils suffisants pour encadrer les plateformes ? Le Parlement européen et la Commission européenne sont-ils d'ores et déjà en train de se pencher sur les futures nécessités de la régulation ?

Enfin, comme vous l'avez rappelé, aucune plateforme n'est exempte sur le plan des données et des algorithmes. Le Sénat a voté à l'unanimité il y a deux ans, contre l'avis du Gouvernement, un amendement à la loi contre le séparatisme. Il prévoyait que toute plateforme qui catégorise la diffusion d'information à partir d'algorithme ou d'autres traitements informatiques analogues doit être considérée comme éditeur et non comme hébergeur. Comme le rappelle Thierry Breton, ce qui est interdit *offline* doit être interdit *online* et la modération doit se faire préalablement et non pas *ex post*. Cet amendement n'a pas été adopté à l'Assemblée nationale. Que pensez-vous de cette distinction entre éditeur et diffuseur ? Pouvons-nous continuer à laisser les plateformes diffuser à peu près ce qu'elles veulent, avec une insuffisance criante de modération ?

Mme Laurence Rossignol. – Avant de vous laisser la parole, je souhaiterais ajouter deux questions. Comment faire pour identifier la nationalité de TikTok ? Quel est l'accès des Chinois sur TikTok ? Qu'est-ce que les Chinois voient sur TikTok ?

J'appuie la question du président Malhuret sur la distinction entre hébergeur et éditeur. Pour avoir travaillé sur la diffusion des contenus pornographiques, je sais que nous avons exactement le même problème. Si vous avez un mot à nous dire sur TikTok et les contenus pornographiques, nous sommes preneurs.

M. Raphaël Glucksmann. – La véritable interrogation est en effet de savoir pourquoi les mesures d'interdiction prises ne sont pas explicitées. Au Parlement européen, nous avons reçu une note confidentielle, qui explique les risques de l'application. Elle n'a pas été communiquée publiquement. Il n'y a pas de volonté d'expliquer publiquement pourquoi l'on cible spécifiquement TikTok. Il s'agit d'une mesure de précaution, fondée sur des risques et non sur des preuves avérées d'espionnage, bien qu'il y en ait. Ces risques sont conséquents. À mon avis, le fait de ne pas les partager est problématique démocratiquement. Ce choix s'inscrit dans la politique européenne de refus de faire de la Chine un antagoniste.

Cette politique est portée à sa quintessence avec la décision du gouvernement français sur Netflix. Certes, il faut des critères objectifs et généraux et éviter – à la différence des Américains – de cibler spécifiquement le gouvernement chinois. Mais, comme le répète notre commission spéciale, il ne s'agit pas non plus de faire semblant que Netflix et TikTok posent les mêmes problèmes. Cette faille dans le raisonnement européen se retrouve à de nombreux niveaux. La volonté de ne pas dresser de listes d'entités problématiques pour notre souveraineté et notre sécurité conduit parfois à des réflexions lunaires, les mesures de l'UE s'imposant un caractère universel et indistinct dans les cibles.

Je voudrais prendre un exemple qui ne concerne pas les plateformes. Après le Qatargate, des réflexions se sont lancées pour savoir comment réglementer les activités après mandat ou après fonction des députés ou ministres. Est évoquée notamment la nécessité d'une *cooling-off period*, c'est-à-dire d'une période de « refroidissement » où chacun devra s'abstenir d'aller travailler pour tel ou tel intérêt privé. Le problème est que travailler pour

Gazprom ou pour une entreprise norvégienne de bois n'est pas la même chose. Or, ces deux entreprises sont traitées de la même manière par l'Union européenne. Les services de sécurité nous avertissent sur Gazprom et non sur l'entreprise de bois norvégienne !

Si nous traitons tout de manière universelle, les discussions risquent de conduire à des apories. Si l'on interdit par exemple à tout officiel ou à tout serviteur de l'État d'aller travailler dans une entreprise privée toute sa vie, nous risquons d'avoir des difficultés de recrutement dans l'État. Je comprendrai qu'il y ait une insurrection morale à ce l'idée de payer toute leur vie des personnes parce qu'elles ont été ministres pendant un an... Il faut se décider à interdire à un ministre de la défense d'aller travailler pour la Chine ou la Russie. Il en est de même pour les plateformes. Il faut certes des mesures de précaution mais quand celles-ci sont étendues à Netflix, elles perdent à mon avis leur sens.

Quand le gouvernement chinois prévient qu'il ne laissera pas TikTok être vendu, cela veut bien dire que la structure officielle de propriété de TikTok ne reflète en rien le processus réel de décision. C'est tout le problème de ces régimes opaques. Si sur le papier la structure de propriété peut être majoritairement à l'extérieur de la Chine, il n'en demeure pas moins que c'est bien le parti communiste chinois qui décide des orientations prises. Le même constat ressort des 80 réunions ayant donné lieu aux *TikTok Leaks* de BuzzFeed. La pratique est la vérité. TikTok peut très bien devenir une entreprise européenne basée en Irlande, la question reste de savoir qui commande. Vous pouvez avoir toutes les garanties sur le papier, il y aura toujours la même suspicion car on ne refuse rien aux autorités politiques chinoises.

S'agissant des serveurs, j'insiste pour rappeler que le lieu des serveurs importe moins que la question de l'accès aux serveurs et aux data.

Le débat entre interdiction ou régulation est en effet la grande question. Je vous livre mon opinion personnelle. Je ne pense pas qu'on en soit aujourd'hui à devoir bannir TikTok de l'ensemble du continent européen. En revanche, il faut nous prononcer sur les enjeux de régulation et de réciprocité. Le fait est que nous risquons d'arriver au bannissement du fait du déséquilibre total de nos relations avec la Chine. Cela est vrai s'agissant du commerce et de l'information. Il y a un contrôle absolu en Chine de toute influence pouvant émaner de nos démocraties. Nous n'avons réciproquement pas du tout la même attitude. C'est tout à notre honneur mais cela ne doit pas devenir une naïveté.

S'agissant de votre amendement tendant à donner le statut d'éditeur et non plus d'hébergeur aux plateformes, je pense en effet que cela est fondamental. Les algorithmes des plateformes, qui constituent leur secret le mieux gardé, cherchent à maximiser votre présence sur l'application, à vous attirer, à vous exciter, à vous rendre dépendants... Les émoticônes de colère sur Facebook sont ainsi cinq fois plus mis en avant que l'approbation car la colère est plus addictive. Ces algorithmes sont les lois de notre nouvelle agora. Notre débat public a désormais lieu dans un espace privé ! Notre place publique est désormais devenue un espace privé, régi par des lois que le décideur public et le législateur ne connaissent pas. Or ces lois favorisent l'ébranlement de notre démocratie en avantageant les opinions les plus polarisantes et en nous rendant drogués aux points de vue de la colère. Il y a là une recette pour une catastrophe.

Le régime russe a parfaitement intégré ces opportunités. Le chef d'orchestre de la propagande poutinienne depuis le début des années 2000 est Vladislav Sorkov, dépeint dans *Le Mage du Kremlin*. Sorkov, alors responsable de la politique ukrainienne de Poutine, a théorisé l'expansion du chaos dans un article de 2021. Il explique que la seule façon pour le

régime russe de continuer à exister passe par l'expansion du chaos, pour remédier au phénomène récurrent des tensions intérieures. Le but de la propagande russe n'est pas d'être crue mais d'ébranler notre rapport à la vérité, de ne plus croire en rien et d'être en état d'énervement permanent. Or, cette approche correspond magnifiquement aux algorithmes des plateformes. Nous sommes comme une équipe de football qui passerait son temps à jouer à l'extérieur. La Russie ou la Chine jouent chez nous à la maison grâce aux algorithmes.

Les pouvoirs publics ne peuvent pas autoriser des acteurs privés à saper les fondements sur lesquels ils reposent. La responsabilité des plateformes doit donc être imposée. En la matière, l'Union européenne est précurseur par rapport aux États-Unis. Certes, les États-Unis ciblent TikTok. Mais quand il s'agit de réguler de manière générale les plateformes, c'est bien l'Union européenne qui est en avance. Je suis souvent critique sur les positions de l'UE et sur les retards pris à l'allumage des institutions européennes. Mais je note que les autorités australiennes enquêtent et analysent à partir de ce que nous faisons en ce moment. L'objectif est de bâtir une coalition sans les États-Unis pour obliger les Américains à réfléchir réellement aux effets des plateformes. L'assaut du Capitole en 2021 est bien une conséquence des algorithmes des plateformes.

Mme Nathalie Loiseau. – L'Union européenne est à la fois un grand marché et une construction juridique. Elle est donc toujours extrêmement pointilleuse dans ce qu'elle livre publiquement. Cela explique sa réticence à fournir publiquement les raisons de l'interdiction du téléchargement de l'application sur les portables des fonctionnaires. L'UE n'est pas toujours très politique ; elle le devient cependant dans les crises et dans la douleur. L'organisme étant allé le plus loin dans les explications est l'organisme de régulation belge, qui a précisé clairement que « TikTok collecte une grande quantité de données auprès des utilisateurs et peut manipuler les flux d'informations et de contenus. La loi chinoise oblige TikTok à coopérer avec les services de renseignement chinois » (il s'agit de la traduction d'un communiqué en néerlandais). La justification est donc donnée de l'interdiction de téléchargement de l'application par les fonctionnaires belges. La Belgique y est allée plus frontalement quand d'autres sont restés plus généraux.

Paradoxalement, je ne suis pas sûre que mélanger TikTok avec d'autres applications soit un défaut. TikTok est un outil de propagande et d'influence de la Chine. Mais la Chine le fait également à travers d'autres plateformes, comme Twitter et Facebook. Pendant la pandémie de Covid, Twitter a tenté de lutter contre la désinformation. Les plateformes ont alors admis qu'elles avaient une responsabilité quand il était question de vie ou de mort. Elles ont reconnu qu'elles n'étaient pas seulement des tuyaux mais avaient bien une responsabilité. En 2019, Twitter bloquait environ 500 faux comptes chinois. En 2020, ce chiffre s'établit à environ 130 000. La manipulation de l'information passe à travers toutes les plateformes. Je considère donc que l'approche européenne consistant à vouloir réguler toutes les plateformes n'est pas une approche lâche, qui refuserait de voir les difficultés. Il s'agit d'une approche de précaution vis-à-vis de tous.

