

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	203
• <i>Proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	203
• <i>Audition de M. Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme automobile (PFA) (sera publié ultérieurement).....</i>	216
• <i>Projet de loi de finances pour 2023 – Désignation de rapporteurs pour avis.....</i>	216
• <i>Proposition de nomination de M. Luc Rémont, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (EDF), en application de l'article 13 de la Constitution – Désignation d'un rapporteur</i>	216
• <i>L'énergie : des enjeux stratégiques pour l'Union européenne - Audition (sera publié ultérieurement).....</i>	217
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 219
• <i>Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor</i>	219
• <i>Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées....</i>	230
• <i>Question diverse - Modification de la composition du Bureau de la commission</i>	245
• <i>Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de Mme Catherine Colonna, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)</i>	245
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 247
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée chargée des personnes handicapées auprès du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées.....</i>	247
• <i>Questions éthiques relatives aux situations de fin de vie : autonomie et solidarité - Audition du professeur Jean-François Delfraissy, président du Comité consultatif national d'éthique (CCNE), et de MM. Régis Aubry et Alain Claeys, rapporteurs sur l'avis du CCNE.....</i>	256
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Urssaf Caisse nationale.....</i>	266
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – Audition de Mme Isabelle Sancerni, présidente, et de M. Nicolas Grivel, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)</i>	274

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 285

- *Audition de MM. Stéphane Crouzat, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques, et Alaa Youssef, ambassadeur d'Égypte en France, sur les enjeux de la COP27 (sera publié ultérieurement)..... 285*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 287

- *Situation du secteur du jeu vidéo - Audition de M. Julien Villedieu, délégué général du Syndicat national des jeux vidéo (SNJV), Mme Julie Chalmette, présidente, et M. Nicolas Vignolles, délégué général du Syndicat des éditeurs de logiciels de loisirs (Sell)..... 287*
- *Audition de Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques 298*

COMMISSION DES FINANCES..... 311

- *Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) - Contrôle budgétaire – Communication 311*
- *Proposition de loi visant à mieux valoriser certaines des externalités positives de la forêt - Examen du rapport et du texte de la commission..... 320*
- *Scénarios de financement des collectivités territoriales - Audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)..... 328*
- *Contrôle budgétaire - Organisation et moyens de la douane face au trafic de stupéfiants – Communication (sera publié ultérieurement) 328*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 329

- *Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur - Examen des amendements au texte de la commission..... 329*
- *Proposition de loi visant à permettre aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, un édile victime d'agression - Désignation d'un rapporteur 345*
- *Proposition de loi visant à compléter les dispositions relatives aux modalités d'incarcération ou de libération à la suite d'une décision de cour d'assises - Désignation d'un rapporteur 345*
- *Proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques - Examen du rapport et du texte de la commission..... 345*
- *Proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception - Examen du rapport et du texte de la commission..... 360*

- *Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur - Examen des amendements au texte de la commission..... 371*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 17 OCTOBRE ET À VENIR
..... **373**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 5 octobre 2022

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous examinons aujourd'hui la proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme, qui sera examinée en séance publique le jeudi 20 octobre 2022.

Cette proposition de loi ayant été inscrite dans le cadre d'un espace réservé d'un groupe minoritaire, nous appliquons le *gentlemen's agreement* conclu en 2009 entre les présidents de groupes et de commissions et validé par la conférence des présidents : la commission ne peut modifier le texte au stade de son examen en commission qu'avec l'accord exprès du groupe l'ayant inscrit à l'ordre du jour. Cette restriction, visant à ne pas dénaturer la volonté de l'auteur de la proposition de loi avant son passage en séance publique, est en revanche levée pour cette dernière étape. Le rapporteur s'est, en l'espèce, concerté avec l'auteur et son groupe afin de présenter plusieurs amendements communs au stade de l'examen dans notre commission.

M. Franck Menonville, rapporteur. – La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui présente un grand intérêt, car elle propose, pour la première fois, d'appliquer une orientation stratégique, un cadre légal et un dispositif budgétaire à l'agrivoltaïsme.

Elle se compose d'un article unique, créant un cadre global et cohérent pour accompagner le développement raisonné de l'agrivoltaïsme, encourager les projets alliant véritablement production électrique secondaire et production agricole principale, tout en prévenant le risque de conflits d'usage et d'essor incontrôlé de « projets alibis ».

Pour ce faire, sont proposées dans son article unique les évolutions suivantes.

Un objectif de développement des installations agrivoltaïques s'ajoute aux objectifs énergétiques nationaux, figurant à l'article L. 100-2 du code de l'énergie.

Les installations agrivoltaïques sont définies comme des installations solaires permettant de maintenir ou de développer l'activité agricole. Elles doivent garantir une production significative et un revenu durable aux agriculteurs. Ces installations doivent poursuivre directement deux services, sans porter une atteinte substantielle à un service ou une atteinte limitée à deux services. Ces services sont : l'amélioration du potentiel agronomique ; l'adaptation au changement climatique ; la protection contre les aléas ; l'amélioration du bien-être animal. Démontables, ces installations doivent respecter l'agriculture comme activité principale.

L'article applique à ces installations une obligation d'achat et une procédure de mise en concurrence spécifiques. Il permet aux parcelles agricoles présentant de telles installations de bénéficier des aides issues de la politique agricole commune (PAC). De plus,

il offre à ces installations une autorisation de principe au titre du code de l'urbanisme, sous réserve d'un avis systématique des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). En contrepartie, il prévoit des garanties financières, pour assurer le démantèlement et la remise en état des sites.

L'essor de l'agrivoltaïsme rend ces dispositions non seulement utiles, mais nécessaires. Ce type de solutions technologiques innovantes permet de développer la production d'énergies renouvelables en zones rurales, en conciliant celle-ci avec les activités économiques traditionnelles, à commencer par l'agriculture.

L'agrivoltaïsme est porteur d'externalités positives pour nos agriculteurs, à qui il apporte une diversification d'activités et un complément de revenus. Il offre également une protection des cultures ou du bétail contre les aléas, tels que les précipitations, les sécheresses ou encore les ravageurs.

Pour autant, s'il n'est pas suffisant régulé, l'agrivoltaïsme présente des risques en matière d'artificialisation ou de renchérissement du foncier agricole, avec de potentiels conflits d'usage entre productions électrique et agricole. Parmi les projets, tandis que certains apportent une valeur ajoutée en matière agricole, d'autres ne sont que des « projets alibis » ne respectant pas la vocation agricole.

L'agrivoltaïsme s'est déjà bien développé dans nos territoires. Si les ministères de l'énergie et de l'agriculture n'ont pas pu fournir d'éléments chiffrés, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) dénombre 167 projets d'agrivoltaïsme pour 1,3 gigawatt, l'Agence française de normalisation (Afnor) 11 projets certifiés et 7 en cours, et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) 55 projets soutenus pour 130 mégawatts.

L'agrivoltaïsme présente un potentiel élevé. Le groupe EDF a ainsi rappelé que 6 gigawatts de projets solaires sont en attente. De son côté, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a indiqué que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) prévoit de réaliser 33 000 à 44 000 hectares d'installations photovoltaïques d'ici à 2028, ce qui correspondrait au maximum à 0,06 à 0,1 % de la surface agricole utile (SAU). À plus long terme, France agrivoltaïsme évalue le potentiel des projets entre 60 et 80 gigawatts, répartis sur 20 000 à 30 000 exploitations en 2050, l'équivalent de 80 000 à 120 000 hectares.

Dans ce contexte, seul un encadrement légal clair peut permettre de promouvoir les bonnes pratiques et de réprimer les mauvaises, de manière à ce que l'agrivoltaïsme se développe toujours au bénéfice des agriculteurs — il y a là un sujet majeur d'acceptation sociale et territoriale.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter la proposition de loi, que j'ai entendu consolider par neuf amendements – acceptés par l'auteur du texte et son groupe.

La cinquantaine de personnes que nous avons entendues, au cours d'une vingtaine d'auditions, nous ont convaincus de la nécessité de ces amendements.

Je rappelle que nous avons auditionné les organisations professionnelles agricoles, les professionnels des énergies renouvelables, les associations d'élus locaux et les services de l'État. Nous avons également entendu l'Ademe, qui a conduit un travail de définition, et

l'Afnor, qui a mené un travail de certification. Ces travaux, récents et consensuels, font autorité. Nous les avons donc utilisés.

Dans ce contexte, les amendements COM-1 et COM-3 viseront à compléter l'objectif et la définition de l'agrivoltaïsme, dans un sens plus respectueux des travaux de l'Ademe et des intérêts des agriculteurs. Il me paraît crucial que cette définition intègre la notion de réversibilité et soit assortie de modalités de suivi, de contrôle et de sanction. De plus, la notion d'activité agricole principale doit pouvoir être appréciée, non seulement au regard de l'emprise au sol, mais aussi de la production ou du revenu. Je souhaite également que toutes les modalités d'application réglementaires soient définies conjointement avec les acteurs agricoles.

Mes amendements COM-2, COM-4 et COM-5 tendent à consolider l'obligation d'achat et la procédure de mise en concurrence spécifiques, en veillant à leur conformité avec le droit de l'Union européenne. En effet, les lignes directrices concernant les aides d'État à l'énergie n'autorisent un tel soutien que pour les installations inférieures à 1 mégawatt ou, lorsqu'elles sont détenues par des PME ou des communautés d'énergie renouvelable, à 6 mégawatts. Je souhaite par ailleurs éviter tout doublon avec le droit commun et appliquer les mêmes dispositions de contrôle et de sanction.

En matière d'urbanisme, mon amendement COM-7 vise à revenir sur l'autorisation de principe, qui ne serait pas respectueuse des pouvoirs des élus locaux. À la place, j'entends consolider les dérogations existantes et prévoir l'avis systématique des CDPENAF.

Sur les autres sujets, mon amendement COM-6 confortera le bénéfice de la PAC — notamment en vue de la PAC 2023-2029 — et mon amendement COM-8 en fera de même pour les garanties financières.

Enfin, mon amendement COM-9 complètera la proposition de loi pour renforcer la territorialisation des projets. Je souhaite que l'agrivoltaïsme soit intégré à la planification, nationale comme locale, et que les élus locaux soient informés au préalable de la mise en œuvre des projets.

Je forme le vœu que cette proposition de loi, portée par le sénateur Jean-Pierre Decool et traduisant sur le plan législatif la résolution adoptée, le 4 février dernier, à l'initiative du président Jean-François Longeot et du sénateur Jean-Pierre Moga, prospère.

Elle arrive au bon moment, à l'heure où le foisonnement de projets conduit les acteurs de terrain à demander une clarification.

Elle intervient par ailleurs en amont du projet de loi du Gouvernement relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, ce qui offre au Sénat une chance d'imprimer sa marque et d'enrichir le texte à venir de ses travaux.

Je vous propose donc d'adopter cette proposition de loi, ainsi amendée dans le sens d'une plus grande précision de la définition de l'agrivoltaïsme, de ses mécanismes de soutien ou de ses procédures d'autorisation, dont la ligne directrice est la primauté des intérêts agricoles et la préservation des compétences locales.

Avant de procéder à l'examen des amendements, conformément au *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution, adopté par

la conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives : aux objectifs en matière d'agrivoltaïsme ; à la définition de l'agrivoltaïsme ; aux dispositifs de soutien public de l'agrivoltaïsme, ainsi qu'à leurs modalités d'attribution ; aux régimes des autorisations liés aux projets d'agrivoltaïsme ainsi qu'aux attributions de la CDPENAF dans ce domaine ; au régime des garanties financières des installations d'agrivoltaïsme ; aux modalités de prise en compte des installations d'agrivoltaïsme dans les conditions d'attribution des aides de la politique agricole commune (PAC).

Il en est ainsi décidé.

M. Bernard Buis. – Je remercie notre rapporteur pour son travail sur ce texte, dont nous partageons autant les objectifs que les modalités.

La production des énergies renouvelables représente actuellement, en France, 27 % de la consommation d'électricité. Or l'objectif fixé pour 2030 est de 40 % ; nous devons donc accélérer.

Nous examinerons, dans cette optique, un projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables dans un mois, puis un autre en faveur du nucléaire en début d'année prochaine. En attendant ces textes gouvernementaux, nous saluons l'inscription au débat de ce texte d'origine sénatoriale.

Le photovoltaïque fait partie de la solution. Mais, là encore, nous sommes en retard : la PPE prévoit qu'en 2028, 35,6 à 44,5 gigawatts proviennent d'installations photovoltaïques. Le parc solaire atteint aujourd'hui une capacité de 10 gigawatts ; il est donc urgent de le développer.

L'agrivoltaïsme constitue l'un des leviers pour développer notre production photovoltaïque. Les inaugurations de centrales photovoltaïques sur des terres agricoles se sont multipliées ces dernières années – et *a fortiori* cette année. Nous nous en félicitons.

Pour autant, cette nouvelle forme d'agriculture comporte le risque d'ouvrir trop largement le foncier agricole au photovoltaïque, ce qui en augmenterait les prix, nuisant ainsi à notre compétitivité agricole.

Il est donc important, pour qu'il se développe de manière raisonnée, d'encadrer l'agrivoltaïsme en intégrant des garde-fous. Le projet de loi le fait très bien en instaurant ceux-ci : les panneaux doivent présenter un caractère démontable ; l'activité agricole doit rester l'activité principale de la parcelle ; la production d'énergie doit être au service de l'activité agricole et l'activité doit être contrôlée par la CDPENAF.

Nous voterons sans état d'âme cette proposition de loi.

M. Henri Cabanel. – Nous abordons un sujet éminemment intéressant, mais qui suscite quelques craintes. À titre personnel, je suis opposé au photovoltaïque sur les terres agricoles ; ces dernières, selon moi, doivent rester des terres nourricières, exclusivement dédiées à l'agriculture.