La présentation qui a été faite du projet Clover est pour le moment extrêmement floue. TikTok s'engagerait à disposer de centres de données en Irlande et en Norvège. Nous savons que le choix de l'Irlande est dicté par des raisons fiscales. Mais il est de moins en moins vrai que l'Irlande ferme davantage les yeux que d'autres pays. L'autorité de régulation irlandaise, armée du RGPD et du DSA et sans doute piquée au vif, fait son travail et a déclenché deux procédures d'enquête sur l'utilisation des données par TikTok. Par ailleurs, TikTok annonce qu'elle sera bientôt soumise à un audit d'une entreprise de cybersécurité. Mais nous n'en connaissons pas les détails. Ce n'est pas suffisant pour être rassuré.

S'agissant de la régulation, le RGPD puis le DSA ne sont pas l'alpha et l'oméga mais ce sont de premiers pas importants. Avec le DSA, nous ne sommes plus dans la naïveté. Nous mettons les plateformes devant leurs responsabilités. La Commission européenne et les autorités de régulation nationales doivent avoir accès aux algorithmes de recommandation. Les plateformes doivent faire en sorte d'atténuer les risques de contenus préjudiciables et illégaux. Nous avons ajouté d'autres réglementations, par exemple sur les contenus terroristes, pour leur confier des obligations spécifiques. Nous travaillons aussi à une réglementation sur les contenus pédopornographiques, en remplacement de la réglementation intérimaire en vigueur.

Le véritable défi aujourd'hui est d'arriver à faire respecter cette réglementation. Cela passe par le lancement d'enquêtes puis par l'imposition de sanctions, qui peuvent être très significatives puisqu'elles sont en proportion du chiffre d'affaires mondial de ces plateformes. Nous sommes aujourd'hui dans une phase de test : la Commission européenne sera-t-elle capable de taper du poing sur la table, alors que ce n'est pas dans son ADN ? Le premier test concernera Twitter et sa nouvelle version développée par Elon Musk. Compte tenu de l'effondrement de la modération sur Twitter et de ce que font ses algorithmes de recommandation, en présentant des éléments jamais sollicités, un dialogue ferme doit être engagé avec cette entreprise. Nous devons nous assurer que Twitter respecte le DSA. Cet outil de réglementation n'est probablement pas le dernier, compte tenu de la rapidité de la technologie, mais il est aujourd'hui incontournable.

Les ingérences étrangères, notamment chinoises, passent par toutes les plateformes. Si l'on bannit TikTok, il renaitrait autrement et de toute façon la propagande et la désinformation prendront d'autres canaux.

Je partage tout à fait les positions du président Malhuret sur RT et Sputnik. Pour autant, si l'on regarde les chiffres sur la désinformation d'origine russe circulant par des moyens numériques en Europe depuis l'interdiction de ces deux entités, on constate que l'on a donné un coup de pied dans la fourmière et que cela s'est répandu partout ailleurs. C'est extraordinairement compliqué. La mesure prise, aussi spectaculaire soit elle, n'est pas suffisante par rapport aux buts poursuivis.

La notion de réciprocité, que l'on brandit toujours à l'égard de la Chine et que l'on applique peu, devrait être au cœur de nos échanges avec ce pays. Accepter une plateforme comme TikTok alors que les plateformes occidentales ne sont pas acceptées en Chine est un vrai sujet. C'est avant tout un sujet pour les États-Unis car il n'y a pas de plateforme européenne. La réponse américaine pourrait être l'interdiction car il n'y a pas de régulation américaine et qu'il y a une concurrence commerciale et économique entre les plateformes américaines et chinoises. Les États-Unis se sont mis dans une position où la légitimité de leur préoccupation est un peu ternie par leur souci de gain commercial.

Il y a une version chinoise de TikTok avec Douyin, qui est encore plus verrouillée que la version internationale. TikTok est utilisé par des publics occidentaux surtout jeunes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle des mesures particulières de protection des mineurs figurent dans le DSA. S'agissant de la pornographie, l'UE travaille d'abord et avant tout sur les contenus pédopornographiques. Contrairement à ce que disent beaucoup de plateformes, cela est tout à fait possible techniquement. Mais cela coûte de l'argent. Nous leur disons que ne pas le faire leur coûte en réputation. Sur ce sujet, un certain nombre de plateformes ont mis au point des outils qu'il faut évidemment contrôler pour éviter qu'ils soient intrusifs sur notre

vie privée. Un débat traverse le Parlement européen : certains sont tellement préoccupés par la protection de la vie privée qu'ils seraient prêts à protéger des pédocriminels.

Mme Laurence Rossignol. – Ils ne sont pas prêts à protéger des pédocriminels, ils le font !

Mme Nathalie Loiseau. – Les plateformes à l'inverse sont plutôt du côté de ceux qui veulent lutter contre la pédopornographie. Elles ont bien compris le risque réputationnel auquel elles sont exposées. Cela illustre toute l'ambiguïté du dialogue que nous pouvons avoir avec ces plateformes.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je vous remercie tous deux pour vos propos. Pour travailler depuis dix ans au sein de notre commission des affaires européennes sur ces sujets, qui sont en réalité des enjeux de souveraineté, je partage vos analyses. Nous avons péché par naïveté trop longtemps. Je me souviens qu'en pleine affaire Cambridge Analytica, l'Élysée a déroulé le tapis rouge à Mark Zuckerberg. Il aura fallu attendre la crise sanitaire puis la guerre aux portes de l'Europe pour vraiment se réveiller. Mieux vaut tard que jamais.

S'agissant du pantouflage, vous avez mentionné les ministres et les élus. Je voudrais signaler qu'il y a beaucoup de fonctionnaires et de haut-fonctionnaires qui pratiquent le pantouflage et le rétro pantouflage en France et en Europe. Nous aurions intérêt à trouver les moyens pour répondre à cette problématique.

Je vous remercie Mme Loiseau de prendre de la hauteur. Il y a la question de TikTok lié à l'État totalitaire chinois. Mais il y a aussi l'ensemble des autres plateformes. L'affaire Cambridge Analytica montre que les plateformes ont des failles et introduisent volontairement des « portes dérobées » dans la mesure où cela permet de faire du profit. Frances Haugen nous l'a bien dit devant le Sénat : le profit sera toujours préféré au détriment de la sécurité.

Je voudrais souligner que le règlement sur l'intelligence artificielle permettra aussi de réguler indirectement ces plateformes. Croyez-vous possible à l'heure actuelle de permettre une vraie responsabilité des plateformes, quelles que soient leurs origines ? Les notions de redevabilité et de responsabilité doivent être renforcées. La faiblesse du DSA est que l'on renvoie aux plateformes la capacité à se réguler elle-même. Cela est assez dangereux du point de vue de la liberté d'expression. On a vu les effets de l'interdiction du compte Twitter de Donald Trump.

M. André Gattolin. – Je vous remercie tous les deux. Je m'intéresse à l'entreprise TikTok dans sa structure et dans son *business model*. J'aimerais savoir à quoi sert TikTok au-delà de la production de divertissement, de l'abrutissement, ou de son rôle en faveur des extrêmes. Cela fait quelques temps que j'essaie d'obtenir des données sur TikTok et sur son fonctionnement. Heureusement nous en avons grâce aux États-Unis avec les données d'audience et quelques revenus publicitaires.

La conclusion à laquelle je suis arrivé est que TikTok n'est pas une entreprise rentable et n'a pas les bases de sa rentabilité. Les seules ressources dont elle dispose coté occidental sont les revenus de la publicité. La publicité marche assez mal sur TikTok. Il y a certes une progression des revenus publicitaires compte tenu de la progression exponentielle de l'audience. Mais les niveaux sont bien moindres que ceux de Whatsapp ou d'autres.

Inclure des messages publicitaires dans des programmes extrêmement courts conduit à faire baisser l'audience.

J'ai du mal à comprendre les liens de TikTok avec ByteDance, qui emploie 150 000 personnes. Il ne semble pas y avoir de chiffre pour le nombre d'employés de TikTok. Mais il y en aurait 30 000, ce qui est assez peu. La version chinoise - Douyin - est celle qui rapporte de l'argent. Elle dispose d'un système de plateforme et de ventes en ligne, ce que n'a pas TikTok à l'international. J'en arrive à ma question : quelle est la richesse réelle de TikTok ? Si cela ne passe pas par les recettes publicitaires, cela passe donc par les données massives obtenues sur les personnes. Ces données peuvent se valoriser de façon publicitaire (y compris en termes de publicité ciblée, ce que ne fait pas TikTok), pour nourrir un algorithme (ce que fait TikTok) ou encore pour les revendre (ce que ne fait pas TikTok).

Comme nous l'ont confirmé les services de sécurité, la stratégie du gouvernement chinois passe par le pillage de données personnelles de nos services publics. Comment le gouvernement chinois pourrait-il se priver de données très précises concernant plus d'un milliard d'utilisateurs ? Je note que le régulateur italien a décidé de suspendre provisoirement ChatGPT, pour des raisons de respect du RGPD et des âges de consentement. ChatGPT a réagi en prévoyant de relancer la production en utilisant moins de données personnelles et avec moins d'historique sur les personnes. La question n'est donc pas seulement celle de la localisation du stockage et de l'analyse des données mais aussi celle de la durée de ce stockage.

Les rares données dont nous disposons - notamment les fameuses données Forbes sur la présence d'employés de l'État chinois dans ByteDance et TikTok - ont été obtenues grâce aux recherches menées sur les employés de ces entreprises inscrits sur LinkedIn. C'est la seule base dont nous disposons. Il y a un problème de transparence. Jusqu'à quel point pouvons-nous accepter qu'une entreprise ne publie pas ses comptes de résultats en matière de dépenses et de coûts ? Cela est un véritable problème, d'autant plus quand on sait que le capital est largement d'origine extérieure. On dit que pour lutter contre la mafia, il faut la prendre au porte-monnaie. Je n'accuse pas TikTok ou ByteDance d'être une mafia mais il y a une absence de transparence qui dépasse largement celle des autres grands groupes numériques internationaux.

M. Rémi Cardon. – Nous devons aussi garder en tête qu'il ne faut pas se focaliser sur TikTok. Les plateformes américaines ont une plus grande ancienneté et leur *business model* est la recherche de volumétrie en termes d'utilisateurs pour influencer une société.