L'agrivoltaïsme est un compromis intéressant, qui permet à la fois de mener une activité agricole et de produire de l'énergie. La définition de l'Ademe est d'ailleurs intéressante en cela qu'elle précise « apporter un service à une problématique agricole ». J'y ajoute : trouver une certaine résilience par rapport au changement climatique.

J'ai visité un site dans le Vaucluse où est menée une expérimentation intéressante, car l'installation, sur de la vigne, prévient plusieurs risques : le gel, l'évaporation et la grêle.

Pour autant, nous devons être vigilants sur l'encadrement de cette pratique pour que des porteurs de projets ne profitent pas du foncier peu cher pour « faire leur beurre ». Sur la vigne, par exemple, l'installation agrivoltaïque coûte entre 1,2 et 1,5 million d'euros par hectare. Quel agriculteur pourra-t-il investir une telle somme sans faire appel à un porteur de projet ? Je reste donc prudent sur ce système.

Du fait de cette question de rentabilité, je ne pense pas que toutes les filières agricoles puissent bénéficier de l'agrivoltaïsme.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas négliger la pollution visuelle que représente ce dernier : pour laisser passer les engins agricoles, les panneaux se situent à une certaine hauteur.

Monsieur le rapporteur Franck Menonville, vous nous dites que la CDPENAF doit avoir un avis systématique : s'agit-il d'un avis conforme ou d'un avis simple ?

M. Daniel Salmon. – L'énergie la plus propre est celle que l'on ne consomme pas ; nous devons aller à toute vitesse vers la sobriété.

Cela étant dit, nous devons bien produire de l'énergie, de préférence renouvelable, et le photovoltaïque est important dans cette stratégie. Le développement de celui-ci sur les toitures et les terres artificialisées prend beaucoup de temps à cause des contraintes administratives et techniques. D'où l'intérêt d'identifier d'autres surfaces, telles les terres agricoles dans le cas de l'agrivoltaïsme, sans nuire à la production.

Nous devons déterminer un cadre très précis et trouver une position d'équilibre en définissant précisément le champ de l'agrivoltaïsme afin d'éviter les « projets alibi ». Certaines serres ont par exemple été équipées de panneaux, au détriment de la photosynthèse. La densité est donc un élément important. La production agricole doit rester la principale, et la production électrique secondaire, tout en veillant à éviter l'artificialisation des sols et à protéger la biodiversité.

L'avis de la CDPENAF doit plutôt être un avis conforme qu'un avis simple, car le monde de l'agriculture doit disposer d'une parole forte sur ces projets.

De nombreuses alertes proviennent des syndicats agricoles – des jeunes agriculteurs à la Confédération paysanne – concernant la spéculation et les problématiques foncières, qui posent des questions de transmission : si la production électrique devient une rente, l'agriculteur à la retraite ne voudra plus céder ses terres.

Les amendements du rapporteur vont dans le bon sens : celui d'un meilleur encadrement et d'une clarification de l'agrivoltaïsme. Nous devons avoir une vision nationale de la répartition géographique des installations dans les territoires : nos paysages vont être transformés, il faudra veiller à ce que cela reste acceptable.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Nous avons effectivement un besoin d’encadrement de cette activité afin de veiller à une bonne répartition entre terres d’agriculture et terres d’énergie.

L’autonomie alimentaire doit rester un objectif, mais aussi l’aménagement du territoire, car ce ne sont pas des installations neutres pour les habitants ou les visiteurs.

L’évolution de la technologie a modifié mon approche sur le photovoltaïque : cela a certes un coût, mais nous avons dépassé le stade des panneaux au sol sous lesquels on prétendait mettre des ovins, qui en réalité marchaient sur des pierres.

Il me semble par ailleurs que les régions à faible potentiel agronomique sont prioritairement visées par ceux que j’appelle, à l’instar des chasseurs de têtes, les « chasseurs de territoires ».

Les élus subissent un démarchage forcené pour trouver des parcelles sur des territoires où le faible coût du foncier fait de ces derniers des cibles vulnérables. Soyons vigilants sur la spéculation. Dans mon département, des investisseurs étrangers se créent de larges unités foncières ; des projets photovoltaïques dépassent la centaine d’hectares, ce qui interroge sur le maintien de la biodiversité.

Pour la réversibilité, qui paiera ? Le coût peut être important, avec les câbles enterrés, le béton à la base des poteaux... Se pose aussi la question de la sécurisation et de la pérennité des activités. Pour un projet qui comporte du photovoltaïque au titre d’un complément de revenus, comment s’assurer que l’activité agricole continuera lors du transfert éventuel vers un autre propriétaire ? Je pense aussi à l’urbanisme : on ne peut pas imposer des contraintes sans nombre aux maires et aux élus et laisser une complète liberté à cette activité.

Vos amendements apportent donc des précisions nécessaires pour encadrer d’éventuelles dérives et combiner au mieux l’activité de production agricole et l’activité de production d’énergie.

M. Daniel Gremillet. – Ce sujet n’est pas simple, et la définition retenue sera lourde de conséquences, et déterminante pour ce que sera l’agrivoltaïsme demain dans notre pays. Les innovations sont nombreuses. Par exemple, on peut désormais orienter les panneaux dans plusieurs directions successives. En 2021, dans la loi « Climat-Résilience », nous avons admis que l’agrivoltaïsme ne devait pas être pris en compte dans le calcul de l’artificialisation des sols – ce qui ne signifie pas qu’il n’y a pas matière à légiférer, pour garantir une certaine cohérence, d’autant que la notion d’énergétique territoriale, toutes énergies confondues, doit être déclinée partout.

L’autre point important est la répartition de l’imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (Ifer) entre la commune, l’établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et le département. C’est un sujet très différent de l’éolien, qui est beaucoup plus territorial et peut avoir des impacts directs sur les communes voisines. Il y aura également une concurrence entre l’investisseur, le propriétaire et l’exploitant, qui peuvent être trois personnes différentes. Soyons-y attentifs dans l’examen des amendements.

Ce week-end encore, j’ai été interpellé par des agriculteurs et des maires de communes rurales à propos d’un projet de photovoltaïque sur des toits, car l’architecte des bâtiments de France (ABF) s’y oppose. Nous devons faire preuve de cohérence !

Dans le département des Vosges, avec l'accord de la commune et de l'Office national des forêts (ONF), sur certains territoires, on s'est rendu compte qu'il était plus judicieux de faire du photovoltaïque dans certaines friches séculaires que d'y laisser pousser de la broussaille. La projection territoriale peut donc aller plus loin que la seule fonction agricole.

M. Jean-Marc Boyer. – Ce texte engage la configuration de nos paysages pour l'avenir. Sur les territoires que je connais, l'acceptabilité du photovoltaïque me semble supérieure à celle de l'éolien. Il est vrai que les panneaux mesurent au plus quelques mètres, quand les éoliennes atteignent 240 mètres...

Quelle est la proportion de production photovoltaïque par rapport à la production éolienne ? L'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) réalise aujourd'hui des expérimentations. Quels sont les résultats ? Quelle est la rentabilité économique pour les particuliers ? Les porteurs de projets font des démarches très intrusives vis-à-vis de propriétaires particuliers ou de certaines communes et maires. Y a-t-il une priorité d'installation sur les terrains en jachère ? Les démarches administratives ont-elles évolué, qu'il s'agisse du photovoltaïque ou de l'éolien ? L'avis de la CDPENAF est-il toujours un avis simple ? Les surfaces photovoltaïques comptent-elles parmi les 50 % des surfaces d'artificialisation d'ici à 2035 ? Cela pourrait limiter les surfaces constructibles, notamment pour les petites communes.

Mme Anne Chain-Larché. – Il s'agit bien d'un sujet d'actualité, dont on parle de plus en plus dans nos territoires. Au congrès des maires de Seine-et-Marne, vendredi, nous avons examiné exactement le cas, évoqué tout à l'heure, d'un éleveur de moutons qui voulait équiper son terrain de panneaux photovoltaïques. Dans notre commission, le travail est sérieux, et nous allons tâcher d'encadrer une activité qui va se développer. Aujourd'hui, dans certaines exploitations, il n'est pas facile de joindre les deux bouts – et trouver des sources d'énergie peu coûteuses nous intéresse tous. Le rapporteur a effectué un travail remarquable à cet égard, notamment sur la méthanisation, sujet qui a fait l'objet d'un rapport à notre commission. Nous ne devons pas empêcher les initiatives permettant d'ouvrir des sources de revenus complémentaires, mais prévenir les dérives spéculatives. On a évoqué la réversibilité. J'insiste sur le fait que l'implantation d'éoliennes est totalement irréversible. Heureusement que, sur certains territoires, la parole des élus a été entendue et qu'on a limité leur nombre.

Mme Anne-Catherine Loisier. – C'est la perspective du ZAN qui rend cette loi nécessaire. Dans le décret actuel, un parc photovoltaïque est assimilé à de l'artificialisation, alors qu'un parc d'agrivoltaïsme ne l'est pas. On voit l'enjeu... Accompagner de gros projets, pourquoi pas ? Mais l'agrivoltaïsme est surtout vertueux dans la mesure où il accompagne la viabilité des exploitations et quand il est vraiment intégré dans celles-ci. L'idée est vraiment que la production photovoltaïque soit complémentaire de la production agricole. Je participe régulièrement à des réunions de CDPENAF, et je trouve que c'est un bon outil d'ajustement aux réalités des territoires, où les votes ne vont pas forcément dans le sens souhaité par les agriculteurs. Les réalités, on le sait, ne sont pas les mêmes dans tous les territoires, et ce qui peut être acceptable dans certains ne l'est peut-être pas dans d'autres. Nous devons donc garder une capacité d'ajustement dans le cadre des CDPENAF, avec un avis simple.

M. Fabien Gay. – Ce texte propose une meilleure définition de l'agrivoltaïsme, dont nous avons tous besoin. Il ne s'agit pas, en effet, de la même chose que lorsqu'on pose des panneaux photovoltaïques au sol, ce qui participe à l'artificialisation nette. L'agrivoltaïsme contribue à l'adaptation au changement climatique, mais nous devons être

vigilants sur deux sujets. D'abord, quelles seront les cultures concernées ? Si c'est pour qu'un troupeau de cent têtes devienne un troupeau de trois, nous ne serons plus dans la double culture... Il faudra donc poser des définitions claires et encadrer les évolutions. Puis, il faut faire extrêmement attention au revenu paysan. Ce qui a vocation à être un complément ne peut pas se substituer au revenu paysan. Pas question de renoncer à ce que les paysans puissent vivre dignement de leur travail ! Il faudra revenir, enfin, sur l'arrêté de 2015 relatif à la PAC.

M. Jean-Pierre Moga. – Avec le président Jean-François Longeot, nous avons préparé il y a quelques mois une proposition de résolution sur la définition de l'agrivoltaïsme. Il ne faut pas confondre le photovoltaïque et l'agrivoltaïsme... Les porteurs de projets ont tendance à appeler agrivoltaïsme des projets qui, en fait, sont des projets de photovoltaïque et s'apparentent à de l'artificialisation déguisée. La présente proposition de loi, elle, vise à un maintien total des activités agricoles sous les panneaux. Des progrès ont été faits, les panneaux sont désormais mobiles, et l'on peut faire des ombrières modifiables les jours de pluie. Si nous voulons développer notre nucléaire, nous avons aussi besoin des énergies renouvelables. On ne pourra pas atteindre les objectifs de 2050 sans l'énergie photovoltaïque. Le maintien de l'activité agricole est primordial, tout comme celui de la répartition des résultats. Un suivi doit être effectué, pour que la culture continue bien sous les panneaux. Le texte prévoit tout cela, et nos amendements renforcent encore les définitions, pour empêcher l'artificialisation déguisée. Notre souveraineté alimentaire exige en effet que nous développiions notre agriculture.

M. Olivier Rietmann. – Venez en Haute-Saône ! En juin, nous y avons inauguré, sur une terre agricole de grande culture – une première mondiale – une ombrière agriphotovoltaïque s'étendant sur trois hectares, à côté d'une parcelle-test de deux hectares. C'est du soja qui est cultivé, avec des panneaux sur câbles, à plus de cinq mètres de hauteur et tenus par des poteaux installés tous les 27 mètres. Les premiers résultats montrent que les sols ont gardé plus d'humidité, malgré la sécheresse cette année, et que la parcelle située sous l'ombrière était plus productive – et protégée contre la grêle ! Les panneaux ont une efficacité maximale, puisqu'ils se réorientent chaque minute. C'est un laboratoire à taille réelle : venez le voir !

M. Franck Montaugé. – L'hypothèse la plus faible de développement des énergies renouvelables à horizon 2050 du scénario « N03 » de RTE impose de multiplier par sept la proportion de photovoltaïque sur le territoire national. C'est absolument gigantesque !

Les projets photovoltaïques, comme les autres, doivent s'inscrire dans une planification de trois ordres : urbanistique, énergétique et agricole, ou agronomique. Urbanistique, en tenant compte des documents comme le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou le plan local d'urbanisme (PLU). Énergétique, également. Au Conseil supérieur de l'énergie (CSE), nous avons examiné un décret sur les comités régionaux de l'énergie, qui peuvent être déclinés au niveau départemental, sous la forme de comités territoriaux de l'énergie. Ces structures auront un rôle en matière de planification des énergies renouvelables toutes formes confondues, et en particulier du photovoltaïque. Il y a un autre document de planification auquel on ne peut pas se soustraire : les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR). Ces cadres sont absolument fondamentaux. Agronomique, enfin, car il faut relancer l'aide aux zones défavorisées. Je pense en particulier aux zones de polyculture-élevage, qu'on laisse petit à petit s'amenuiser. Nous sommes en train de laisser tomber des pans entiers du territoire, ce qui fera l'aubaine

des investisseurs en matière de photovoltaïque – et on ne pourra rien reprocher aux propriétaires des terrains concernés, qui doivent bien, eux aussi, vivre.

Il ne faut pas prendre les choses à l'envers : les questions du revenu agricole et du prix du foncier agricole restent centrales. Il ne s'agit pas de refuser le photovoltaïque, qui est absolument nécessaire. Mais on ne doit pas abandonner cet aspect-là du sujet, sauf à faire n'importe quoi sur les territoires et à les dégrader complètement. N'oublions pas la dimension politique de ce sujet.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je remercie notre rapporteur Franck Menonville de cet exposé très précis. Notre collègue Daniel Gremillet exposait les freins posés par l'administration. Mais il en est un autre type, qui résulte parfois des agences régionales de santé (ARS). Je citerai le cas de projets sur des parcelles agricoles dont une partie comprend des périmètres de protection de captage d'eau. Du fait des risques de départ de feu, des vetos sont chaque fois mis en avant. Il vaudrait mieux travailler à un renforcement des obligations liées à la sécurisation des lieux. De ce point de vue, l'article L. 314-40 du code de l'énergie, tel que proposé par la proposition de loi, me paraissait aller dans le bon sens, en prévoyant d'assouplir la réglementation actuelle. Il convient en effet d'avoir une appréciation locale des services administratifs qui ne bloque pas systématiquement le développement.

M. Serge Mérimou. – Ces discussions me renvoient vingt ou trente ans en arrière, lors du débat sur l'agritourisme dans des zones peu développées. Cela a pourtant permis à des agriculteurs de poursuivre leur profession. Aujourd'hui, si l'agrivoltaïsme produit le même effet sur les agriculteurs, grâce à un complément de revenu nécessaire, nous aurons peut-être gagné la partie. Ne vaut-il pas mieux assurer une production, ne serait-ce que grâce à quelques moutons, plutôt que de laisser gagner les friches ? Et si l'activité agricole doit être principale, l'agrivoltaïsme ne va-t-il pas être développé uniquement dans des zones de grandes cultures ? Il serait d'ailleurs possible de prévoir des sanctions, telles que le déconventionnement. L'agrivoltaïsme est à mon sens une solution. N'y mettons pas trop de freins, ce qui n'empêche pas d'être vigilant sur les conséquences urbanistiques.

M. Franck Menonville, rapporteur. – La définition se veut protectrice de l'agriculture, mais ne définit pas un modèle qui doit en bénéficier. Il faut de la territorialisation, afin que la garantie du maintien de l'activité agricole soit en rapport avec le secteur antérieur. C'est pourquoi un amendement crée une triple clef d'entrée pour le caractère agricole principal : l'emprise au sol, l'activité ou le revenu.

Cette proposition de loi ne répond pas à toute la dimension du sujet. Néanmoins, elle s'imbrique dans un positionnement plus large. Cette définition doit être précise, garantir le maintien de l'activité agricole et produire un équilibre : les développements n'entrent pas dans un schéma d'artificialisation ; ils donnent droit, le cas échéant, à l'éligibilité à la politique agricole commune (PAC) ; enfin, leur caractère réversible est assuré, assorti d'un de garanties financières mises en place lors de l'installation. Le texte vise à positionner le curseur pour faire de l'agrivoltaïsme un vrai projet agricole à part entière, qui doit être un levier de complémentarité de revenus et de résilience de l'agriculture.

La sécurisation des relations entre le propriétaire, le fermier et le développeur n'est pas vraiment l'objet de ce texte et devra être bâtie, car il s'agit d'un sujet très important. Or, aujourd'hui, on voit plutôt apparaître des baux emphytéotiques, peu sécurisants pour le fermier. Quant à la répartition de la valeur ajoutée, elle provient de ce schéma tripartite et de

la répartition de la fiscalité entre les territoires. L'acceptation territoriale est un cercle vertueux à encourager, faute de quoi les projets ne pourront aboutir durablement.

Comme en témoignent les nombreuses personnes auditionnées, l'avis simple prédomine s'agissant des attributions des CDPENAF. Cela donne de la souplesse au dispositif et renforce le rôle des élus locaux. Lors de son audition, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a mis en avant les grandes évolutions technologiques des panneaux, qui rendent possible le maintien, voire l'amélioration des potentialités agricoles. Il nous faut conserver une approche territorialisée, mais l'agrivoltaïsme n'empêche pas un delta en fonction des régions. Sur le scénario « N03 » de RTE, nous sommes certains qu'il faut actuellement optimiser l'ensemble des curseurs, y compris sur le nucléaire, car les énergies renouvelables sont fortement consommatrices d'espace.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Pouvez-vous préciser la nature de l'avis de la CDPENAF ?

M. Franck Menonville, rapporteur. – Il s'agit bien d'un avis simple. C'est pourquoi, contrairement à la proposition de loi initiale, nous avons intégré la planification au niveau des Sradet et de la PPE. Il faudra peut-être aller plus loin.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Sur l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) ?

M. Franck Menonville, rapporteur. – Oui, je l'ai dit en écho aux propos de nos collègues Anne-Catherine Loisier et Daniel Gremillet ; cette définition doit être très claire pour que les parcelles sur lesquelles sont implantées des installations agrivoltaïques ne soient pas considérées comme étant artificialisées. De même, cela doit leur permettre d'être éligibles à la PAC. De cet équilibre vertueux dépend l'ensemble de la compétitivité de la chaîne. Il faut aussi garantir la réversibilité du dispositif à l'issue de son exploitation.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – D'où l'importance du groupe de travail sur le ZAN et la définition de l'artificialisation des sols.

Nous allons passer à l'examen des amendements qui ont reçu l'accord de l'auteur de la proposition de loi et du Groupe Les Indépendants - République et Territoires.

En application du *gentlemen's agreement*, je vous propose de rejeter les autres amendements, et suggère à notre collègue Jean-Pierre Moga de redéposer ses amendements COM-20, COM-21, COM-22 et COM-23 en vue de la séance publique.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

M. Franck Menonville, rapporteur. – Mon amendement COM-1 et l'amendement identique COM-10 rectifié ont pour objet d'assortir l'objectif de développement de la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques, inscrit par la proposition de loi à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, d'une meilleure prise en compte de l'agriculture. L'objectif est de veiller à ce que l'essor de l'agrivoltaïsme s'effectue de manière raisonnée, et toujours au bénéfice des agriculteurs.

Les amendements identiques COM-1 et COM-10 rectifié sont adoptés.

M. Franck Menonville, rapporteur. – Mon amendement COM-2 et l'amendement identique COM-11 rectifié proposent d'appliquer aux installations agrivoltaïques les mêmes modalités de prolongation des contrats d'obligation d'achat, instituées par la proposition de loi, que celles qui sont prévues pour les autres installations d'électricité renouvelable.

Les amendements identiques COM-2 et COM-11 rectifié sont adoptés.

M. Franck Menonville, rapporteur. – Mon amendement COM-3 et l'amendement identique COM-12 rectifié vise à préciser la définition de l'agrivoltaïsme, en se rapprochant de la définition proposée par l'Ademe, fruit d'un travail consensuel de deux ans avec les acteurs agricoles : ces ajouts insistent sur le caractère réversible des installations.

M. Daniel Salmon. – Je me demande ce que signifie « l'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques » ?

M. Franck Menonville, rapporteur. – Nous avons repris la définition de l'Ademe compte tenu de l'impact sur le potentiel agronomique.

M. Daniel Salmon. – Je comprends la même chose que vous, mais il faudrait le dire autrement.

M. Franck Menonville, rapporteur. – La disposition, qui peut encore évoluer, devra être définie précisément par décret, pris après consultation des acteurs agricoles.

M. Daniel Gremillet. – Je partage ce que vient de dire notre rapporteur Franck Menonville : l'impact agronomique existe bel et bien. Les premières études de l'Institut national de la recherche agronomique (Inrae) sur le sujet ont démontré que la présence de panneaux modifie le comportement de la terre par rapport à l'impact économique.

M. Daniel Salmon. – Je comprends parfaitement cela, mais la rédaction me gêne.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – C'est bien noté.

Les amendements identiques COM-3 et COM-12 rectifié sont adoptés. L'amendement COM-21 n'est pas adopté.

M. Franck Menonville, rapporteur. – Mon amendement COM-4 et l'amendement identique COM-13 rectifié ont pour objet de mettre en totale conformité le seuil de l'obligation d'achat avec le droit européen, comme je l'évoquais lors de la discussion générale : jusqu'à 1 mégawatt (MW) pour les installations individuelles, et 6 MW pour les PME et les communautés d'énergie renouvelable.

Les amendements identiques COM-4 et COM-13 rectifié sont adoptés. L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

M. Franck Menonville, rapporteur. – Mon amendement COM-5 et l'amendement identique COM-14 rectifié sont des amendements rédactionnels visant à supprimer une redondance et à ajouter une coordination.

Les amendements identiques COM-5 et COM-14 rectifié sont adoptés.

M. Franck Menonville, rapporteur. – Mon amendement COM-6 et l'amendement COM-15 rectifié proposent d'actualiser une référence obsolète à la PAC actuelle.

Les amendements identiques COM-6 et COM-15 rectifié sont adoptés. L'amendement COM-20 n'est pas adopté.

M. Franck Menonville, rapporteur. – Mon amendement COM-7 et l'amendement identique COM-16 rectifié ont pour objet de supprimer l'autorisation de principe des installations agrivoltaïques, prévue par la proposition de loi, qui serait peu respectueuse des compétences en matière d'urbanisme des élus locaux comme des préfets. À la place, ils clarifient la voie d'ores et déjà existante par laquelle les porteurs de projets peuvent demander à mettre en place de telles installations dès lors qu'elles sont nécessaires à l'exploitation agricole. De plus, ils prévoient la consultation systématique des CDPENAF.

Les amendements identiques COM-7 et COM-16 rectifié sont adoptés.

M. Franck Menonville, rapporteur. – Mon amendement COM-8 et l'amendement identique COM-17 rectifié visent à appliquer aux installations agrivoltaïques les mêmes garanties financières que celles qui sont prévues pour les éoliennes terrestres, dès lors qu'elles excèdent le seuil de 1 MW. La rédaction est plus précise que celle qui a été initialement proposée, puisqu'elle prévoit une obligation de démantèlement et de remise en état du site ainsi qu'un recours au préfet en cas de carence. Il s'agit en l'espèce de garantir la réversibilité de ces installations, qui constitue la clef de voûte de leur intégration et de leur acceptation localement.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – La rédaction est effectivement plus précise que celle qui était initialement proposée.

Les amendements identiques COM-8 et COM-17 rectifié sont adoptés.

M. Franck Menonville, rapporteur. – Mon amendement COM-9 et l'amendement identique COM-18 rectifié ont pour objet d'améliorer le dialogue local autour des projets d'installations agrivoltaïques. Pour ce faire, il prévoit une information préalable des élus locaux sur ces projets, ainsi que leur intégration dans la planification nationale (PPE) et locale (Sraddet).

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous avons déjà eu ce débat à la suite des demandes formulées par nos collègues.

Les amendements identiques COM-9 et COM-18 rectifié sont adoptés. L'amendement COM-23 n'est pas adopté.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je rappelle que cette proposition de loi sera examinée en séance publique le jeudi 20 octobre 2022.

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

Article unique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MENONVILLE, rapporteur	1	Modification de l'objectif de développement de la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques	Adopté
M. DECOOL	10 rect.	Modification de l'objectif de développement de la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques	Adopté
M. MENONVILLE, rapporteur	2	Ajustement des modalités de prolongation des contrats d'achat appliqués aux installations agrivoltaïques	Adopté
M. DECOOL	11 rect.	Ajustement des modalités de prolongation des contrats d'achat appliqués aux installations agrivoltaïques	Adopté
M. MENONVILLE, rapporteur	3	Consolidation de la définition de l'agrivoltaïsme	Adopté
M. DECOOL	12 rect.	Consolidation de la définition de l'agrivoltaïsme	Adopté
M. MOGA	21	Modification de la définition de l'agrivoltaïsme	Rejeté
M. MENONVILLE, rapporteur	4	Mise en conformité de l'obligation d'achat avec le droit de l'Union européenne	Adopté
M. DECOOL	13 rect.	Mise en conformité de l'obligation d'achat avec le droit de l'Union européenne	Adopté
M. MOGA	22	Suppression de l'application d'une obligation d'achat spécifique aux installations agrivoltaïques	Rejeté
M. MENONVILLE, rapporteur	5	Amendement rédactionnel	Adopté
M. DECOOL	14 rect.	Amendement rédactionnel	Adopté
M. MENONVILLE, rapporteur	6	Amendement rédactionnel	Adopté
M. DECOOL	15 rect.	Amendement rédactionnel	Adopté
M. MOGA	20	Modification de la disposition relative à l'éligibilité des installations agrivoltaïques aux aides de la PAC	Rejeté
M. MENONVILLE, rapporteur	7	Modification de la procédure d'autorisation des installations agrivoltaïques au titre du code de l'urbanisme	Adopté
M. DECOOL	16 rect.	Modification de la procédure d'autorisation des installations agrivoltaïques au titre du code de l'urbanisme	Adopté
M. MENONVILLE, rapporteur	8	Modification des garanties financières applicables aux installations agrivoltaïques	Adopté
M. DECOOL	17 rect.	Modification des garanties financières applicables aux installations agrivoltaïques	Adopté
M. MENONVILLE, rapporteur	9	Amélioration du dialogue local autour des projets d'installations agrivoltaïques	Adopté
M. DECOOL	18 rect.	Amélioration du dialogue local autour des projets d'installations agrivoltaïques	Adopté

M. MOGA	23	Modification des autorisations d'urbanisme applicables aux installations agrivoltaïques	Rejeté
---------	----	--	---------------

Mercredi 12 octobre 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Audition de M. Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme automobile (PFA) (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.