Le DSA entrera en vigueur en septembre 2023. Tout un travail sera fait dans les prochains mois au Parlement français sur le sujet, en particulier à travers la proposition de loi sur les influenceurs. Je m'interroge sur les moyens qui seront mis en place. Les équivalents temps plein (ETP) à l'ARCOM seront-ils à la hauteur de l'ampleur du sujet ? La Commission européenne fait essentiellement de la prévention. Or, elle n'avait pas imposé ce principe de précaution aux autres plateformes. Peut-être étais-je trop jeune mais je n'ai pas souvenir que cela ait été fait pour d'autres plateformes.

Notre connaissance fine des algorithmes est souvent beaucoup trop tardive. Pour avoir conduit un rapport sur la cybersécurité, je sais qu'il faut tout faire pour imposer à ces acteurs de gagner en visibilité.

Mme Nathalie Loiseau. – Je rejoins Mme Morin-Desailly sur le pantouflage des élus mais également des haut-fonctionnaires. Je ne suis pas à l'aise à l'idée de savoir que le président du conseil d'administration de Huawei France est l'ancien directeur de Polytechnique. La solution face à ces dérives doit passer par des engagements, en nommant bien les choses. Comme le rappelait Raphaël Glucksmann, ce n'est pas la même chose de travailler pour une entreprise norvégienne et travailler pour une entreprise chinoise. Cette piste mérite d'être creusée et figure dans le projet de rapport que je présente en ce moment devant le Parlement européen.

S'agissant de la responsabilisation des plateformes, le DSA est selon moi une étape. Avant le DSA n'existait qu'un code de bonnes pratiques, où l'on confiait entièrement aux plateformes, sur le principe de leur bonne foi, le rôle de s'autoréguler. Le DSA impose un certain nombre de contraintes aux plateformes, en leur fixant des obligations de moyens et aussi de résultats, et prévoit des sanctions si les résultats ne sont pas atteints. Cela n'est pas suffisant de mon point de vue. Mais ce n'est pas choquant selon moi que nous avançons pas à pas, dans la mesure où il s'agit de questions de liberté d'expression et qu'il faut veiller à ne pas se précipiter.

L'Europe est entre deux contre-modèles : le *far west* américain et sa loi de la jungle ; et l'hypercontrôle chinois. Nous inventons une troisième voie, qui a selon moi l'avantage de la raison et de la finesse. Évitions d'avoir la main trop lourde, sachant que même en Europe, des démocraties illibérales voudraient nous inciter à contrôler bien davantage Internet, avec souvent des arrière-pensées. Le DSA est donc une étape, sans être la dernière. Le vrai test sera la capacité de la commission à frapper du poing sur la table, à faire un exemple et à sanctionner financièrement massivement une plateforme qui n'aurait pas respecté ses obligations. La question des moyens est donc en effet capitale, en termes de nombre et de compétences, à la fois au niveau de la Commission européenne et au niveau des autorités nationales. Ces plateformes regorgent de juristes tous plus brillants les uns que les autres et très bien payés.

Je ne partage pas l'idée qu'il serait trop tard pour connaître un algorithme. Nous pouvons toujours en demander la modification. Le fait que l'accès aux algorithmes soit possible et que les chercheurs puissent avoir accès aux données constitue une véritable révolution, contre quoi se sont battues les plateformes. Le lobbying des plateformes pendant les négociations du DSA a été intense mais celles-ci n'ont pas obtenu gain de cause, même si nous aurions pu aller encore plus loin.

S'agissant du *business model*, je partage votre point de vue. Les mêmes analyses avaient été faites pour Twitter, que beaucoup considéraient comme une entreprise non rentable. On le dit toujours pour les plateformes qui démarrent. Il arrive en réalité vite un moment où ces entreprises ne perdent plus d'argent. Le DMA sert précisément à traiter différemment les *gate keepers*, c'est-à-dire ceux qui empêchent d'autres d'arriver sur le marché des plateformes. On constate pour le moment que l'Europe est toujours absente de ce débat : aucune entreprise européenne ne fait le poids.

S'agissant du stockage des données, TikTok a commencé à réagir avant les décisions des institutions européennes, à l'occasion de la sortie des *TikTok Leaks*. Il y a eu une opération « *damage control* ». Le PDG de TikTok a fait le tour de la Commission à Bruxelles. Cela n'a pas fonctionné puisqu'il a suffi qu'il vienne pour que la Commission et le Parlement prennent leurs décisions d'interdiction pour les fonctionnaires. Il n'a pas dû être

très convaincant...Le projet Clover n'est en réalité que l'application du RGPD. Le PDG de TikTok s'est fait expliquer par la Commission européenne toutes les violations de l'entreprise.

Nous devons avoir le courage de veiller à la mise en œuvre des règles que nous avons fixées. Nous disposons d'un levier : la taille de notre population, soit 450 millions de consommateurs. TikTok a entre 125 et 150 millions d'utilisateurs en Europe, soit autant qu'aux États-Unis. Par définition, TikTok doit prendre en compte ce qui lui sera imposé par l'Union européenne. Bon courage aux Britanniques qui ont quitté l'UE !

M. Raphaël Glucksmann. – Le pantouflage pose des problèmes en termes d'utilisation des réseaux, des connaissances mais aussi compte tenu de la suspicion qui naît nécessairement dans l'opinion. On peut en effet se demander si, lorsqu'elles étaient en poste, ces personnes ne travaillaient pas déjà pour leurs futurs employeurs. C'est une question légitime et cela ne relève pas du complotisme. Ce type de bascule devient extrêmement fréquent et doit être combattu. J'ai l'impression que la leçon a été tirée pour la Russie - les anciens élus membres de grands groupes russes ont été poussés à démissionner - mais cela n'est pas encore le cas pour la Chine ou pour d'autres régimes.

Le DSA est en effet un premier pas et tout dépend de la manière dont nous appliquons ces obligations. Nous avons l'expérience en Europe de disposer de textes progressistes ouvrant de nouvelles voies mais dont l'application laisse à désirer. Il faudra veiller à la manière dont ces textes seront appliqués à l'échelle nationale et à l'échelle européenne.

Mme Laurence Rossignol. – Qui sera chargé d'enquêter ?

Mme Nathalie Loiseau. – Ce seront les autorités indépendantes des États et la Commission européenne.

M. Raphaël Glucksmann. – Je travaille actuellement sur la négociation pour le bannissement des produits de l'esclavage. Il y a un parallèle : le texte sera sûrement satisfaisant mais la difficulté est de garantir que le texte soit appliqué de manière harmonieuse à l'échelle de 27 États membres. La Commission a une responsabilité sur ce sujet. Au Parlement, nous demandons à la Commission de cesser d'être timide et d'accepter d'avoir une responsabilité plus forte que celle inscrite dans les textes. Le problème est que les services de la Commission sur ce sujet sont très limités en ressources humaines ; ils sont 5 pour contrôler l'ensemble des ports du continent européen.

Nous adoptons des textes très importants pour protéger l'espace européen mais l'UE est sous-dotée, contrairement à ce qu'affirme la propagande des nationalistes. Le budget européen est trop faible et les instances de contrôle à l'échelle de l'UE n'ont pas assez de moyens. Tout comme on ne peut pas interdire les produits des marchés de l'esclavage ou de la déforestation à l'échelle de la France seule, on ne peut pas protéger l'espace numérique à l'échelle de la France seule. Mais l'on confie de plus en plus de tâches à une administration européenne qui est celle d'un village. Dans ces conditions, cela sera compliqué de faire face aux armées de lobbyistes et d'avocats des grandes plateformes.

Toutes les plateformes ont pour but de se répandre et ensuite de valoriser leur place dominante. Nous sommes actuellement dans la phase de l'expansion et pas encore tout à fait dans celle de la valorisation. Pour reprendre les termes d'un éditorial de l'agence officielle russe RIA Novosti à propos de Gazprom, « l'argent n'est pas tout ». S'étendre signifie

collecter le plus possible de données et occuper un espace dominant. Si ces plateformes sont dans le même temps au service d'un régime politique dont les intérêts et les principes nous sont fondamentalement hostiles, cela pose de nombreuses questions. Si la valorisation est d'essence politique et non pas seulement commerciale, les dangers sont plus grands pour la sécurité de nos nations.

Je vous remercie de nous avoir auditionnés et j'espère vous avoir aidés dans votre entreprise salutaire.

Mme Laurence Rossignol. – Nous vous remercions tous les deux pour votre présence à cette audition ainsi que pour la qualité et la précision de vos propos.

La réunion est close à 13 h 10

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

Mardi 2 mai 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de MM. Pascal Rogard, directeur général, et Patrick Raude, secrétaire général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 h 55.

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

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 13 h 45.

Audition de M. Tariq Krim, entrepreneur et spécialiste des questions numériques (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 14 h 50.

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

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de Mme Chine Labbé, Newsguard, rédactrice en chef et vice-présidente en charge des partenariats Europe et Canada (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 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.

Jeudi 4 mai 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Bernard Benhamou, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu 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.

- Présidence de Mme Toine Bourrat, vice-présidente -

Audition de M. Alain Bazot, président de l'UFC-Que choisir (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 13 h 05.

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

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

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de Mme Évelyne Perrot, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Audition de MM. Sylvain Boucherand, président de la commission
environnement, Pascal Guihéneuf et Serge Le Quéau, rapporteurs de l'avis
« Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) en
France face aux changements climatiques ? » du Conseil économique, social et
environnemental (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 heures.

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

Jeudi 4 mai 2023

- Présidence de M. Hervé Gillé, rapporteur -

La réunion est ouverte à 11 heures.

**Audition de MM. Hervé Paul, vice-président « référent eau », Franco Novelli,
adjoint au chef du département cycle de l'eau et Mme Cyrielle Vandewalle,
chargée de mission gestion et préservation des ressources en eau de la
Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) (sera
publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 10.

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

Audition de Mme Aurélie Colas, déléguée générale, et MM. Christophe Tanguy et Vincent Darras, membres du bureau de la Fédération professionnelle des entreprises de l'Eau (FP2E) (sera publiée ultérieurement)

La réunion est ouverte à 12 h 15.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 13 h 10.

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

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

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 15.

Secrétaires de mairie – Audition (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 19 h 25.

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

Mardi 4 avril 2023

- Présidence de M. Bernard Fialaire, vice-président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition d'architectes - paysagistes

M. Bernard Fialaire, président. – Mes chers collègues, j'ai l'honneur de présider cette table ronde en remplacement de M. Jean-Marie Mizzon, président de notre mission d'information, qui ne pouvait être parmi nous cet après-midi. Il me charge de vous prier d'excuser son absence. J'excuse également notre rapporteur, Nadège Havet, qu'un cas de force majeure retient dans son département. Mme Havet vous parlera donc par la voix de notre collègue Gilbert Favreau, que je remercie en son nom.

Nous poursuivons aujourd'hui les travaux de notre mission d'information sur le bâti scolaire avec une table ronde destinée à entendre le point de vue des architectes et des paysagistes, indispensable à notre réflexion. Nous accueillons donc : Mme Valérie Flicoteaux, vice-présidente du Conseil national de l'Ordre des architectes ; Mme Leslie Gonçalves, architecte, plasticienne et co-fondatrice du groupe Seuil ; Mme Juliette Hunin, déléguée générale de la Fédération française du paysage (FFP), association nationale professionnelle des paysagistes concepteurs ; trois paysagistes concepteurs : Mme Anne-Cécile Jacquot, Mme Edith Vallet et M. Dany Hermel-Wiart.

Je vous rappelle que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport, et que son enregistrement vidéo sera accessible sur le site du Sénat.

Mesdames, Monsieur, je vous souhaite la bienvenue au Sénat et je vous remercie de vous être rendus disponibles cet après-midi pour nous. Selon la même logique que celle que nous avons retenue quand nous avons entendu les entreprises, nous associons aujourd'hui autour de la table les architectes et les paysagistes. Nous attachons en effet beaucoup d'intérêt aux espaces extérieurs des bâtiments scolaires, dont l'aménagement est crucial pour lutter contre la canicule. J'indique à votre attention que notre objectif ici est non seulement d'évaluer les besoins de rénovation des écoles, des collèges comme des lycées, besoins qui sont liés à la transition écologique, mais aussi d'identifier les défis – notamment juridiques et financiers – de cette rénovation pour les collectivités territoriales et d'évaluer l'efficacité de l'accompagnement des décideurs locaux. Avant de vous donner la parole, Mme Havet, par la voix de Gilbert Favreau, va vous poser une première série de questions.

M. Gilbert Favreau. – Je vous remercie, monsieur le président. La rénovation énergétique du bâti scolaire ainsi que l'aménagement extérieur des écoles, collèges et lycées constituent un enjeu majeur, ceci d'autant que l'évolution climatique la rend nécessaire et impérative. Elle est accentuée par la crise de l'énergie. Dans ce cadre, nous avons le souhait de nous faire une idée sur les travaux que mènent les architectes et les paysagistes sur des bâtiments, qui sont généralement des bâtiments anciens. Jusqu'à la décentralisation, l'État avait la responsabilité des établissements d'enseignement. La situation a évolué depuis lors. Les écoles primaires sont du ressort des communes ou des intercommunalités. Les collèges

sont du ressort des départements. Les lycées sont du ressort des régions. Les bâtiments qui ont été transférés en propriété à ces collectivités territoriales sont parfois en mauvais état, qui se caractérise parfois par leur délabrement. Très souvent, il est indispensable de les reconstruire. Je vais donc vous poser quelques questions.

Tout d'abord, il apparaît que les travaux qui ont été entrepris pour reconstruire certaines écoles sont inspirés par le souhait de l'architecte de faire preuve d'innovation et d'agréable pour les visiteurs. Mais il arrive bien souvent que le bâtiment ainsi construit s'avère dysfonctionnel et inadapté à l'enseignement. En outre, concernant les défis posés par la transition écologique, la question qui se pose est de savoir si les architectes et les paysagistes sont formés à cette transition et à ses enjeux. Ensuite, je voudrais évoquer un document qui est intitulé « *maires et architectes : dix clefs pour réussir la transition écologique* », téléchargeable sur le site de l'Ordre national des architectes. Dans quelles conditions ce support a-t-il été produit ?

Mme Valérie Flicoteaux, vice-présidente du Conseil national de l'Ordre des architectes. – Je vous remercie, monsieur le président, d'auditionner ici le Conseil national, qui réunit les 30 000 architectes répartis sur l'ensemble du territoire national. Pour entrer dans le vif du sujet, notamment pour aborder la question de la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, nous pensons qu'il ne convient pas de cantonner les opérations de rénovation qui y sont conduites uniquement au prisme de leur rénovation thermique, mais aussi et surtout d'y intégrer d'autres paramètres, notamment pour remédier aux problèmes que peut parfois poser le « geste architectural ». Vous m'en voyez peinée, car un architecte qui se voit confier une mission de rénovation intègre dans sa réponse l'usage et le confort des usagers du bâtiment dont il conçoit et pilote la rénovation. Des gestes correctifs peuvent, en conséquence, être apportés afin de travailler au confort d'été qui devient chaque jour de plus en plus prégnant, notamment dans un contexte de transition environnementale, sachant que l'on attend à l'horizon 2050 plus de vingt jours de canicule mortelle par an. Cet enjeu est cependant très mal pris en compte dans la réglementation telle qu'elle est pratiquée en rénovation.

Certes, nous savons bien que la réglementation environnementale RE2020 qui s'applique aux bâtiments neufs intègre bien cette problématique du confort d'été et l'approche « bas carbone », mais, en ce qui concerne la rénovation, c'est la réglementation thermique 2012 qui continue de s'appliquer et elle est en retrait par rapport à la réglementation RE2020.

Nous préconisons de recourir, en ce qui nous concerne, à des solutions qui relèvent du *low-tech* avec un entretien minimal ainsi que des systèmes en faible nombre. Nous savons que les bâtiments scolaires, notamment quand ils sont pris en charge par de petites collectivités territoriales, ne disposent pas d'organismes ou d'équipes de maintenance performantes. Il convient donc de privilégier des solutions de robustesse et nécessitant peu de maintenance. C'est la raison pour laquelle le *low-tech* est très certainement l'option la plus appropriée. Nous avons donc élaboré un support, fruit de notre réflexion, intitulé « rénover low-tech ». Il est consacré à cette question de la rénovation en l'appuyant sur des solutions aussi simples que possible. Par exemple, nous préconisons d'éviter les systèmes de ventilation à double flux qui impliquent une maintenance exigeante.

Nous invitons, par ailleurs, le législateur à ne pas privilégier des contrats globaux mais, pour ces rénovations, des contrats en lots séparés, notamment parce que cela permet de disposer d'une maîtrise d'œuvre adaptée à la situation, qui portera un regard à la fois objectif et adapté et reposant sur un diagnostic patrimonial et architectural dédié aux bâtiments idoines. Il convient d'éviter les solutions toutes faites telle que la démarche Energiesprong.

L'intérêt de disposer d'une rénovation sur mesure et intégrant à chaque fois une maîtrise d'œuvre dédiée permet de se reposer toutes les questions liées aux problématiques de vie et d'usage. Des bâtiments similaires, construits la même année, peuvent répondre à des usages et s'inscrire dans des contextes sociaux différents, ce qui exclut pour leur rénovation des solutions standards. Cela suppose d'utiliser l'ensemble environnemental du bâtiment pour en faire un outil de la conception bioclimatique (rafraîchissement des cours d'école, gestion durable de l'eau par un système d'assainissement idoine, etc.).

Nous savons également que les équipements publics impactent directement la question du patrimoine et la qualité patrimoniale du bâti. Cela suppose de savoir porter un regard particulier et d'être en mesure d'engager un dialogue décalé, notamment avec les architectes des bâtiments de France sur les questions de préservation patrimoniale, dialogue qui sera notamment facilité par la présence d'une maîtrise d'œuvre sur mesure.

Je voudrais aussi évoquer la question de l'aménagement urbain décarboné. Nous observons, notamment pour les collèges, que la gestion départementale peut entraîner l'implantation de bâtiments en dehors des centres villes, en fonction d'opportunités foncières. La question des trajets, de la place à accorder aux mobilités douces et décarbonées, les enjeux d'aménagement du territoire sont importants.

Je termine mon propos en suggérant au législateur la création d'un observatoire du bâti scolaire, dont la mission s'inscrirait dans le cadre de la planification de la transition écologique. Cet observatoire se fixerait pour tâche principale d'accompagner les collectivités territoriales, notamment les communes, dans l'engagement de travaux visant les bâtiments qui souffrent le plus du manque du confort d'été ou du confort d'hiver. Le travail de cet observatoire aiderait grandement les entreprises du secteur à mener les travaux qu'elles conduisent. Nous estimons, pour notre part, que cette vision stratégique est essentielle.

Je pense, sans me tromper, que les architectes n'ont pas de problème particulier en termes de compétences : ils reçoivent, en effet, une formation initiale très solide. Qui plus est, ils suivent des formations continues à l'occasion desquelles ils sont sensibilisés notamment aux questions de rénovation du bâti et à la prise en compte de la transition écologique. En revanche se pose la question des « déserts architecturaux », liée à la démographie de la profession. L'observatoire de la profession publie des chiffres tous les deux ans. Treize architectes dans la Creuse : cela peut poser à terme un problème d'accompagnement des communes rurales.

Le Conseil national de l'Ordre a publié d'autres documents que « Maires et architectes », que vous évoquiez dans votre introduction. Je pense à « Habitats, villes, territoires, l'architecture comme solution », plaidant pour reconnaître le rôle de l'architecte comme levier de la transition socio-environnementale, notamment pour développer des filières de matériaux biosourcés. Je pense aussi à l'opération « Un maire, un architecte » présentée lors du dernier Salon des maires.

M. Bernard Fialaire, président. – *Quid* des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ?

Mme Valérie Flicoteaux. – Il y a 36 000 communes : le projet « Un maire, un architecte » ne se fera pas sans les CAUE !

Je tiens à achever mon propos en vous indiquant que les opérations de rénovation que conduisent les architectes ne peuvent se concevoir sans la présence des élus.