Projet de loi de finances pour 2023 – Désignation de rapporteurs pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, nous devons désigner nos rapporteurs pour avis budgétaires sur les différentes missions qui relèvent de notre champ de compétences.

Je vous propose de désigner rapporteurs pour avis M. Laurent Duplomb, Mme Françoise Férat et M. Jean-Claude Tissot sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » ; M. Daniel Gremillet sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ; M. Serge Babary, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Franck Montaugé sur la mission « Économie » ; Mme Micheline Jacques sur la mission « Outre-mer » ; M. Jean-Pierre Moga sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » ; Mme Dominique Estrosi Sassone sur la mission « Cohésion des territoires » (volet Logement) ; Mme Viviane Artigalas sur la mission « Cohésion des territoires » (volet Politique de la ville) ; Mme Martine Berthet sur le compte d'affection spéciale « Participations financières de l'État » et Mme Anne Chain-Larché sur la mission « Plan de relance ».

Il en est ainsi décidé

Proposition de nomination de M. Luc Rémont, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (EDF), en application de l'article 13 de la Constitution – Désignation d'un rapporteur

Je vous propose de désigner M. Daniel Gremillet rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Luc Rémont, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (EDF), en application de l'article 13 de la Constitution.

Il en est ainsi décidé

La réunion est close à 10 h 35.

Jeudi 13 octobre 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 9 h 00.

L'énergie : des enjeux stratégiques pour l'Union européenne - Audition (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 11 h 10.

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

Mercredi 5 octobre 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président, puis de M. Pascal Allizard, vice-président -

Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le directeur général, mes chers collègues, nous accueillons ce matin Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor. Monsieur le directeur général, vous occupez cette fonction depuis novembre 2020 et c'est donc la deuxième fois que nous vous entendons à propos du budget de l'aide publique au développement, dont un volet essentiel dépend de votre direction générale.

Je rappelle en effet qu'au sein de la Mission budgétaire « Aide publique au développement », la direction générale du Trésor est responsable du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* », tandis que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères gère le programme 209 « *solidarité avec les pays en développement* ».

Je rappelle également que la direction générale du Trésor est chargée du programme 851, qui porte le résidu de l'aide publique au développement dite « liée », ainsi que du programme 852, qui permet de refinancer les dettes de certains pays envers la France.

S'agissant du programme 110, il concentre d'abord les crédits destinés à des institutions multilatérales de développement ainsi qu'au financement des annulations de dette. Il comprend également des crédits d'aide bilatérale, notamment les crédits de bonifications visant à abaisser le coût des prêts de l'Agence française de développement (AFD) pour les pays emprunteurs. Pour 2023, les crédits de ce programme vont à nouveau connaître une hausse très substantielle, avec 3,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,3 milliards en crédits de paiement (CP).

Monsieur le Directeur général, pourriez-vous nous expliquer cette hausse et nous présenter les principales contributions de la France aux grands fonds multilatéraux ? Qu'en est-il en particulier des financements climatiques ? Après les catastrophes récentes – je pense en particulier au Pakistan qui a été ravagé par les inondations – les pays en développement se font de plus en plus pressants pour demander ce qu'ils considèrent comme un dédommagement de la part des pays développés : que leur répondez-vous ?

Le programme 110 intervient également pour soulager la dette des pays les plus pauvres. Après l'initiative de l'allègement de la dette des pays africains pendant la pandémie, où en sommes-nous actuellement ?

Nous aimerions que vous fassiez le bilan de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation du 4 août 2021. Est-ce que les ratios prêts/dons et bilatéral/multilatéral fixés par cette loi seront respectés ? Est-ce que la part de l'aide programmable bénéficiant aux pays prioritaires augmente comme prévu ? C'est une attention toute particulière du Sénat.

Enfin, je rappelle que c'est votre direction qui représente le ministère de l'économie et des finances à la CIEEMG (commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre). Il s'agit d'une activité très spécifique, mais il me semblerait utile que vous nous rappeliez le rôle de votre direction au sein de la CIEEMG et les principes qui guident ses prises de position. Nous devrions entendre prochainement ensemble les trois ministres concernés : affaires étrangères, économie et armées.

Je rappelle que cette audition est captée. Je vous laisse la parole pour un exposé liminaire. Je donnerai ensuite la parole aux membres de la commission, en commençant par les rapporteurs de l'Aide publique au développement, Hugues Saury et Rachid Temal.

M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor. – Nous sommes heureux de vous présenter aujourd'hui l'action de la direction générale du Trésor (DGT) en matière d'aide publique au développement. Je suis accompagné de Christophe Bories, sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement.

Comme vous l'avez rappelé, le ministère de l'économie et des finances participe à l'élaboration de la stratégie d'aide publique au développement, avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Les deux ministères assurent le co-secrétariat du comité interministériel de la coopération internationale et au développement (CICID), qui fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération et d'aide publique au développement. Nous assurons également la cotutelle du groupe AFD et cette organisation a été confirmée par le Sénat lors de la loi de programmation du 4 août 2021.

La direction générale du Trésor a la charge du volet économique et financier de l'aide publique au développement. Cela regroupe les grands fonds multilatéraux, les prêts et les annulations de dette ainsi que les interventions en matière d'environnement et de climat. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pilote pour sa part principalement les actions sectorielles hors climat, en particulier les questions de santé, ainsi que les interventions en dons.

Le programme 110 « *aide économique et financière au développement* » et le programme 209 « *solidarité avec les pays en développement* » composent la mission aide publique au développement. Elle comprend également les programmes 851 et 852, le programme 365 « *renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement* », qui avait été introduit en PLF 2021 pour recapitaliser l'agence ainsi que le programme 370 « *Restitution des biens mal acquis* », un programme du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, créé suite à la loi de programmation du 4 août 2021.

Nous gérons aussi avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et la direction du budget le fonds de solidarité pour le développement, dont les crédits extrabudgétaires (notamment les taxes sur les billets d'avion) contribuent au financement de fonds multilatéraux sur la santé et le climat.

Je voudrais aborder quelques sujets d'actualité avant de répondre à vos questions. Je commencerai par l'action de la DGT sur les principales crises que nous traversons. S'agissant de l'annulation de dettes, la DGT y joue un rôle tout particulier puisque je suis président du Club de Paris, chargé de négocier les dettes des pays en voie de développement et émergents qui font face à des difficultés dans le cadre de programmes avec le Fonds monétaire international (FMI). Dans les années 2000, nous avons mis en place des initiatives très importantes de réduction de dettes, notamment l'initiative *Pays pauvres très endettés*.

Depuis, le stock de dettes des pays d’Afrique subsaharienne a fortement augmenté, atteignant le triple du point bas consécutif aux annulations en 2006. Il y a eu un ré-endettement de ces pays, notamment par l’accès aux marchés mais aussi du fait de l’apparition de nouveaux créanciers, en particulier de la Chine qui est devenu un créancier très important des pays africains.

La crise du Covid-19 a révélé des vulnérabilités de ces pays. En réponse à cette crise, nous avons mis en place une initiative dite *Suspension du service de la dette*, qui a permis à ces pays de dégager de l’espace budgétaire pour faire face aux besoins générés par la crise, en particulier les dépenses de santé et les mesures de soutien à leurs économies. Sur la période de mise en œuvre, achevée en décembre 2021, les créanciers du Club de Paris ont signé des accords de suspension portant sur 4,6 milliards de dollars sur 42 pays, dont 1,8 milliard de dollars en faveur des pays d’Afrique subsaharienne. La France a signé des accords de suspension pour un montant de 1,4 milliard de dollars en faveur de 37 pays, dont 17 des 19 pays prioritaires de l’aide et 1 milliard de dollars en faveur des pays africains.

Outre ces initiatives d’urgence pour faire face à la crise pandémique, nous avons également mis en place des mesures plus structurelles.

Avec le G20, nous avons mis en place le cadre commun, qui est une instance de concertation et de coopération entre les pays du Club de Paris et ceux du G20, donc y compris la Chine, l’Inde et l’Arabie Saoudite, pour traiter du problème du surendettement de certains pays. Trois pays ont sollicité une aide dans ce cadre : l’Éthiopie, le Tchad et la Zambie.

Les négociations avec le Tchad sont bien avancées et devraient aboutir à un accord dans les prochaines semaines. Avec l’augmentation du prix du pétrole, le besoin de financement du Tchad s’est beaucoup réduit ; il n’y a pas de besoin pour un traitement de dette immédiat. En revanche, le service de la dette sera très élevé en 2024 et il conviendra de prendre en compte cet élément. Les créanciers du cadre commun ont aussi voulu donner un signal aux créanciers privés (notamment le groupe de matières premières Glencore) afin de les inciter à faire un effort en faveur du Tchad, qui est un des pays les plus pauvres du monde.

Nous sommes également très actifs sur la Zambie, qui a sollicité un traitement de dette et signé un accord avec le FMI. Nous sommes en négociation avec la Chine pour avoir une restructuration de la dette de la Zambie.

Enfin, sur l’Éthiopie, nous avons des travaux techniques en cours mais la situation sur le terrain rend difficile la conclusion d’un accord avec le FMI.

Par ailleurs, nous travaillons aussi sur d’autres pays qui ne font pas partie du cadre commun. Nous avons traité le cas du Surinam, pays frontalier avec la France. Nous travaillons aussi beaucoup sur le Sri Lanka. Un accord avec les équipes du FMI a été conclu. Nous travaillons avec ce pays pour constituer un groupe de créanciers. Les pays du Club de Paris sont prêts à agir et nous avons sollicité l’Inde et la Chine pour qu’ils puissent également participer.

Le deuxième élément d’actualité concerne les droits de tirage spécial (DTS). Pendant la crise, nous avons décidé une allocation exceptionnelle de 650 milliards de dollars de DTS, qui a bénéficié à hauteur de 34 milliards au continent africain, dont près de 24 milliards pour l’Afrique subsaharienne. 5% seulement bénéficie donc au continent africain. Les actionnaires majeurs du FMI que sont les États-Unis, la France, le Royaume-Uni,

l'Allemagne ont bénéficié aussi des allocations de DTS alors qu'ils n'ont pas nécessairement besoin de renforcer leurs réserves de change.

C'est la raison pour laquelle le Président de la République a souhaité en mai 2021, lors du sommet sur le financement des économies africaines à Paris, que les grands pays actionnaires du FMI s'engagent à recycler une partie de leurs DTS en faveur des pays africains. Nous avons obtenu un engagement des pays du G20 de recycler 100 milliards de dollars de DTS en faveur des pays les plus pauvres.

Deux voies sont utilisées. Nous renforçons d'abord le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), qui permet d'octroyer des prêts à taux 0 et à long terme aux 69 économies les plus pauvres membres du FMI, la majorité étant des États africains. Nous finançons à hauteur de 4 milliards de DTS cette facilité et nous nous sommes engagés à augmenter de 1 milliard notre financement en sa faveur. Cela n'est pas gratuit ; nous reprêtons nos DTS au FMI qui les utilise ensuite pour en faire des prêts à 0% aux pays les plus pauvres. Il faut que nous alimentions un compte de bonification pour réduire le taux d'intérêt du DTS, puisque celui-ci est aligné sur la moyenne des taux d'intérêt qui composent le panier du DTS (5 grandes monnaies, y compris le Renmimbi). Il est aujourd'hui aux environs de 1,50%. Pour faire des prêts à taux 0, il faut bien compenser ce montant, d'où le compte de bonification, que nous alimentons avec des crédits budgétaires (130 millions d'euros dans le PLF 2023, avec un premier décaissement à hauteur de 40 millions d'euros).

Sera également opérationnel d'ici la fin de l'année un fonds fiduciaire pour la résilience et la soutenabilité, aussi alimenté par des DTS, visant à financer les transformations structurelles de 143 pays éligibles (dont tous les pays africains), notamment la résilience au changement climatique et la préparation aux pandémies. Ce fonds, doté de 70 milliards de dollars, permettra également de faire des prêts aux pays les plus pauvres, sur une durée plus longue que pour le FRPC. Dans le cadre du PLF 2023, l'État devrait donner sa garantie pour un prêt de 3 milliards de DTS de la Banque de France au FMI pour ce fonds de résilience. Comme pour le FRPC, des crédits budgétaires sont nécessaires pour bonifier les intérêts. Nous avons donc prévu à cette fin 80 millions d'euros en AE et en CP dans le PLF 2023.

Le programme 110 finance les contributions de la France aux grands fonds multilatéraux. Le principal d'entre eux est l'association internationale de développement (AID), qui est le bras concessionnel de la Banque mondiale. Les négociations de reconstitution de l'AID 20, organisées sur un cycle de trois ans, ont été conclues du fait de l'urgence de la pandémie en décembre 2021, un an avant la date prévue. Nous avons mobilisé 93 milliards de dollars sur trois ans contre 82 milliards pour l'AID 19. La contribution de la France est majeure puisqu'elle s'élève à 1,457 milliard d'euros, entièrement composé de dons, s'inscrivant en hausse de 6% par rapport à l'AID 19. La France conserve son rang de 5^{ème} donateur de l'AID. Cela représente environ 40% du programme 110.

Le programme 110 porte également des engagements en matière de finance pour le climat. Les pays avancés se sont engagés à financer à hauteur de 100 milliards de dollars par an l'atténuation et l'adaptation au changement climatique des pays en voie de développement, engagement pris à Copenhague en 2009 et renouvelé lors des accords de Paris de 2015. Le Président de la République a décidé d'augmenter la contribution de la France en la portant à 6 milliards de dollars par an sur la période 2021-2025. Cet engagement se traduit par des contributions à des fonds pour le climat, en particulier via le doublement de la contribution de la France au fonds vert pour le climat (1,548 milliard sur 2020-2023). Nous sommes 3^{ème} contributeur du fonds vert. Par ailleurs, la France a assuré en 2021 la

coprésidence du conseil d'administration du fonds vert. Les pays actionnaires du fonds ont demandé à la France de reconduire cette coprésidence.