Mme Leslie Gonçalves, architecte, plasticienne et co-fondatrice du groupe Seuil. – Je vous remercie, monsieur le président. Je suis architecte et co-fondatrice du groupe Seuil dont les activités recouvrent notamment l’architecture et l’aménagement. Il inscrit son action dans le cadre d’une démarche écoresponsable, régénératrice et participative. Notre cabinet existe depuis 2005. Il est généraliste en ce qu’il accompagne des opérations de toute nature (aménagement de bureaux, de logements, d’usines, etc.). Il n’est donc pas spécialisé dans la rénovation du bâti scolaire.

Je suis heureuse de participer à cette table ronde. Je voudrais toutefois revenir sur l’intitulé de votre mission : « le bâti scolaire à l’épreuve de la transition écologique ». La présence du terme « épreuve » m’interpelle car il est négativement connoté. Je préfère donc reformuler cet intitulé de la façon suivante : « la transition énergétique, une opportunité pour le bâti scolaire » ! Je ne nie évidemment pas le contexte climatique compliqué prévalant en ce moment. Le cabinet que je dirige en est d’autant plus conscient qu’il est implanté en région Occitanie. Ses antennes sont respectivement installées à Montpellier et à Toulouse.

La région Occitanie est confrontée en ce moment à une hausse du coût de l’énergie, hausse qui concerne autant les entreprises que les établissements scolaires. Dans certaines écoles, les factures énergétiques ont bondi jusqu’à quatre fois le coût d’il y a un an. Il ne faut donc pas se cantonner au prisme de la rénovation thermique, mais privilégier une approche globale, qui doit permettre de concevoir des bâtiments destinés à accueillir des groupes scolaires dans les vingt ou trente prochaines années et qui correspondent aux usages et aux besoins de ces deux ou trois décennies. J’imagine que ces problématiques sont chères aux sénateurs, qui sont les représentants des territoires par excellence. Nous, architectes, devons vous expliquer en quoi la rénovation énergétique (au-delà de l’enveloppe du bâtiment proprement dit) doit être accompagnée du début à la fin du travail qui est entrepris.

J’ai identifié à cet égard trois axes. D’abord, il convient de privilégier une démarche à la fois contextuelle et participative, ayant en perspective l’adaptabilité des bâtiments. Il faut éviter de construire des extensions de façon industrielle faisant fi des problématiques locales, mais imaginer, pour chaque cas, un projet bien adapté. Je voudrais citer le cas d’un collège pour lequel il nous a été demandé de réaliser une extension. Nous avons pris conscience que cette extension ne présentait pas autant d’avantages que ce qui était originellement envisagé. Les usagers se retrouveraient, si le projet était conduit ainsi, dans un bâtiment très vaste et pas réellement adapté aux besoins. Certes, cette extension est nécessaire, mais ce chantier doit être l’occasion de repenser l’aménagement du bâtiment existant, ce qui devrait permettre *in fine* de construire certes moins, mais surtout mieux et de reconfigurer les pièces actuelles. Nous pensons, à travers cet exemple, que le fait d’associer les utilisateurs à nos projets permet aux élus d’être au plus près des populations et de leur garantir une offre en matière pédagogique adaptée à leurs besoins.

Le deuxième axe que j’ai identifié concerne les matériaux. Nous estimons très important de travailler avec des matériaux biosourcés ou géo-sourcés, voire avec des matériaux recyclés. Cela constitue, pour nous, une obligation et un atout pour l’avenir. Quand nous réutilisons des matériaux, la plupart du temps, ce réemploi nous demande très peu de moyens et d’énergie. Ces matériaux sont généralement « bas-carbone ». Je songe ici à la paille et au bois, par exemple. Nous travaillons aussi avec la terre crue, qui peut apporter de l’inertie à une construction. Elle nécessite très peu d’eau et permet de requalifier et de revaloriser

certaines métiers et de développer des savoir-faire : je pense notamment aux maçons. Évoquons aussi le réemploi de matériau, que nous favorisons considérablement sur les projets que nous sommes amenés à conduire, avec la réutilisation des fenêtres ou des portes, ou d'autres matériaux divers et variés. Cela étant, il existe quelques freins liés à la réglementation française. J'ajoute que les bureaux de contrôle et les assureurs sont associés à nos discussions et sont sensibles à la question du réemploi, en dépit des réticences qu'ils peuvent originellement exprimer.

Il me semble enfin opportun, avant d'aborder mon troisième axe, de préciser que si la question de la rénovation du bâti scolaire est devenue très pertinente, nous ne trouvons pas de partenaires pour nous accompagner, notamment sur le plan financier. Nous espérons pouvoir compter sur vous pour nous aider à lever ces freins. Nous avons ainsi conduit un projet de rénovation de logements, pour laquelle il nous a été impossible d'être accompagnés par des établissements bancaires. Ces freins sont très handicapants et tant qu'ils n'auront pas été levés, notre profession ne pourra pas vraiment répondre à tous les besoins.

Le troisième axe auquel je souhaite vous sensibiliser concerne le rôle décisif de nos collègues paysagistes, sans lesquels nous ne pouvons pas conduire les projets qui nous sont confiés. Ceux-ci doivent inclure la régénération des milieux et la préservation des sols. Ce travail commun permettra aussi de favoriser le développement de la biodiversité et d'apporter un bénéfice environnemental à nos chantiers. Je cite à cet égard l'exemple du lycée Antoine Bourdelle de Montauban, dans l'académie de Toulouse : une architecture bioclimatique, un lycée végétalisé, avec une agroforesterie et un îlot de fraîcheur.

Mme Juliette Hunin, déléguée générale de la Fédération française du paysage (FFP), association nationale professionnelle des paysagistes concepteurs. – Je vous remercie, monsieur le président d'avoir invité notre fédération à cette table ronde. La Fédération française du paysage compte aujourd'hui plus de 600 adhérents sur une profession qui réunit plus de 4 500 paysagistes concepteurs en France. Je suis accompagnée cet après-midi de trois paysagistes concepteurs, qui ont chacun une approche qui leur est propre sur la rénovation et l'aménagement des cours d'école. Le prisme des paysagistes sur l'aménagement des cours est probablement plus large que celui des architectes.

M. Dany Hermel-Wiart, paysagiste concepteur. – Mon propos ambitionne de vous décrire mon expérience à travers l'assistance à maîtrise d'ouvrage confiée à mon agence par la ville de Bordeaux visant à réhabiliter certaines cours d'école. Penser la rénovation du bâti suppose de penser aussi la rénovation de la cour d'école. Il revient au paysagiste d'appréhender le lieu et d'engager un dialogue avec ses usagers. Bien entendu, nous connaissons les caractéristiques de ces cours, en l'occurrence la présence très massive de l'enrobé et celle de quelques arbres. Les cours sont faciles à entretenir et permettent la présence d'un maximum d'enfants.

Repenser ces cours revient tout d'abord à les « décroûter » : il s'agit de retirer l'enrobé. La revitalisation des sols reste la clef du rafraîchissement de nos villes à travers la rétention des eaux pluviales. Les sols ont aussi la capacité de stocker le carbone. Un autre enjeu est de remettre les enfants au contact de la nature afin de leur permettre de mieux la respecter. La cour d'école est ainsi un lieu d'apprentissage à la biodiversité.

Un autre enjeu de ces travaux concerne le rapport au temps, le temps de la conception et celui des travaux. Parfois, nous disposons des deux mois d'été – un mois si le bâtiment accueille une crèche ou des activités périscolaires. Or les plantations se font vers la

Toussaint et en hiver... Enfin, la concertation est essentielle à ces travaux. Une cour buissonnière est le fruit d'une co-construction qui associe les enseignants, les équipes pédagogiques, les élèves et les personnels. Nous avons, à travers l'expérience qu'il nous a été donné de connaître à Bordeaux, rencontré des difficultés, mais aussi des surprises. Enfin, je tiens à souligner l'importance des diagnostics qu'il convient de mener au préalable, notamment pour la réfection des réseaux. Je parle en connaissance de cause.

Nous avons aussi constaté les limites de la végétalisation elle-même. Le végétal n'a pas vocation à résoudre automatiquement les problèmes de réchauffement des bâtiments. Il est nécessaire de lui donner du temps. Nos solutions s'inscrivent donc dans le temps long. Elles supposeront aussi d'accompagner les utilisateurs à maîtriser les nouveaux usages qui en découlent.

Mme Edith Vallet, paysagiste concepteur. – La question de la réalisation du chantier est importante et pose un certain nombre de défis, en particulier sur le plan technique. Comme l'a indiqué mon collègue Dany Hermel, il convient de rappeler que les « fenêtres de tir » qui nous sont octroyées pour concevoir et pour réaliser ces travaux d'aménagement sont très courtes. Or les travaux que nous conduisons s'apparentent bien souvent à des chantiers de génie civil ! Cela nécessitera une mobilisation de la maîtrise d'œuvre et des entreprises concernées. Le préalable consiste, comme l'a dit mon collègue, à mener une opération de décroûtage. Une fois que celle-ci est conduite, il convient de choisir le bon revêtement. Sachez que les revêtements drainants sont actuellement en phase expérimentale. Je pense à la résine poreuse. Nous travaillons donc avec nos fournisseurs pour adapter nos procédés. Nous sommes à même de conduire des opérations de recyclage de matériaux qui ne perdent pas leur perméabilité. Se pose aussi la question du défi de l'eau puisqu'une rénovation de cour d'école suppose aussi de traiter le ruissellement des eaux de pluies qui peuvent être stockées, puis réutilisées intelligemment, notamment pour l'arrosage automatique. Elles peuvent aussi arroser des espaces fragiles, notamment les potagers. Nous travaillons à des réseaux à ciel ouvert, dans une démarche « zéro tuyau ». S'agissant du rafraîchissement, les arbres sont les premiers climatiseurs ! Les pergolas constituent des solutions intéressantes. On nous demande de plus en plus d'aménager les extérieurs dans une logique de classe en plein air. On recourt donc ainsi à des toiles d'ombrage.

Mme Juliette Hunin. – Précisons que nous sommes accompagnés sur ces opérations qui constituent autant de défis techniques par des agences de l'eau qui sont des appuis extrêmement précieux pour nos chantiers.

Mme Anne-Cécile Jacquot, paysagiste concepteur. – Je veux à présent évoquer la cour d'école en tant que premier espace d'expérimentation de l'altérité, où l'on découvre l'autre, où l'on entre dans le jeu de la sociabilité et où l'on prend conscience de la place respective des garçons et des filles. Nos réflexions visent également à trouver des solutions pour favoriser cette place. La transformation des cours d'école doit, par conséquent, s'entendre dans le cadre d'une co-conception avec les enfants eux-mêmes et les services techniques. Notre travail de paysagiste va au-delà de la problématique de la végétalisation. Il consiste à élaborer des cours qui répondent à des besoins qui sont les plus variés possibles et visent à susciter les ambiances les plus variées possibles. Nous recherchons des solutions permettant aussi de lire, d'être au calme, de discuter. Les garçons sont traditionnellement situés au milieu de la cour où ils jouent au ballon cependant que les filles sont reléguées aux alentours et conversent. Il faut réfléchir à une nouvelle organisation de l'espace, à de nouveaux usages. Cela pose aussi la question des espaces où l'on s'assied : différentes solutions s'offrent à nous en la matière.

Un chantier qui est mené dans une cour d'école nécessite différentes phases répondant à divers impératifs. Notre travail consiste donc à développer tous les outils graphiques qui vont nous permettre d'exprimer notre projet pour emmener les acteurs dans l'histoire qui va s'écrire. Nous devons présenter nos projets tant à des parents d'élèves, qu'aux élèves eux-mêmes ou aux élus territoriaux. Le retour vers les élèves peut aussi être l'occasion de leur expliquer que les travaux qui sont conduits dans la cour de leur école sont financés par les impôts...

M. Dany Hermel-Wiart. – Le choix de la palette végétale fait partie de notre domaine d'expertise. Nous sommes à même d'évaluer le choix de cette palette selon les besoins qui s'expriment et les critères en vigueur. Nous savons qu'il est de plus en plus difficile de choisir la palette végétale en raison des problématiques sanitaires que posent certains végétaux. Nous établissons donc un lien avec la filière du végétal (pépiniéristes, etc.) qui bénéficie d'une connaissance des sols et des végétaux. Planter dans les cours d'école ne s'avère efficace que si l'on remet à jour les différentes strates végétales. Il est certaines strates que nous connaissons, mais il en est d'autres que nous avons oubliées : je pense à la strate herbacée ou à la strate arbustive, qui apportent de la diversité aux utilisateurs des cours. On peut, par exemple, recourir à une palette végétale méditerranéenne en Lorraine : cela permet de se passer d'arrosage, mais n'apportera pas de fraîcheur. Prenons garde au fait que les plantes méditerranéennes gardent l'eau : il n'y a pas de solution miracle ! Quant à implanter dans certaines cours des potagers, c'est une belle idée mais il faut être sûr que quelqu'un puisse l'entretenir pendant les vacances d'été...

Mme Anne-Cécile Jacquot. – Nous avons parfaitement conscience que ces projets représentent des investissements très conséquents pour les communes. Certains élus envisagent d'ouvrir les cours et d'en faire des espaces publics hors des temps scolaires : nous devons intégrer la possibilité d'intégrer cette autre dimension dans notre réflexion.

Mme Jocelyne Guidez. – Votre intervention me fait dire que votre travail s'apparente à celui qui peut être mené en amont du lancement d'un chantier d'une zone d'aménagement concerté.

Mme Valérie Flicoteaux. – Je considère que la démarche conduite ici s'apparente plutôt à une opération de « reconquête » des sols.

M. Bernard Fialaire, président. – Vous avez beaucoup parlé de la concertation. Je vous ai entendu parler des élèves, des parents d'élèves, des élus et des personnels techniques. Mais vous n'avez pas du tout cité l'éducation nationale. Quelle est sa place dans les opérations de concertation que vous êtes amenés à conduire ? Fait-elle preuve de réticence face à certains de vos projets ?

Mme Valérie Flicoteaux. – Nous travaillons beaucoup à sensibiliser nos interlocuteurs à la nécessité d'introduire de nouveaux usages dans les bâtiments où nous intervenons, sans limiter strictement leur usage aux missions qui leur sont usuellement dévolues. Dès lors la question de la mutualisation des usages est très importante, car elle permet de mieux rentabiliser l'investissement lourd qui est consenti par la collectivité. À Paris, il est question d'ouvrir les cours oasis au public pendant les périodes de canicule. Tout dépendra cependant de la rigidité du système. Vous avez cité l'éducation nationale. Vous auriez pu tout aussi bien citer le Ministère de l'Intérieur, qui est extrêmement vigilant aux enjeux sécuritaires des aménagements apportés à certains espaces publics. Le Ministère de l'Intérieur a, en raison de la menace terroriste, très significativement rigidifié les conditions

d'accès aux établissements scolaires. Ce sont des réalités qui impactent directement le travail des concepteurs que nous sommes et qui génèrent des contraintes sur la conduite d'un projet qui se voudrait normalement plus souple, plus participatif, plus ouvert.

M. Bernard Fialaire, président. – Disposez-vous de solutions vous permettant justement de relever les défis auxquels vous avez fait allusion à l'instant ?

Mme Valérie Flicoteaux. – Le contrôle des accès fait partie du cahier des charges auquel nous devons répondre. Les réponses que nous apportons ont donc vocation à tenir compte de ces contraintes et seront de ce fait moins généreuses en termes d'ouverture. Cela limite le nombre des accès. Il nous semble tout à fait approprié de nous imposer ces contraintes, de la même façon que l'on ne saurait reprocher à l'État de nous imposer des contraintes en matière de sécurité incendie. Il s'agit de sujets qui impactent la réponse architecturale. Il nous revient cependant de la rendre la plus qualitative possible, au cas par cas. La proposition sera différente selon que l'établissement sur lequel nous intervenons se situe en milieu rural ou en milieu urbain.

Mme Leslie Gonçalves. – Ces contraintes n'existent nullement dans d'autres pays européens. Je peux témoigner de l'existence, en Autriche, d'écoles situées en milieu rural, dont la cour donne quasiment sur la place du village et est en contact direct avec celle-ci, voire partagée. Quant à la question que vous posez, monsieur le président, de la place de l'éducation nationale, notamment quand les espaces peuvent et doivent être partagés avec d'autres, nous tâchons de l'instruire à l'occasion d'ateliers participatifs que nous conduisons et dans le cadre desquels les acteurs de ces espaces interviennent. Dans la plupart des cas, nous sommes amenés à recommander de proroger ces ateliers participatifs dont l'animation est confiée à des « architectes assistants à maîtrise d'usage ». S'il est un mot qu'il convient de retenir, c'est celui de contexte : nous devons en permanence nous adapter au contexte dans lequel nous intervenons.

Mme Valérie Flicoteaux. – Le Conseil national de l'Ordre des architectes travaille en ce moment avec le ministère de l'éducation nationale à l'élaboration d'un document sur l'intégration de la problématique de la transition énergétique aux programmes scolaires. Le conseil travaille aussi à la mise à jour de certaines recommandations qui sont en vigueur au sein de l'éducation nationale. Nous pourrions toutefois favoriser le lancement de réflexions à un échelon plus local. Je vous parlais tout à l'heure de patrimoine : il y a les mêmes questionnements avec les architectes des bâtiments de France, dont le discours est souvent « monocorde » et a du mal à s'adapter aux contingences locales. Le problème le plus compliqué à gérer pour nous est celui de l'injonction contradictoire et il faut réellement que les services de l'État tout comme les territoires œuvrent dans un même sens.

Mme Anne-Cécile Jacquot. – La collaboration avec le corps enseignant pour la conception des espaces extérieurs, que ce soit pour des collèges ou pour le primaire, se déroule convenablement parce que les enseignants sont tout à fait disposés à dispenser leurs enseignements à l'extérieur. Aucune transformation ne peut se faire sans l'implication de ces personnels, voire des personnels périscolaires dont les habitudes et les exigences doivent être prises en compte, notamment la surveillance des enfants, dans les meilleures conditions qui soient. Il y a un équilibre à trouver entre les souhaits des enfants et les attentes des enseignants : quand ceux-ci sont impliqués dès l'origine du projet que nous conduisons, c'est très satisfaisant. Je pourrais citer l'exemple d'un établissement scolaire sur lequel nous sommes intervenus : il nous a été rapporté le souhait des équipes pédagogiques d'inclure un poulailler dans notre projet d'aménagement. Nous étions évidemment très étonnés. Les

équipes pédagogiques souhaitaient vraiment un poulailler et nous l'avons donc intégré à notre démarche d'aménagement.

Mme Valérie Flicoteaux. – Je pense que ces moments de transformation qui concernent autant les bâtiments que les extérieurs sont une extraordinaire opportunité de favoriser une approche pédagogique. Ils sont l'occasion de parler aux enfants du cycle de l'eau, de la transition énergétique, voire du coût que représentent les travaux qui sont engagés dans leur école. Imaginez des jeunes à qui l'on explique comment l'on monte et comment l'on installe une charpente. De vous à moi, ils seront certainement plus intéressés par ce montage et par cette installation que par leur cours de physique-chimie ! Je crois donc qu'il est absolument indispensable de faire de ces moments de transformation des moments de partage pédagogique. Pour bénéficier de ces moments de partage pédagogique, nous avons besoin des enseignants.

Mme Juliette Hunin. – Dans un collège où nous sommes intervenus, nous avons inséré des équipements qui permettent de mesurer la consommation énergétique du bâtiment lui-même.

M. Gilbert Favreau. – Je souhaite connaître les préoccupations des maîtres d'ouvrage que vous êtes amenés à rencontrer dans le cadre des travaux que vous pouvez conduire. Le maître d'ouvrage qui est amené à intervenir pour un collège accueillant 400 à 500 élèves au titre d'un chantier de rénovation supervisera un chantier dont le coût est estimé à une vingtaine de millions d'euros, et qui sera généralement pris en charge dans sa quasi-totalité par le département. Outre cette question financière, il doit, si le projet qui lui est confié suppose la construction d'un bâti neuf ou d'une extension d'un bâtiment existant, rechercher un site remplissant les conditions d'accès nécessaires à l'installation d'un établissement d'enseignement, en particulier en termes d'organisation territoriale. N'oublions pas non plus que la taille de ces établissements peut varier. Je puis en témoigner : mon département compte 36 collèges publics, on trouve sur le territoire que je représente des petits et des grands collèges. Les besoins et les attentes ne sont bien évidemment pas les mêmes. L'éducation nationale prend une certaine distance par rapport à la maîtrise d'ouvrage, se bornant aux questions relatives à l'enseignement et la sécurité. En conclusion, permettez-moi d'exprimer mes craintes et mes appréhensions quant à une certaine déconnexion de vos aspirations avec la réalité des territoires et de leurs acteurs locaux. Vous présentez un monde merveilleux, mais n'oubliez pas qu'un élu engage sa responsabilité quand un établissement scolaire est construit ou aménagé. Les exigences de sécurité, dans le cadre de Vigipirate, sont très strictes. Tous ces enjeux nous conduisent à une vision plus terre à terre, mais notre responsabilité d'élus l'exige.