Nous participons également à la reconstitution du fonds multilatéral de mise en œuvre du protocole de Montréal. Cette négociation a été finalisée en juillet 2022, avec une contribution qui s'élève à 540 millions de dollars entre 2021 et 2022. Ce fonds est destiné à la lutte contre les gaz CFC (chlorofluorocarboné) et HCFC (hydrochlorofluorocarbonés), responsables des trous de la couche d'ozone.

La France participe aussi à la reconstitution du fonds pour l'environnement mondial, logé à la Banque mondiale, seul fonds à développer des activités en faveur de la biodiversité.

Enfin, le programme 110 finance également le fonds français pour l'environnement mondial, reconstitué en 2019.

Au-delà de ces contributions, la DGT, dans son rôle d'actionnaire des banques multilatérales de développement, s'assure que ces banques se conforment d'ici 2023 aux accords de Paris et que soit renforcée la prise en compte des problématiques climatiques. Les propos récents du président de la Banque mondiale ont fait polémique mais celui-ci a heureusement rectifié son discours.

Je terminerai sur l'AFD, qui a été mobilisé pour faire face à la crise pandémique. L'État a apporté, en 2021, 1,42 milliard d'euros de fonds propres supplémentaires à l'AFD pour qu'elle puisse mettre en œuvre son plan d'affaires, avec un montant d'engagement de 12 milliards par an. Nous avons demandé à l'AFD de mettre en place, pour le compte de l'État, un prêt concessionnel de soutien à l'Ukraine de 300 millions d'euros, qui a été décaissé en avril, peu de temps après le début du conflit. Nous travaillons également avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur le futur contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'AFD, pour qu'il puisse décliner les objectifs et les principes de la loi du 4 août 2021.

S'agissant de la trajectoire de l'aide publique au développement (APD), nous avons respecté les engagements pris. En 2021, l'APD française s'est établie à 13,1 milliards d'euros, en augmentation de 6%, pour atteindre 0,51% du PIB. En 2022, le volume de l'APD française devrait continuer à croître pour atteindre 14,8 milliards d'euros à la fin de l'année, soit 0,55% du PIB. En 2022, l'APD augmente de 4,6 milliards d'euros par rapport à 2018.

Au total, les crédits du programme 110 s'élèvent à 3 milliards 886,9 millions d'euros en AE et 2 milliards 337,9 millions en CP. La concentration se fait sur les crédits destinés aux institutions multilatérales, ainsi qu'au financement des annulations de dettes bilatérales et multilatérales, des engagements remontant parfois à plusieurs années. Le programme 110 comprend aussi des crédits d'aides bilatérales, en particulier des crédits de bonification visant à abaisser pour les pays emprunteurs le coût des prêts de l'AFD ainsi que, pour des montants beaucoup plus faibles, des aides budgétaires globales en faveur de l'Afrique subsaharienne de l'ordre de 60 millions d'euros en AE et en CP.

M. Hugues Saury, rapporteur. – Merci pour cet exposé précis.

La DGT siégeant au conseil d'administration de l'AFD, quelle est votre appréciation de l'engagement de l'agence en Afrique, notamment en ce qui concerne les prêts ? La situation difficile que traversent de nombreux pays africains, ainsi que certains pays

émergents, permettra-t-elle de maintenir les engagements de l'agence à hauteur de 12 milliards d'euros, comme prévus par le Gouvernement ?

Par ailleurs, un total de 150 millions d'euros sont prévus au sein du programme 365 du PLF 2023 pour renforcer les fonds propres de l'AFD. S'agit-il d'une opération neutre pour le budget de l'État, compensé par un remboursement de ressources à condition spéciale de la part de l'agence ou bien d'un nouvel apport net à l'AFD ?

Le Gouvernement a nommé une secrétaire d'État chargée du développement, vœu formulé à plusieurs reprises par la commission des affaires étrangères. D'après le décret du 8 juin 2022 relatif à ses attributions, Chrysoula Zacharopoulou dispose des services du ministère des affaires étrangères chargés de la politique de développement, comme la direction de la mondialisation. Il est également précisé que « les autres départements ministériels lui assurent, en tant que de besoin, le concours de leur services, notamment de la direction générale du Trésor ». De quelle manière concourez-vous actuellement à l'action de la secrétaire d'État en matière de politique de solidarité internationale et comment ce concours est-il formalisé ?

M. Rachid Temal. – Merci monsieur le directeur général pour votre présentation. J'aurai trois questions.

La première concerne la taxe sur les transactions financières. Comme vous le savez, une part minoritaire de cette taxe est attribuée à l'aide publique au développement, le reste étant affecté au budget général. Lors du débat sur la loi du 4 août 2021, nous avons demandé à Jean-Yves Le Drian un rapport sur ce sujet, qui nous a été communiqué il y a quelques jours, avec près de huit mois de retard. Il reste très timide sur le contenu et sur les préconisations, même s'il est indiqué que la taxe devait donner à la France les moyens d'investir dans la protection des biens mondiaux. Êtes-vous favorable à une évolution de cette taxe pour disposer de davantage de moyens pour l'aide publique au développement ? Quelle est plus généralement la lecture que vous faites de ce rapport ?

Ma deuxième question porte sur les biens mal acquis. Vous l'avez dit, la ligne existe désormais dans le budget de l'État. Nous nous en félicitons, c'était une demande forte du Sénat. Avez-vous une visibilité sur les prochaines décisions de justice afin que cette ligne puisse être abondée ?

Ma troisième question concerne les contributions sur le programme 110 et les contributions à l'association internationale pour le développement. Le président de la Banque mondiale, en réponse à Al Gore, a eu récemment des propos climatosceptiques. Quel est votre analyse de ces propos, alors même que l'intervention de l'AID est capitale ?

M. Emmanuel Moulin. – S'agissant des engagements de l'AFD en Afrique, et en particulier de l'utilisation des prêts, il s'agit d'un sujet que nous suivons avec beaucoup d'attention. Tout en gardant cet instrument qui nous paraît utile, la France ne veut pas contribuer à augmenter le surendettement de certains pays africains. Les bonifications d'intérêt sont en forte augmentation dans le PLF 2023, compte tenu de l'augmentation actuelle des taux d'intérêt. Les AE du programme 110 dédiés aux bonifications de prêts atteignent ainsi 1,4 milliard d'euros, soit une augmentation de 40%. Nous sommes en ligne avec le plan d'affaires qui prévoit 12 milliards d'euros d'activités de l'AFD. Il s'agit d'un bon volume.

S'agissant de l'utilisation des prêts à l'égard des pays africains, nous suivons la doctrine dite Lagarde de 2009, qui prévoit un examen au cas par cas des prêts accordés aux pays en situation de surendettement selon le FMI. Nous utilisons cette doctrine de façon pragmatique et flexible. Elle est essentielle pour prémunir l'État et l'AFD des risques de défauts souverains et pour ne pas contribuer à un surendettement des pays pauvres.

Il peut exister des dérogations à cette doctrine. En 2021, nous avons accordé 10 dérogations pour un total de 496 millions d'euros sur environ 10 milliards de prêts de l'AFD dans les États étrangers. Une dizaine de dérogations devrait également être accordée en 2022.

Cette doctrine n'est pas un obstacle mais une garantie et une précaution. Mais dès que nous avons des éléments justifiant de passer outre ou d'accorder une dérogation, le ministre, sur recommandation de la DGT, le fait.

L'augmentation des fonds propres de l'AFD est bien neutre budgétairement. Nous rendons d'une main à l'AFD ce qu'elle nous donne de l'autre : l'AFD rembourse l'État par anticipation ces prêts de très long terme et l'État le rend sous forme de fonds propres à l'AFD.

Avant même la nomination de la secrétaire d'État au développement, nous travaillions en permanence avec la direction générale de la mondialisation et le ministère des affaires étrangères. Nous travaillons ensemble dans la préparation du CICID ainsi que dans la préparation des positions communes au sein du conseil d'administration de l'AFD. À notre sens, cette coopération fonctionne très bien. Nous voyons la secrétaire d'État de façon très régulière, mes services la rencontrent une fois par mois. Nous avons une réunion commune avec la secrétaire d'État pour faire le point sur les sujets de développement, qui réunit la direction générale de la mondialisation, la direction générale du Trésor et le directeur général de l'AFD. Cela permet de disposer d'un lieu de concertation informel, qui ne se substitue pas au conseil d'administration de l'AFD. Nous nous rendrons par ailleurs aux assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI la semaine prochaine avec la secrétaire d'État.

S'agissant de la taxe sur les transactions financières (TTF), je vous prie de bien vouloir excuser le retard dans la production du rapport conjoint avec le ministère des affaires étrangères. Venant de Bercy, il me sera difficile de plaider en faveur de la débudgétisation, qui constitue un des principes cardinaux du droit budgétaire. La situation actuelle paraît satisfaisante. Il revient au ministre de décider du devenir de la TTF. Il a cependant déjà indiqué son souhait de ne pas augmenter les impôts.

Concernant les biens mal acquis, je ne peux pas commenter les procédures en cours. La loi de programmation du 4 août 2021 a apporté une définition juridique de la notion de biens mal acquis et a prévu un mécanisme de restitution des produits de cession de ces biens au plus proche des populations victimes. Les ventes sont effectuées par l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis ou confisqués.

Un premier exemple de restitution devrait concerner la Guinée équatoriale. À la suite d'une décision de la Cour de cassation du 21 juillet 2021, certains biens confisqués, notamment des voitures, ont été vendus, et un immeuble reste à céder. Les premiers produits de cession seront ouverts en AE sur le nouveau programme budgétaire en vue de financer des dons projets en Guinée équatoriale. Cette restitution risque malheureusement de prendre encore du temps, compte tenu de la faible présence des bailleurs dans ces pays. Par ailleurs, ces cessions sont estimées à 200 millions d'euros alors que l'APD mondiale à destination de

la Guinée équatoriale est inférieure à 5 millions d'euros, posant ainsi un problème d'absorption de ces montants.

S'agissant de la CIEMMG, la DGT participe à l'instruction des demandes de licence d'exportation de matériels de guerre. Notre objectif est d'analyser la capacité financière du client à acquérir l'équipement de défense faisant l'objet de la licence d'exportation et l'enjeu de l'exportation pour l'industriel. Notre vision économique-financière complète celle du ministère des armées sur les enjeux de sécurité. Nous apportons un soutien financier aux exportateurs, notamment par les mécanismes de garantie publique aux exportations par le biais de BPI France Assurance export.

Au-delà des déclarations polémiques de David Malpass, président de la Banque mondiale - qui ont été rectifiées depuis -, 30% des activités de la Banque mondiale ont aujourd'hui une dimension climatique. Toutes les équipes sont convaincues des enjeux et des risques climatiques. Le conseil d'administration est très actif pour inciter la Banque mondiale, comme l'ensemble des banques de développement, à s'inscrire dans le cadre des accords de Paris.

M. Pascal Allizard. – Je suis rapporteur du programme 144 sur l'innovation, la prospective et le renseignement. Dans le cadre de nos auditions, nous sommes régulièrement confrontés à des questions sur les règles de *compliance* voire de *surcompliance* des banques. Pour certains opérateurs, ces banques seraient influencées par des ONG dont l'indépendance politique ou économique pourrait poser question.

M. Jacques Le Nay. – Je voudrais avoir votre éclairage sur des points liés à l'actualité. Quels outils à l'échelle nationale comme européenne vont permettre de limiter les conséquences commerciales du découplage entre les États-Unis et la Chine ? Quelles difficultés imprévues avez-vous rencontrées dans l'application des sanctions contre la Russie ? Quel mécanisme avez-vous mis en place pour répondre aux questions des entreprises françaises impactées ? Enfin, quelles seront les conséquences à long terme de la guerre en Ukraine sur les économies émergentes non exportatrices d'hydrocarbures ? Quels leviers internationaux pourraient permettre de les atténuer ?

M. Olivier Cadic. – Pékin a entraîné de nombreux pays du monde dans le piège de la dette pour les rendre dépendants. On en voit les effets géopolitiques dans les institutions multilatérales. En déplacement en Afrique, j'ai observé des prêts récents de la Chine qui sont plutôt concessionnels et commerciaux.

J'en ai un exemple avec la construction d'une autoroute financée avec le contrat de concession pour l'exploitation. Incapable d'avoir le trafic sur l'autoroute, le pays doit dédommager la Chine pour le manque à gagner sur l'exploitation, en plus de rembourser le financement de l'infrastructure. Pékin présente ce dispositif comme du *win win*. Pour la Chine, ce *win win* signifie en réalité qu'elle gagne deux fois. Comment suivez-vous ces endettements dérivés qui viennent accroître les engagements des pays concernés ?

M. Joël Guerriau. – J'ai du mal à faire le lien entre ce qui touche à l'élimination de la dette et les projets de développement. Par exemple pour le Sri Lanka, on renonce au remboursement de dette mais dans le même temps l'AFD bloque les dossiers sur lesquels elle était engagée, eu égard à la situation du pays. J'ai du mal à comprendre ces décisions parallèles.

Pourquoi continuer à prêter à des pays qui ne rembourseront pas ? Ne faudrait-il pas plutôt recourir dans ce cas à des dons ? Les prêts sont-ils systématiquement associés à des projets bien identifiés ? Si ce n'est pas le cas, dispose-t-on d'outils pour s'assurer que cela ne nourrit pas la corruption ?

M. Pierre Laurent. – J'aurai deux questions.

Je suis très intéressé par ce que vous avez indiqué sur la réforme de l'allocation des DTS, question sur laquelle j'avais déposé une proposition de résolution. Malgré les annulations, le stock des dettes des pays les pauvres se reconstitue. Il faut donc trouver d'autres mécanismes qui leur permettent d'accéder à des financements. Je pense que la réallocation des DTS est une piste intéressante. Quelle est la contribution de la France à ces 100 milliards ? Le Secrétaire général de l'ONU a invité récemment à la conclusion au plus vite d'une réforme de l'allocation des DTS. Les 100 milliards évoqués valent-ils réforme globale des DTS ou existe-t-il une discussion plus générale sur une nouvelle répartition de l'allocation des DTS ?