Mme Céline Brulin. – Je vous remercie bien sincèrement de vos interventions qui ouvrent de belles perspectives. À mon tour, je vais revenir aux réalités des territoires. Le coût global de la rénovation du bâti scolaire a été évalué à 40 milliards d'euros. Vous avez parlé aussi de « déserts architecturaux ». À quelle échéance pensez-vous que nous puissions arriver au terme de nos obligations de rénovation énergétique des établissements scolaires ? Vous avez évoqué un travail mené en coordination avec l'éducation nationale. Les collectivités territoriales sont-elles associées à ce travail ? Elles sont amenées à supporter les charges financières des chantiers dont il est ici question ! Nous observons enfin un fléchissement démographique scolaire entraînant la fermeture de classes, voire d'écoles ou des regroupements scolaires. Avez-vous intégré à votre réflexion cette évolution ? Quel regard portez-vous sur ses effets ? Enfin, je voudrais savoir comment il est possible de conduire des projets de rénovation d'établissements scolaires dans la durée, en raison des

contraintes calendaires qui s'imposent aux corps de métier, du fait de l'année scolaire qui s'y déroule. Pourriez-vous nous citer des exemples de chantiers de rénovation de collèges qui ont été réalisés alors que l'établissement était occupé ?

M. Bernard Fialaire, président. – Pour compléter le propos de ma collègue, disposez-vous d'une évaluation du coût par mètre carré des travaux de rénovation énergétique dont font l'objet les bâtiments sur lesquels vous êtes amenés à intervenir ? Pour finir, nous avons évoqué tout à l'heure l'ampleur des travaux à entreprendre, estimés il y a quelques années à plus de 40 milliards d'euros. Ma question est très simple : pensez-vous que nous disposons tout simplement de suffisamment d'entreprises en France pour répondre à ces besoins et relever ces défis ?

Mme Valérie Flicoteaux. – C'est tout l'enjeu de l'observatoire que j'évoquais tout à l'heure, dont la mission consisterait justement à définir une vision stratégique, adossée à un plan d'investissement à cinq ou dix ans, ce qui donnera à toutes les filières une perspective sur le long terme leur permettant de s'organiser dans les meilleures conditions et d'articuler des priorités. La réhabilitation des logements sollicite les mêmes professions. Il faut donc une programmation des investissements pour donner de la visibilité à chacun et permettre aux filières de s'organiser. Il importe de commencer par les chantiers les plus urgents, des années 1970-1980 (je pense par exemple aux façades vitrées plein sud). Il faudrait aussi définir des éco-conditionnalités permettant à des filières géo-sourcées ou biosourcées de s'organiser localement pour répondre de façon exemplaire à une commande publique. Cette visibilité est donc absolument essentielle.

Vous nous interrogez, par ailleurs, sur une éventuelle déconnexion de notre activité par rapport à la réalité du terrain et des exigences du maître d'ouvrage. Je vous répondrai que le maître d'ouvrage, au travers des procédures qu'il met en œuvre, a les moyens de trouver des solutions idoines. La commande publique devrait se fixer des objectifs d'exemplarité en n'hésitant pas, par exemple, à recourir aux concours. Certes il s'agit d'une procédure qui est coûteuse, mais qui permet d'emporter plus simplement l'ensemble de l'écosystème qui est attaché au projet. Cela renforce le plaidoyer que je formulais tout à l'heure préconisant de ne pas privilégier les contrats globaux et de favoriser une maîtrise d'œuvre « classique » de façon à privilégier une maîtrise d'œuvre au cas par cas, privilégiant une approche concertée, ce qui suppose des procédures de désignation pouvant aller jusqu'au concours. Je crois qu'une telle approche permettrait de résoudre bien des problèmes en amont du projet.

M. Gilbert Favreau. – Les régions font parfois travailler des entreprises générales. S'agissant de ma région, où des collèges et des lycées sont régulièrement rénovés, des maîtres d'œuvre pilotent les chantiers. Les corps de métier interviennent derrière ces derniers. Notre vision est plurielle.

Mme Valérie Flicoteaux. – Dans le cadre de contrats globaux, la maîtrise d'œuvre n'est pas en lien direct avec le maître d'ouvrage. L'intervention d'entreprises générales est un autre sujet.

Mme Juliette Hunin. – Le document présenté par la Fédération française du paysage vous présente ce que l'on peut qualifier de « gouvernance vertueuse ».

M. Dany Hermel-Wiart. – Un modèle de gouvernance vertueuse a été mis en place pour le projet d'école buissonnière de la ville de Bordeaux. La maîtrise d'ouvrage est

assurée par la Direction de l'Animation, de l'Équipement et de l'Éducation de la ville de Bordeaux. Le pilotage est confié au pôle « Patrimoine végétal et Biodiversité » de la métropole bordelaise, gestionnaire des espaces verts. Citons également l'assistance à maîtrise d'ouvrage qui est assurée par un bureau d'études et par divers paysagistes, dont moi-même. Enfin, la structure s'appuie sur quatre équipes de maîtrise d'œuvre dont le paysagiste est mandataire. Évoquons aussi le partenariat avec les élus locaux. La volonté politique est donc très claire : il s'agit de végétaliser les cours d'école et de favoriser l'inclusion entre filles et garçons au sein de ces cours. Nous avons constaté la survenue de problèmes de surcoûts, notamment en raison de la lourdeur des travaux de désimperméabilisation des sols, qui peuvent représenter jusqu'à 40 % de l'enveloppe globale. La ville de Bordeaux a fait le choix de lancer des marchés d'une durée de quatre ans. Les BPU viennent de sortir. Les entreprises répondent, mais elles ne sont pas nombreuses en raison de la brièveté de la « fenêtre de tir » qui leur est imposée pour effectuer les travaux. Elles savent qu'il sera difficile de trouver des entreprises disponibles pour se mobiliser durant les congés estivaux et en capacité d'apporter à ce moment-là leur expertise.

Mme Anne-Cécile Jacquot. – Vous nous avez, par ailleurs, interrogés sur notre capacité à répondre à la demande, qui représente un montant conséquent en termes d'investissement (environ 40 milliards d'euros). Je cite le cas de la CAUE 54, qui organise des formations et fait monter en compétences les équipes de paysagistes. Je voudrais aussi insister sur la nécessaire vision à long terme : quand nous sommes contactés en janvier pour lancer un chantier qui se déroulera en juillet, je fais le choix de ne pas répondre car il faut du temps à la communauté éducative pour participer au projet et pour se l'approprier. Il en va de même des collectivités territoriales. Quand une cour d'école est transformée, le minimum est d'y associer les personnels enseignants, les personnels techniques qui assureront l'entretien et les élus des collectivités concernées.

Mme Leslie Gonçalves. – Je rejoins le point de vue de mes collègues. S'agissant des investissements, globalement estimés à 40 milliards d'euros, je voudrais rappeler que la France a beaucoup d'obligations. Il sera peut-être nécessaire d'allonger le délai d'élaboration du projet, mais cet allongement doit être pensé à l'aune de la durée de vie de celui-ci. Je voudrais aussi vous assurer que, tous les jours, nous construisons en paille, en bois ou en terre crue : ce n'est pas une utopie ! Nous connaissons ces matériaux et nous les utilisons dans le strict respect des enveloppes budgétaires qui nous sont octroyées. Nous encourageons à poursuivre ces rénovations en n'hésitant pas à y recourir.

Mme Valérie Flicoteaux. – Je voudrais insister sur le travail partenarial que nous conduisons avec l'éducation nationale. Ce partenariat concerne des questionnements aussi concrets que le renouvellement et la circulation de l'air. L'État a la responsabilité de garantir un cadre d'enseignement idoine et homogène. Cela passe par un travail et une concertation avec l'éducation nationale. En matière de transition énergétique, si la puissance publique n'est pas motrice, il sera difficile aux équipes techniques de s'engager. Ces questions de concertation participent aussi à la transformation des comportements et des usages. Si les élus que vous êtes ne sont pas à nos côtés pour fixer des exigences à la hauteur des enjeux et aller vers les projets les plus ambitieux possible, il nous sera difficile de réaliser les transformations auxquelles nous travaillons.

Mme Anne-Cécile Jacquot. – L'intérêt est aussi celui des enfants. Demandez à n'importe quel enseignant l'impact de la transformation d'une cour d'école sur les élèves dont il a la responsabilité : il confirmera que l'ambiance n'y est absolument pas la même ! Il ne s'y

passé plus la même chose et il y a beaucoup moins de conflits. La transformation des lieux entraînera une transformation des habitudes. Nous le constatons quotidiennement.

Mme Jocelyne Guidez. – J’ai été maire d’une commune de 5 000 habitants. J’ai fait construire une cantine scolaire en structure bois et en isolation paille d’une superficie de 340 mètres carrés. Je n’ai pas besoin de chauffer le bâtiment. Nous avons inséré des hublots pour que les enfants puissent apercevoir la paille, ce qui constitue une expérience formidable sur le plan pédagogique. Je puis témoigner que ce type de projet s’inscrit cependant dans le temps long. Cela n’est pas toujours évident à appréhender : le bruit occasionné par les travaux est une difficulté parmi d’autres.

M. Bernard Fialaire, président. – En guise de conclusion, permettez-moi de remercier chacun d’entre vous d’avoir pris le temps de répondre à nos questions et de nous avoir fait part de vos réflexions..

Cette réunion a fait l’objet d’une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 h 20.

**MISSION D'INFORMATION SUR L'IMPACT DES DÉCISIONS
RÉGLEMENTAIRES ET BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT SUR L'ÉQUILIBRE
FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Jeudi 4 mai 2023

- Présidence de M. Jérôme Bascher, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

**« Finances locales : quelle mise en œuvre du principe "qui décide paie" ? » -
Audition (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Mardi 2 mai 2023

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

La réunion est ouverte à 18 h 15.