Concernant le contrôle et l'autorisation de l'exportation des armes, ma question déborde probablement les compétences de la DGT. Je pense qu'il est nécessaire de changer les règles d'association et de contrôle du Parlement sur les exportations d'armes, qui sont moins que jamais seulement un problème commercial et financier mais de plus en plus un problème de nature stratégique. Cette association du Parlement est très insuffisante. Je verrai ce que donnera l'audition des trois ministères. Je déplorerais qu'elle soit à huis clos alors que ce sujet demanderait peut être plus de transparence.

M. André Guiol. – La France a subi des attaques informationnelles de tout bord. On en a vu les effets au Mali et au Burkina Faso. Comment communique-t-on auprès des populations afin de les informer de l'effort de la France dans ce domaine ? Quelle est la part du budget qui y est consacrée ?

M. Philippe Folliot. – Je voudrais vous interroger sur la conditionnalité des aides. Je citerai le cas du Surinam. Nous savons tous les problèmes que pose l'immigration clandestine de Surinamais vers la Guyane. Nous connaissons aussi le laisser-aller des autorités surinamaises. Existe-t-il une approche globale pour qu'en contrepartie de l'aide apportée, des efforts soient faits par le Surinam pour maîtriser ces flux migratoires ? Ce qui est vrai pour le Surinam à l'égard de la Guyane vaut aussi pour les Comores vis-à-vis de Mayotte.

Ma deuxième question a trait à des amendements que j'avais portés dans le cadre de la loi de programmation du 4 août 2021 sur les enjeux liés à la francophonie, sujet majeur pour notre pays. La francophonie figure-t-elle parmi les critères retenus pour l'octroi des aides bilatérales et multilatérales ?

M. Emmanuel Moulin. – La potentielle réticence des banques à financer les industries de défense est un sujet qui nous a beaucoup préoccupés. Nous avons demandé au conseil général de l'économie une analyse de la situation. La conclusion en est qu'il n'y a pas aujourd'hui de difficultés majeures de financement des grandes entreprises de l'armement. Il peut y avoir quelques réticences dans le cadre d'investisseurs sur les marchés d'actions mais pas véritablement s'agissant du financement.

C'est en revanche plus controversé sur les petites et moyennes entreprises (PME), pour lesquelles il est difficile de savoir si cela est lié à la situation des PME elles-mêmes ou

au secteur d'activité. Un dispositif d'alerte et de suivi du financement de ces entreprises du secteur de la défense a été mis en place auprès de la Fédération bancaire française. J'ai le sentiment que les banques françaises restent tout de même des partenaires importants de notre base industrielle et technologique de la défense.

S'agissant de la guerre en Ukraine, nous participons avec le ministère des affaires étrangères et les autres États membres à la définition des sanctions. La DGT est l'autorité de mise en œuvre des sanctions décidées au niveau européen. Nous travaillons régulièrement avec la Commission européenne pour être certain que les sanctions sont bien interprétées.

Nous faisons aussi remonter à la Commission des problèmes d'application différenciée selon les États membres, pour s'assurer que chacun mette en œuvre les sanctions de manière uniforme et ainsi ne pas créer de distorsions de concurrence. Nous avons en outre mis en place au sein de la DGT un dispositif de soutien aux entreprises pour les assister quand elles sont confrontées à une difficulté de mise en œuvre.

Nous avons par ailleurs veillé, lors des négociations sur les sanctions, à préserver la sécurité alimentaire. Les problèmes de sécurité alimentaire auxquelles nous avons pu être confrontés ne sont pas dues aux sanctions mais bien à la guerre et au blocage par la Russie des exportations de céréales, notamment depuis le port d'Odessa. Le Président de la République a lancé l'initiative *FARM* en faveur de la sécurité alimentaire.

Nous plaçons aussi pour que les institutions multilatérales mettent en place des financements particuliers en faveur de la sécurité alimentaire (c'est le cas à la Banque mondiale). Une nouvelle facilité du FMI sera créée, dont l'Ukraine sera la première bénéficiaire, pour préserver la sécurité alimentaire dans les pays les plus affectés par la guerre en Ukraine.

L'impact de la guerre sur les économies émergentes se manifeste d'abord par la baisse de la croissance mondiale, par l'augmentation de l'inflation et des taux d'intérêt ainsi que, plus généralement, par le renforcement de la contrainte financière. Certains de ces États émergents sont également confrontés au risque pouvant naître de l'appréciation du dollar, notamment sur leurs taux de change. C'est le cas particulièrement pour plusieurs monnaies asiatiques.

Le découplage en matière de commerce extérieur entre les États-Unis et la Chine ne se vérifie pas dans les chiffres. Les exportations chinoises vers les États-Unis restent extrêmement dynamiques, et les investissements américains en Chine demeurent importants. Des mesures tarifaires ont pourtant bien été prises mais cela ne se traduit pas encore dans les données.

Au niveau européen, notre attitude vis-à-vis de la Chine est celle d'un partenaire commercial mais aussi d'un rival systémique. Sous présidence française du conseil de l'Union européenne ont été mis en place des mécanismes anti-subsidies en matière de commerce international pour faire face aux distorsions de concurrence qui pourraient être appliqués par la Chine.

M. Pascal Allizard. – Comment analysez-vous la détention de stocks de dettes américaines par la Chine ?

M. Emmanuel Moulin. – La Chine a beaucoup de réserves. Or le marché le plus liquide et le plus sûr est celui de la dette américaine. Le pourcentage de détention chinoise a cependant plutôt baissé ces derniers temps, bien que je n'aie pas les chiffres les plus récents. Il s'agit d'un sujet moins systémique que dans le passé ; on assiste à une diversification de la Chine dans l'investissement de ses réserves. De plus en plus d'investissements se font vers des actifs réels, d'autant que les taux d'intérêts sur les *Treasury Bills* ont été négatifs pendant toute une période.

Concernant les prêts de la Chine, vous avez raison de souligner l'originalité de cette politique. De nombreuses ONG et des centres de recherches dénoncent ces prêts chinois, souvent garantis par des actifs réels. C'est le cas au Sri Lanka, où un port a été pris en garantie.

La France œuvre en deux directions.

Tout d'abord, nous fixons des exigences de transparence en matière d'endettement, avec la Banque mondiale et le FMI. C'est un sujet qui concerne la Chine mais aussi les pays emprunteurs, qui ne sont pas toujours très transparents quant à la publication des prêts contractés. Cela a été le cas avec la Zambie, qui a sollicité un prêt auprès de la *China Development Bank*, qui n'était pas présenté comme un emprunt souverain alors qu'il l'était *de facto*.

Notre deuxième voie d'action passe par le cadre commun. La Chine a été incluse dans le cadre de négociation des dettes des pays les plus pauvres. Cela nous permet de confronter nos informations avec celles des Chinois, et ainsi d'avoir une vision assez claire de l'endettement de ces pays (comme pour la Zambie ou le Tchad). Cela nous permet aussi de pousser la Chine à entrer dans un processus multilatéral d'allègement de dettes. Cela prendra du temps. Il faudra tout particulièrement suivre le dossier zambien, qui permettra de mesurer si la Chine peut effectivement s'engager à un processus multilatéral de réduction de la dette.

Je partage vos préoccupations sur les pratiques chinoises d'endettement. On constate cependant sur les années récentes une très forte baisse des engagements chinois à l'égard du reste du monde, la Chine prenant probablement conscience des risques de cette politique.

Nous avons arrêté nos prêts au Sri Lanka car nous ne prêtons pas aux pays en défaut. La reprise de nos activités dans ce pays passe soit par des dons (le Sri Lanka - pays intermédiaire et non pas pays en développement - n'y était cependant jusqu'ici pas éligible), soit par la restructuration de sa dette, qui ne pourra se faire qu'avec les créanciers du Club de Paris ainsi qu'avec la Chine et l'Inde, qui sont deux créanciers majeurs.

Les prêts de l'AFD sont la plupart du temps identifiés sur des projets précis. Cependant, il peut y avoir des soutiens budgétaires à des États pour la mise en œuvre d'une politique en général. Nous disposons d'outils de *due diligence* et de *compliance* pour s'assurer que les fonds sont bien employés pour leur destination prévue. Mais l'argent reste fongible. Nous voulons cependant limiter le montant des prêts programmes et privilégier plutôt les prêts projets dans l'action de l'AFD. Cela fera partie des discussions que nous aurons dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM).

S'agissant des allocations DTS, une note vous sera communiquée. Notre allocation DTS s'établit à une vingtaine de milliards de dollars. Le Président de la République

a souhaité qu'il y ait une réallocation de 20%, soit 4 milliards (1 milliard au FRPC et 3 milliards au RST - Fonds pour la résilience et la soutenabilité). Après l'assemblée générale de l'ONU, le Président de la République a demandé de rehausser cette réallocation à 30%, ce qui emporte des conséquences budgétaires qu'il faudra prendre en compte.

S'agissant de l'association du Parlement aux exportations d'armes, un rapport a été établi et vous avez prévu une audition sur ce sujet. Le travail est donc en cours.

Sur les crédits consacrés à la communication, l'AFD pourrait davantage vous répondre. Au sein du programme 110, nous n'avons pour notre part aucun crédit dédié à la communication.

Vous avez soulevé un véritable sujet s'agissant du Surinam. À l'égard de ce pays, la France agit dans le cadre de l'organisation multilatérale du club de Paris. Chaque État ne peut donc pas inclure ses propres conditionnalités. Nous n'avons donc pas de conditionnalités particulières sur les politiques de migration. Au sein des programmes FMI, il en existe, qui sont néanmoins davantage d'ordre macroéconomique. On peut espérer que la stabilisation de la situation économique du Surinam contribuera aussi à limiter les flux d'immigration en destination de la Guyane.

La francophonie est *de facto* un critère dans l'attribution des aides puisque notre zone de développement prioritaire comprend énormément de pays francophones. Notre action bilatérale se dirige plutôt en priorité vers des pays francophones. Les institutions multilatérales n'ont pas les mêmes préoccupations que nous. Nous nous assurons néanmoins que la place du français est bien défendue dans ces organisations, que ce soit à Washington ou à Bruxelles. J'étais hier au Conseil « Affaires économiques et financières » (Ecofin) de l'UE, où nous parlons français !

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 30.

Mardi 11 octobre 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, après une première audition en juillet dernier, nous entrons maintenant dans le vif du sujet, avec l'examen du projet de loi de finances pour 2023, jalon particulièrement important, tant pour l'exécutif que le Parlement.

Monsieur le ministre, vous êtes accompagné par les principaux responsables du ministère et des armées : je vous adresse à tous une cordiale bienvenue. Les chefs d'état-major qui vous entourent seront auditionnés dans les semaines à venir.

Ce budget est le premier depuis le début de la guerre en Ukraine, tournant majeur dont il faut tirer tous les enseignements en termes géopolitiques et militaires pour notre continent et pour notre pays.

La remontée en puissance des armées françaises a été entreprise dès 2015, pour répondre à une menace venue du sud qui reste pleinement d'actualité ; l'instabilité du continent africain l'atteste. Cependant, la réactivation de la menace venue de l'est, que nous avons probablement sous-estimée, pose des questions inédites, qui appellent des réponses nouvelles et des moyens supplémentaires.

Ce budget constitue par ailleurs une étape importante dans la mise en œuvre de la loi de programmation militaire (LPM) pour 2019-2025. La marche de 3 milliards d'euros supplémentaires est franchie, pour un budget de près de 44 milliards d'euros. Nous vous en donnons volontiers acte, monsieur le ministre, compte tenu des multiples tensions sur le budget de l'État. J'en donne acte aussi au Président de la République, qui a souhaité préserver l'esprit et le contenu de cette LPM, qui avait été acceptée, au Sénat, par 326 voix sur 348.

Toutefois, que signifie une augmentation budgétaire de 7 % lorsque l'inflation est estimée à 6,5 % pour 2022, et à plus de 4 % en 2023 ? C'est le principal point d'achoppement de ce budget. La technique budgétaire fournit des réponses à court terme, puisque des reports de charges sur les années suivantes sont toujours possibles. Votre prédécesseur avait souhaité atténuer ces reports. Le risque est réel d'affronter, dans les années à venir, le retour de la « bosse » budgétaire, pénalisante pour la réalisation des investissements indispensables.

Enfin, ce budget est un budget de transition vers la prochaine LPM : nous espérons des précisions à ce sujet, sinon sur le fond, du moins sur le calendrier et la méthode. Le Sénat, qui est un pôle de stabilité dans la vie politique actuelle, souhaite être associé à ce travail. Nos travaux sur le PLF pour 2023 auront nécessairement un impact sur la prochaine LPM. Un travail de fond est nécessaire, car cette nouvelle loi de programmation sera fondamentale ; c'est l'avenir de la France comme puissance européenne et comme puissance mondiale qui se joue. Il y va de la sécurité des Français.

J'espère, monsieur le ministre, que vous nous parlerez « cartes sur table », pour nous exposer aussi bien vos objectifs que les difficultés rencontrées.

M. Sébastien Lecornu, ministre des armées. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je souhaite avant tout rendre compte au Sénat d'une décision du Président de la République prise hier soir. Au regard de la violence des combats en Ukraine, le Président de la République a décidé de rehausser notre posture défensive, en déployant une compagnie renforcée de blindés de combat d'infanterie et un escadron de chars Leclerc en Roumanie, pour renforcer le flanc oriental de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan). Nous devons rester solidaires avec nos alliés. Des Rafale seront aussi déployés en Lituanie, ainsi qu'une compagnie d'infanterie légère en Estonie, fin octobre ou début novembre.

Le Sénat souhaite être associé à l'élaboration de la prochaine LPM. Nous souhaitons la construire différemment de la précédente. Le suspense n'est pas grand, les crédits n'ont pas vocation à diminuer, chacun le sait. Certains livres blancs avaient vocation à masquer des réductions budgétaires. Notre revue stratégique, qui a pointé de nombreux dangers, s'est malheureusement révélée pertinente. Face à notre devoir de réactivité, nous souhaitons construire cette nouvelle LPM avant même son dépôt en Conseil des ministres,

dans une plus grande « intimité » avec les deux chambres et parfois de manière séparée, pour préserver l'identité du regard des deux assemblées ; les premiers groupes de travail pourront se réunir très rapidement, avec tous les personnels du ministère, par exemple sur le thème des réserves, sur le plan Famille, sur nos alliances, sur les questions capacitaires, ou encore sur l'innovation.

La revue nationale stratégique a fait l'objet d'un travail interministériel, piloté par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Avec la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, nous pourrons vous présenter les thèmes de cette revue nationale. Nous sommes à votre disposition.

Créer plus d'intimité avec le Parlement demande d'être créatif, mais aussi de rendre compte. Les crédits augmentent, mais cela pose la question de l'acceptation sociale d'une telle augmentation. Nous ne pouvons éluder ce débat. Au ministère des armées, l'ordonnateur principal compte autour de lui des ordonnateurs délégués, qui parfois engagent des blocs de dépenses de plusieurs milliards d'euros. Il nous faut donc rendre compte de manière très démocratique et fine de l'utilisation de ces crédits, selon une nouvelle méthodologie de contrôle, ce qui explique le format de cette audition.

Cette année, la parole est tenue pour la courbe des recettes : nous passons de 32,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2017 à 43,9 milliards d'euros en 2023, soit une augmentation de 36 %. L'augmentation est du même ordre en autorisations d'engagement (AE) : 40,8 milliards d'euros en 2017 et 52,8 milliards d'euros en 2023. Nous ne constatons pas de décalage entre CP et AE, la parole est donc bien tenue.

La première marche de 3 milliards d'euros nous permet de nous positionner dans le concert des nations, même si les comparaisons restent difficiles entre pays de l'Otan. Notre pays dispose de l'arme nucléaire, de territoires d'outre-mer où il doit exercer sa souveraineté et d'une armée d'emploi. Les crédits augmentent dans tous les domaines – heureusement, nous n'avons pas attendu l'Ukraine, ce qui nous distingue.

J'en viens aux grands blocs de dépenses depuis 2018. La modernisation des équipements représente la principale augmentation : elle consomme 41 % des ressources supplémentaires, principalement pour la dissuasion. En 2023, les CP pour les équipements majeurs s'établissent à 8,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 5,6 % par rapport à 2022. Les 14,2 milliards d'euros en AE nous permettent de passer commande de 400 véhicules blindés légers Serval, d'une capacité exploratoire pour les fonds marins, de 42 Rafale ou encore de 19 stations navales de communication satellitaire.

Le budget de la dissuasion s'élève à 5,6 milliards d'euros en CP pour 2023, soit une augmentation de 318 millions d'euros, notamment pour moderniser la simulation et rendre intègres et parfaitement sécurisées nos transmissions spécifiques.

Ce budget pour 2023 constitue un pivot vers la nouvelle LPM et tient compte du retour d'expérience du conflit en Ukraine. Le capacitaire avait beaucoup absorbé les crédits nouveaux depuis 2017. En 2023, la répartition sera un peu différente.

Je commence par les ressources humaines. Il n'y a pas d'armée sans soldats, sans leurs familles et sans réservistes : nous proposons 1 500 créations de postes en une année seulement, principalement pour le renseignement et la cybersécurité, contre 500 par an auparavant ; la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) suit son cours ;

nous intégrons l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, qui représente 357 millions d'euros supplémentaires en 2023 ; enfin 180 millions d'euros sont dévolus au plan Famille, sachant que nous voulons coproduire, avec le Sénat, le plan Famille 2, selon une nouvelle méthode, qui associe mieux les collectivités territoriales ; en la matière, l'expertise du Sénat sera précieuse.

La question des munitions et du maintien en condition opérationnelle (MCO) est aussi très importante : sur proposition du chef d'état-major des armées, 5 milliards d'euros supplémentaires sont consacrés au MCO, dont 57 % pour la maintenance de nos capacités aéronautiques. Le budget pour les munitions s'élève à 2 milliards d'euros, soit 500 millions de plus qu'en 2022 ; cela représente une augmentation de 60 % par rapport à 2019. Nous commandons, entre autres, 200 missiles de moyenne portée, 100 missiles Samp/T, 100 missiles air-air Mica ou des bombes air-sol. Voilà du concret, avec un effort majeur de 1,7 milliard d'euros pour les équipements individuels.

En ce qui concerne les infrastructures, une inertie existe entre les milliards votés à Paris et la réalité sur le terrain. Nous en sommes conscients. L'effort est de 2 milliards d'euros en CP, c'est-à-dire en travaux réalisés pour l'année 2023, sachant qu'il faut bien distinguer les infrastructures purement militaires, destinées aux armements, des infrastructures civiles d'hébergement.

Je souligne deux points d'attention, le spatial et le cyber, notamment dans la perspective de la prochaine LPM ; ces deux domaines doivent répondre aux exigences d'innovation et aux problématiques de compétition.

En matière spatiale, nativement duale, nous prévoyons 702 millions d'euros en CP : 10 hubs Syracuse 4 sont programmés, 37 stations tactiques satellitaires ou encore la livraison d'un satellite Syracuse 4.

En matière cyber, les efforts en ressources humaines sont importants. Les enjeux portent aussi bien sur notre territoire que sur notre présence à l'étranger, où la guerre informationnelle nous rappelle aux réalités de la guerre hybride.

L'année 2023 est une année de tuilage pour notre base industrielle et technologique de défense (BITD) et pour nos opérations extérieures, avec un nouvel agenda de présence en Afrique. Les missions de l'Otan montrent qu'il faudra faire preuve de qualités d'adaptation.

L'économie de guerre exige des équipements rapidement disponibles. Au moment où l'armée change, il faut embarquer la BITD avec nous, pour répondre aux exigences de réactivité comme de modernité. Comme les gaullistes ont su le faire dans les années 1950, il nous faut mener une réflexion stratégique d'ampleur, sur notre industrie de défense, sur notre coopération avec nos alliés, sur l'évolution de nos « forces morales », pour reprendre l'expression du Président de la République dans son discours de Brienne, ce qui implique d'envisager les évolutions du service national universel (SNU) et de la réserve et de repenser notre devoir de mémoire.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Monsieur le ministre, vous nous avez parlé de sincérité : je vous donne volontiers acte du fait que votre budget 2023 respecte la trajectoire de la LPM.

Je souhaite insister sur un certain nombre de points de vigilance : en matière d'inflation, le report de charges est une dette à l'intérieur de la dette, ne l'oublions pas ; les nouveaux équipements sont plus sophistiqués, le MCO coûte donc plus cher ; la mise en œuvre du système de combat aérien du futur (Scaf) tarde, et nous devons régler ce problème avant d'envisager le remplacement du porte-avions Charles de Gaulle ; enfin, en matière de munitions, les délais de production sont parfois problématiques.

Nous sommes nombreux à avoir regretté de ne pas avoir été associés à la révision de la LPM en 2021. Je prends donc acte de votre volonté d'associer le Parlement à l'écriture de cette nouvelle loi de programmation.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis pour le programme 146 « Équipement des forces ». – Monsieur le ministre, face aux événements en Ukraine, les autres pays européens ont décidé d'investir massivement, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni, ou encore la Pologne pour 40 milliards d'euros. Nous risquons de voir un nouveau centre de gravité européen émerger. La France doit-elle craindre un déclassement ?

Le Sénat a pour seul objectif de servir la France et ses armées. Le vote de la précédente LPM témoigne de notre loyauté.

D'autres pays étrangers investissent massivement : Israël, la Corée du Sud, ou encore d'autres pays européens. Il n'est pas acceptable que nous distribuions des fonds européens à des pays qui achètent du matériel non européen – voyez l'Allemagne, qui s'oriente vers le programme Poséidon, le F-35 ou encore une défense antimissile israélienne. Comment pouvons-nous considérer l'Allemagne comme un partenaire quand ses investissements militaires sont principalement américains ?

Vos interventions sur ce budget, monsieur le ministre, évoquent des « blocs » – dissuasion nucléaire, ressources humaines, missiles – mais conserverons-nous un modèle d'armée complet ? *Quid* du système principal de combat terrestre, dit MGCS, *quid* du Panther KF51, *quid* de l'acquisition massive de chars coréens par les Polonais, qui rendraient caduque ledit MGCS ? Outre les listes d'équipement, quelle est votre vision à long terme, notamment vis-à-vis du Scaf et de projets comme le planeur hypersonique ou l'avion spatial ?

Les 2 milliards d'euros pour les munitions vont-ils bénéficier à la France ? L'économie de guerre ne semble pas beaucoup bénéficier à nos industries. À quand les effets ?

Trois options sont sur la table : une LPM au fil de l'eau avec un étiaje budgétaire de Bercy, l'option défendue par l'état-major des armées et votre vision... Mais quelle est-elle ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis pour le programme 146 « Équipement des forces ». – Monsieur le ministre, pour cette LPM nous manquons de vision, nous manquons de cadrage. Nous ne sommes pas certains de faire les bons choix dès cette année ; or une LPM est l'opposé même du court terme.

L'article 4 dispose que les surcoûts nets des opérations extérieures et des missions intérieures doivent être financés par un mécanisme interministériel. Au regard de la réorganisation de la mission Barkhane et de la mission Aigle, quel est le surcoût net, et quel serait le montant ponctionné sur le programme 146 ? L'article 5 prévoit des compensations à

l'augmentation du prix des carburants. Où sont les crédits ? S'ajoutent les 350 millions d'euros pour la revalorisation du point d'indice. Comment sont-ils financés ? Le Président de la République a annoncé la création d'un fonds spécial de 100 millions d'euros supplémentaires pour l'Ukraine, mais avec quels financements ? Nous aimerions mieux connaître les arbitrages au sein des 3 milliards d'euros d'augmentation.

Le format Rafale à l'horizon 2025 souffre d'un décalage d'un an entre la commande et la livraison des appareils. Le nombre d'appareils disponibles a une incidence sur le nombre d'heures de vol des pilotes, qui est passé de 180 à 150 heures par an. Envisagez-vous d'acquérir des appareils étrangers pour combler cette sous-capacité ?

M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Il est difficile de faire fi de l'actualité immédiate, mais ne négligeons pas la prospective, l'innovation et le renseignement.

Je voudrais soulever deux points d'attention relatifs aux études amont et au financement de la BITD.

Les crédits consacrés aux études amont augmenteront de 1,5 % en CP, pour atteindre le milliard d'euros prévu par la LPM en cours. En revanche, les AE connaîtront une légère baisse de l'ordre de 0,2 %. Pourriez-vous nous préciser les raisons de cette diminution, qui impactera négativement le domaine de l'information et du renseignement classique, hors espace ? Dans l'aéronautique, lors de votre déplacement à Berlin en septembre dernier, vous avez dit : « [Le Scaf] est attendu autant par Berlin que par Paris et ce projet se fera, on ne peut pas être plus direct ». Où en sont les discussions, au niveau politique, entre la France et l'Allemagne et, au niveau industriel, entre Airbus et Dassault ? Quel est le calendrier ?

S'agissant du financement de la BITD, le 13 juillet dernier, le Président de la République a rappelé sa vigilance face aux conséquences des projets de taxonomie européenne sur l'investissement dans les innovations de défense. Certaines dispositions de la proposition de directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité pourraient s'avérer problématiques si elles devaient être appliquées à l'industrie de défense. L'intégration de l'aval de la chaîne de valeur pourrait poser problème s'agissant de matériels de guerre et de leur exportation, tout comme la vérification du respect de certaines obligations par une autorité indépendante, ce qui soulève des questions en matière de sécurité et de confidentialité. Comment éviter des contraintes trop lourdes, voire des sanctions à l'encontre des entreprises de la BITD ?

J'en viens au projet de vente de la pépite électronique Exxelia à un potentiel acquéreur étranger. Comment vos services suivent-ils cette vente ?

Enfin, après l'abandon du projet « Provinces de France » de votre prédécesseur et à la lumière de la guerre en Ukraine, la relance d'une filière de munitions de petit calibre est-elle d'actualité ?

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Monsieur le ministre, la guerre en Ukraine se durcit. Ainsi, nous revenons à la question fondamentale du rôle de la France au sein de l'Otan et de son rang, au regard des moyens dont elle dispose.

Le programme 144 s'intitule « Environnement et prospective de la politique de défense ». Il est au cœur de la réflexion qui doit collectivement nous conduire à identifier les enseignements du conflit en Ukraine, pour les traduire en priorités pour l'innovation de défense. Notre industrie de défense connaît des angles morts : drones armés, munitions rôdeuses et défense aérienne du territoire. Il faut agir face à la guerre en Ukraine, mais aussi anticiper les menaces futures.

Est-il crédible qu'en seulement deux mois, et dans l'urgence, une nouvelle LPM soit déjà budgétée dans une fourchette comprise entre 435 milliards d'euros pour 7 ans, demande des états-majors, et 375 milliards d'euros, selon Bercy ? N'est-il pas surprenant de discuter d'une échelle de coûts préalablement à l'évaluation des besoins ? La proposition de Bercy me semble ubuesque. La situation est préoccupante, nos démocraties pourraient être mises en danger et nos libertés fondamentales remises en cause. Dans ce contexte, j'ai plus confiance dans la rigueur militaire de nos chefs d'état-major que dans la rigueur budgétaire de Bercy.