**Audition de M. Marwan Lahoud, président de l'activité private equity de
Tikehau Capital (sera publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 19 h 35.

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

La réunion est ouverte à 17 h 00.

**Travaux de la mission d'information - Échange de vues (sera publié
ultérieurement)**

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

**Audition de M. Augustin de Romanet, président-directeur général
d'Aéroports de Paris (sera publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 19 h 15.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 8 MAI**

Commission des affaires économiques

Mardi 9 mai 2023

À 14 heures

Salle 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 563 (2022-2023) sur la proposition de loi n° 489 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux (Mme Amel Gacquerre, rapporteure) ;

Mercredi 10 mai 2023

À 9 h 30

Salle 263

- Examen du rapport de Mme Sophie Primas et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 349 (2022-2023), présentée par MM. Laurent Duplomb, Pierre Louault, Serge Mérillou et plusieurs de leurs collègues, pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au vendredi 5 mai 2023 à 12 heures.

Commission des affaires étrangères

Mercredi 10 mai 2023

À 9 h 30

Salle René Monory

À huis clos

- Audition de M. Emmanuel Chiva, Délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de programmation militaire

À 11 heures

Salle René Monory

- Communication du Président Christian Cambon sur le bilan annuel de l'application des lois (année parlementaire 2021-2022).

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission sur :

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

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

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 1033 (A.N., XVIe lég.) relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, sous réserve de sa transmission.

Commission des affaires sociales

Mercredi 10 mai 2023

À 9 heures

Salle 213

- Désignation, en application de l'article 19 bis du Règlement, d'un rapporteur sur la proposition de nomination aux fonctions de président du comité consultatif national d'éthique

Captation vidéo

- Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de M. Jean-François Delfraissy, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, puis vote sur cette candidature

- Audition, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, de Mme Sylvie Lemmet, candidate à la présidence de Santé publique France

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche (n° 469, 2022-2023)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 10 mai 2023

À 9 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Table ronde des associations d'usagers des autoroutes, dans le cadre du cycle d'auditions sur l'avenir des concessions autoroutières, avec :

. M. Rodolphe LANZ, secrétaire général de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR)

. M. Philippe NOZIERE président de l'association 40 millions d'automobilistes

. Mme Dominique ALLAUME BOBE, administratrice de l'Union nationale des associations familiales (Unaf), présidente du département Habitat et Cadre de vie, Environnement, Développement Durable

- Communication sur le bilan annuel de l'application des lois

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 10 mai 2023

À 9 h 30

Salle 245

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n°545 (2022-2023) relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n°551 (2022-2023) relative à la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques

- Examen, en première lecture, du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n°389 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne (Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Vendredi 5 mai 2023 à 12 heures

- Présentation du rapport de M. Julien Bargeton relatif à la stratégie de financement de la filière musicale en France, réalisé dans le cadre de la mission de réflexion sur le financement des politiques publiques en direction de la filière musicale lancée par Mme la Première Ministre Elisabeth Borne le 24 octobre 2022, en présence de MM. François Hurard, inspecteur général des affaires culturelles, Guillaume Lachaussée, inspecteur des finances, et Mme Aude Charbonnier, inspectrice des finances, co-rapporteurs

Commission des finances

Mercredi 10 mai 2023

À 10 heures

Salle 131

Captation vidéo

- Audition de Mmes Maya ATIG, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), Evelyne MASSÉ, secrétaire générale adjointe de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), M. François-Louis MICHAUD, directeur exécutif de l'Autorité bancaire européenne (EBA), et Mme Laurence SCIALOM, professeure d'économie sur le thème : « Le bilan des banques : quels risques ? »

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 10 mai 2023

À 8 h 30

Salle 216

- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 1033 (A.N., XVI^e lég.) relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (procédure accélérée) (sous réserve de sa transmission) ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 505 (2022-2023) relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public, présentée par MM. Marc-Philippe Daubresse et Arnaud de Belenet ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 554 (2022-2023) visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie, présentée par M. François Patriat et plusieurs de ses collègues ;

- Examen des amendements éventuels au texte n° 561 (2022-2023) de la commission sur la proposition de loi n° 396 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants (rapporteuse : Mme Valérie Boyer) ;

- Examen des amendements éventuels au texte n° 565 (2022-2023) de la commission sur la proposition de loi n° 453 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire (rapporteur : M. Loïc Hervé) ;

- Examen du rapport de M. François Bonhomme et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 363 (2022-2023) visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos, présentée par Mme Catherine Deroche, MM. Stéphane Piednoir, Claude Nougéin et plusieurs de leurs collègues ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Mardi 9 mai 2023, à 12 heures.

- Désignation d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité d'une demande de la commission des finances d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête sur la création du Fonds Marianne, la sélection des projets et l'attribution des subventions, le contrôle de leur exécution et les résultats obtenus au regard des objectifs du fonds

À 9 h 30

Salle 216

- Audition de Mme Stéphanie Cherbonnier, cheffe de l'Office anti-stupéfiants (Ofast)

7671

À 10 h 30

Salle 216

Captation vidéo

- Audition de M. Olivier Becht, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger, dans le cadre de la mission d'information sur l'application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France

Commission des affaires européennes

Mercredi 10 mai 2023

À 13 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Table ronde avec la Délégation aux outre-mer sur les politiques européennes en outre-mer en présence de :

. Mme Wioletta Dunin-Majewska, membre du cabinet de Mme Elisa Ferreira, commissaire européenne à la cohésion et aux réformes ;

. Mme Catherine Metdepenningen, chef de l'unité des relations avec les pays et territoires d'outre-mer, accompagnée de M. Frédéric Maier, chargé de la coopération avec la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, la Polynésie Française et Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Direction générale Partenariats internationaux de la Commission européenne (INTPA B3)

Jeudi 11 mai 2023

À 9 heures

Salle A120

- Accessibilité et usage des données : examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de Mme Florence Blatrix Contat, M. André Gattolin et Mme Catherine Morin-Desailly sur la proposition de règlement européen sur les données (« Data Act »)

Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique

Mardi 9 mai 2023

À 15 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

- Table ronde sur le thème de la construction, autour de :

. M. Franck Perraud, vice-président de la Fédération française du bâtiment (FFB), président du conseil des professions

. M. Jean-Christophe Repon, président, et M. Henry Halna du Fretay, secrétaire général, de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)

. M. Christophe Caresche, président du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE)

Mercredi 10 mai 2023

À 17 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Table ronde sur le thème de la rénovation du parc social autour de :

. Mme Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH)

. Mme Anne-Claire Mialot, directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

. M. Simon Molesin, directeur du patrimoine à la Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP)

À 18 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Gilles Vermot Desroches, directeur du développement durable de Schneider Electric

Jeudi 11 mai 2023

À 10 h 30

Salle 263

Captation vidéo

- Table ronde sur le rôle des collectivités territoriales dans la rénovation énergétique, autour de :

. M. Jean-Patrick Masson, vice-président de Dijon métropole et conseiller municipal délégué de Dijon, représentant France Urbaine

. Mme Anne Hébert, vice-présidente en charge du développement durable et de la mobilité de la Communauté de communes Côte Ouest Centre Manche, représentant Intercommunalités de France

. M. Guy Geoffroy, maire de Combs-la-Ville, président des maires de Seine-et-Marne, vice-président de l'Association des maires de France (AMF)

. MM. Nicolas Garnier, délégué général, et Joel Ruffy, responsable du service institutionnel, d'AMORCE

. Un représentant de Régions de France

7673

À 14 heures

Salle 245

Captation vidéo

- Table ronde sur l'ingénierie locale, autour de :

. Mme Maryse Combes, présidente, et M. Franck Sentier, délégué général, de la Fédération des agences locales énergie climat (FLAME)

. M. Pascal Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

. Un représentant de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

À 15 h 30

Salle 245

Captation vidéo

- Table ronde sur le rôle des architectes dans la rénovation énergétique, autour de :

. M. Raphael Labrunye, directeur de l'ENSA de Normandie, représentant du Collège des directeurs d'écoles d'architecture

. Mme Marjan Hessamfar, vice-présidente, et M. Stéphane Lutard, chargé de mission transition écologique et maquette numérique, du Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)

. Un représentant de la Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE)

Commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence

Jeudi 11 mai 2023

À 10 h 30

Salle 213

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Thomas Rohmer, directeur-fondateur de l'observatoire de la parentalité et de l'éducation numérique (OPEN), de Mme Angélique Gozlan, docteur en psychopathologie, psychologue clinicienne et de Mme Milan Hung, psychologue clinicienne spécialisée dans les problématiques du numérique et des usages du jeu vidéo

Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française

Mercredi 10 mai 2023

À 13 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Audition de MM. Thierry Hoffmann, directeur général et pharmacien responsable et Marc Childs, président-directeur général, du laboratoire Delbert

À 16 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Audition de MM. Michaël Danon, directeur du market access et des affaires institutionnelles et Marc Urbain, directeur Industries, du groupe Pierre Fabre

Mission d'information sur le thème : « Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert »

Mardi 9 mai 2023

À 19 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Philippe MAUGUIN, président-directeur général de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

Mission d'information « Gestion durable de l'eau »

Mercredi 10 mai 2023

À 14 heures

Salle 245

Captation vidéo

- Audition de Mme Coralie DENOUES, vice-présidente, présidente du département des Deux-Sèvres, MM. Hervé COCHETEL, directeur général des services, Édouard GUILLOT, conseiller Environnement, et Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

Jeudi 11 mai 2023

À 11 heures

Salle 216

Captation vidéo

- Audition de MM. Alain SOULAN, directeur général adjoint, et de Jean-Michel SOUBEYROUX, directeur adjoint scientifique à la Direction de la Climatologie et des Services Climatiques de Météo-France

Mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France

Mardi 9 mai 2023

À 14 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de MM. Laurent Dejoie, vice-président du conseil régional des Pays de la Loire, représentant Régions de France, et Claude Riboulet, président du département de l'Allier, représentant l'Assemblée des départements de France

Mission d'information sur le thème : « le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique »

Mercredi 10 mai 2023

À 13 h 45

Salle 263

- Échange de vues sur les principales orientations du rapport