J'en viens à nos moyens de renseignement. La loi de programmation 2019-2025 prévoyait 1 500 nouveaux emplois pour renforcer les domaines de la cyberdéfense et du renseignement. De fait, les crédits de fonctionnement et d'équipement pour 2023 continuent de progresser. En revanche, les moyens humains du renseignement extérieur vont stagner, à hauteur d'un peu plus de 5 700 équivalents temps plein travaillé (ETPT), alors que la Chine emploie 100 000 cybercombattants et que la Russie ou la Corée du Nord se livrent au piratage et au rançonnement informatique, à la désinformation de masse, notamment en Afrique. Sommes-nous au bon niveau par rapport à nos agresseurs, mais aussi par rapport à nos alliés britanniques et allemands, dans ce domaine essentiel du renseignement extérieur ?

M. Olivier Cigolotti, rapporteur pour avis pour le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Vous avez annoncé que presque 5 milliards d'euros iraient, dans ce budget, au maintien en condition opérationnelle du matériel, soit 500 millions d'euros supplémentaires. Or notre commission avait identifié, avant votre entrée en fonctions, un déficit de 1,2 milliard d'euros sur les premières annuités de la période de programmation. C'était aussi avant la vente de Rafales, qui a décalé l'arrivée de nouveaux équipements et renchéri l'entretien d'aéronefs vieillissant. Dès lors, ces 500 millions seront-ils suffisants et répondent-ils au besoin de nos armées ? Comment préparer la haute intensité dans de telles conditions ?

Quant aux Opex, le Président de la République a annoncé en début d'année notre retrait de l'opération Barkhane au Mali. C'est chose faite depuis le 15 août. Barkhane nous coûtait environ 700 millions d'euros par an. Qu'en sera-t-il dans notre nouveau format d'engagement au Niger et au Tchad ? Comment cela se combinera-t-il avec la mission de réassurance de l'Otan que vous avez évoquée ?

Mme Michelle Gréaume, rapporteure pour avis pour le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Vous connaissez mon inquiétude récurrente quant à l'évolution des effectifs du service de santé des armées (SSA), qui accusait un déficit pour les médecins de premier recours de 136 postes en 2021.

Cette année, pour la première fois depuis sept ans, seul l'effectif moyen réalisé nous a été communiqué et non le plafond ministériel des emplois autorisés, ce qui nous empêche de calculer le déficit en médecins. Je compte sur vous pour communiquer ce

plafond, ainsi que le taux de projection des équipes médicales, qui atteignait 125 % en 2021, et celui des équipes chirurgicales, qui dépassait 200 %.

Les personnels du Centre de transfusion sanguine des armées (CTSA) et de l'Institut de recherche biomédicale des armées ont été injustement exclus du bénéfice du Ségur de la santé, notamment du complément de traitement indiciaire, en raison d'une rédaction trop restrictive des décrets d'application. Il est impératif de remédier à cette situation dans les meilleurs délais.

Quelles mesures d'urgence est-il prévu de prendre dans la prochaine LPM pour le SSA, mais aussi pour le commissariat central et tous les services de soutien de nos armées, notamment le service de l'énergie opérationnelle ?

Comment celui-ci a-t-il fonctionné en 2021, avec un coût du baril supérieur de 77 % aux hypothèses de la loi de finances et un décrochage sévère de la parité dollar-euro ? Si la hausse des prix du carburant opérationnel est durable, l'article 5 de la LPM prévoit que « des crédits supplémentaires seront ouverts en construction budgétaire, pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l'activité opérationnelle des forces ». Comment cette disposition est-elle appliquée dans le cadre du PLF pour 2023 et quel est le montant des crédits supplémentaires ouverts ?

M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis pour le programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». – Dans son discours aux armées prononcé en juillet dernier, le Président de la République a annoncé un objectif de doublement de la réserve opérationnelle de premier niveau, objectif dont vous avez récemment souligné publiquement l'importance ; estimant que nos réservistes ne sont « pas toujours suffisamment bien utilisés », vous avez appelé de vos vœux une réflexion profonde sur l'organisation de la réserve.

Alors que la Cour des comptes a récemment recommandé le transfert aux forces de sécurité intérieure de l'opération Sentinelle, dont les militaires sont pour beaucoup issus de la réserve opérationnelle de l'armée de terre, quels sont à l'heure actuelle vos axes de réflexion sur l'évolution de la doctrine d'emploi des réservistes militaires ? Estimez-vous que les réservistes doivent-êtr dédiés à des tâches spécifiques, notamment sur le territoire national, ou pensez-vous qu'ils devraient pouvoir être intégrés à l'ensemble des missions assurées par nos forces armées ?

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure pour avis pour le programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». – L'exercice budgétaire 2023 correspondra au troisième et dernier volet de mise en œuvre de la NPRM déployée à partir de 2021.

Si cette réforme a permis d'améliorer la lisibilité des primes et indemnités perçues par les militaires, en réduisant leur nombre de plus de 170 à 8, elle n'a pas conduit à une revalorisation globale de la rémunération de nos soldats, marins et aviateurs.

Malgré des sujétions plus lourdes que dans la société civile, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) documente depuis plusieurs années un décrochage entre le niveau de vie des militaires et celui des fonctionnaires civils et des employés du secteur privé. Alors que l'inflation atteint aujourd'hui 6 % en glissement annuel, il devient essentiel de préserver le pouvoir d'achat des militaires.

Pensez-vous que leur niveau actuel de rémunération suffit pour assurer l'attractivité de nos armées ? Quelles sont vos pistes de réflexion dans ce domaine pour la prochaine LPM ?

Dans le cadre de la préparation de celle-ci, comptez-vous faire évoluer le plan Famille, et en quel sens ?

M. Sébastien Lecornu, ministre des armées. – L'inflation est un défi qui s'impose à nous. Il ne faut pas se raconter d'histoires : sur la marche de 3 milliards d'euros dont nous disposons, on estime que l'inflation, à son rythme actuel, mange 1 milliard. Ce problème ne concerne évidemment pas que le ministère des armées. Quelles solutions sont sur la table ? Heureusement, nos crédits augmentent, mais cela ne suffit pas.

La question des carburants est cruciale. Je veux à ce propos préciser le fonctionnement de l'article 5 de la LPM sur les besoins en carburant des armées. Cela se fait en gestion et ne peut être prévu. Chaque année, on consomme d'abord les AE et les CP ouverts, peu importe le prix du carburant et l'activité opérationnelle. Si l'ensemble des crédits sont consommés, on déclenche l'article 5 : le Gouvernement demande alors au Parlement des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative. Cette année, 50 millions d'euros supplémentaires nous ont ainsi été octroyés. Je souhaite qu'une telle disposition figure toujours dans la prochaine LPM.

Quant aux reports de charges, c'est un peu « La Cigale et la Fourmi ». On peut se permettre de proposer 1 milliard d'euros de reports de charges parce que Florence Parly n'en avait pas abusé auparavant, mais avait fait l'effort de les réduire. Une fois la bise venue, on peut les réaugmenter grâce à ces efforts. Je défends notre proposition, car elle permet de garder l'effet de nos 3 milliards d'euros, en dépit de l'inflation. Il faudra, en fonction du rythme de celle-ci, vous rendre compte de notre situation au cours de l'année 2023.

Concernant le Scaf et la construction de la prochaine LPM, j'ai entendu les remontrances que m'a faites le Sénat au début de l'été. J'ai exposé ma méthode de co-construction avec le Parlement de ce texte. Monsieur Perrin, je n'ai pas peur du Sénat ; c'est bien pourquoi j'y étais candidat, et candidat heureux, l'an dernier ! J'aime la démocratie représentative et le Parlement. Ce sujet est grave et sérieux ; de nombreuses contraintes s'imposent à nous. Il est sain de partager réflexions et décisions, surtout quand elles ont des effets sur plusieurs décennies.

Les comparaisons avec d'autres pays sont délicates, entre notre modèle de dissuasion nucléaire et l'étendue de notre outre-mer. Contrairement à certains, nous n'avons pas encore annoncé d'augmentations de crédits d'ici à 2030, puisque la LPM en cours demeure applicable. Là aussi, c'est à la fin du bal qu'on paie les musiciens ! Cela dit, on peut débattre du lien entre niveau de la dépense et efficacité du modèle d'armée. Ce n'est pas toujours lié, même si la dépense aide en matière technologique : le courage des combattants et la doctrine d'emploi des forces importent tout autant. Certains pays ont des casernes bien équipées dont les militaires ne sortent jamais... Je défends notre modèle d'armée ; il est attractif pour nos jeunes, car c'est une armée d'emploi ; nos généraux en parleront mieux que moi.

Concernant ce modèle d'armée complet, on doit en loi de finances découper notre vision en missions et en programmes ; pour une vision globale, il faudra attendre la nouvelle LPM. Celle que vous avez votée comporte des annexes détaillant nos cibles capacitaires. En

loi de finances, on tente d'atteindre ces objectifs. Lors de la prochaine LPM, on déterminera quelle armée nous voulons en 2030. Il faudra arrêter ce que l'on veut faire seul à tout prix et ce pour quoi il vaut mieux travailler au sein de nos alliances. Nous tenons à notre modèle complet : nos voisins britanniques ont décidé de suspendre certaines fonctionnalités de leur armée, faisant le pari qu'ils pourraient les réactiver en cas de besoin, mais ils peinent aujourd'hui à les régénérer. Notre vision stratégique, issue des propositions de notre chef d'état-major des armées, maintient et durcit la cohérence de notre modèle, face à la double menace du terrorisme militarisé en Afrique et de l'agression russe en Ukraine, à laquelle s'ajoutent des menaces hybrides et celles qui pèsent sur notre outre-mer.

Les munitions sont pour la France, à l'exception de ce que le Président de la République pourrait donner à nos amis ukrainiens, comme nous l'avons déjà fait. Elles sont fabriquées en France. Quant au bon fonctionnement de l'économie de guerre, cela dépend des entreprises : certaines d'entre elles ont bien compris le message. Ainsi, il fallait au moins 24 mois à Nexter pour fabriquer un canon Caesar ; il pourrait désormais être fabriqué en 12 mois seulement. Notre industrie est capable d'une telle résilience ! Il faut un travail en profondeur pour donner de la visibilité et revenir sur certaines dépendances. Il nous faudra accompagner notre industrie de défense et être fermes en tant qu'État client.

Madame Conway-Mouret, la question du coût des Opex est clé. Désormais, une provision de 1,2 milliard d'euros est garantie chaque année. Si leur coût dépasse ce montant, il faut trouver une solution, d'abord par la solidarité interministérielle. C'est la loi et c'est un bon principe. Comme pour les carburants, on ne doit pas freiner notre capacité à défendre ainsi notre pays. Enfin, des lois de finances rectificatives peuvent nous donner, pendant l'exercice budgétaire, la capacité de modifier les choses.

Sur les coûts précis en 2022, je ne peux pas encore répondre à votre question. Ces crédits seront importants, pour deux raisons : le redéploiement du Mali au Niger a été une grande réussite logistique, mais a nécessité des moyens, tout comme notre présence au Niger ; les missions de réassurance sur le flanc est de l'Otan, de la Roumanie aux pays baltes, missions rendues nécessaires par l'invasion russe de l'Ukraine, que l'on ne pouvait prévoir lors du vote des crédits l'an dernier, requièrent aussi des moyens importants, entre 600 et 700 millions d'euros aujourd'hui. Tout cela coûte cher, il faut l'assumer devant nos concitoyens.

Quant au fonds spécial pour l'Ukraine, nous vous le proposerons, soit par voie d'amendement au projet de loi de finances, ou en projet de loi de finances rectificative. Le calendrier de la guerre ne correspond pas à notre calendrier budgétaire... Je signerai ce jeudi la convention portant création de ce fonds, doté de 100 millions d'euros, avec le ministre ukrainien de la défense ; les deux premières commandes, de 5 millions d'euros chacune, sont déjà engagées.

Les Rafale d'occasion cédés à la Grèce ont déjà été commandés, ils seront livrés avant la fin de cette LPM. Quant à ceux que nous cédon à la Croatie, au nombre de douze, ils seront commandés en 2023 et également livrés avant la prochaine LPM. Je le redis : je ne souhaite plus que l'armée de l'air et de l'espace constitue le tampon de nos différents exports : il faut garantir l'intégrité de nos moyens !

Monsieur Allizard, rassurez-vous : si les autorisations d'engagement pour le renseignement diminuent légèrement, cela correspond seulement aux dépenses engagées pour

le nouveau siège de la DGSE, pour lequel les AE avaient déjà été ouvertes en 2022. Cette diminution n'a donc pas d'effet sur la politique de renseignement en tant que telle.

Quant au Scaf, j'ai bien déclaré que notre attente est « que cela se fera ». Oui, il y aura un avion du futur, un successeur au Rafale, qui aura vocation à participer à la dissuasion nucléaire et à nos politiques d'export. Oui, il y a une vision française, fondée sur des coopérations synallagmatiques : les deux parties doivent y trouver leur compte. J'ai rappelé à l'Allemagne et à l'Espagne que le Scaf doit se faire, car nous avons besoin d'un tel avion, mais aussi d'un système de *cloud* collaboratif, ainsi que de drones autour de cet avion. Nous devons tous exprimer ce besoin dans nos prises de position publiques.

M. Christian Cambon, président. – Y a-t-il un plan B ?

M. Sébastien Lecornu, ministre des armées. – La France n'a pas à rougir de son savoir-faire. Je crois à l'utilité de cet avion pour la dissuasion nucléaire comme pour nos exports. De tels programmes sont toujours longs et compliqués, mais je ne partage pas l'avis de certaines formations politiques peu représentées au Sénat qui dénoncent ce programme *a priori*. En revanche, nous devons nous engager franchement dans une telle coopération et dire clairement ce qu'on veut. Cela vaut aussi pour le char.

Concernant les PME et la relocalisation, pour une filière de munitions de petit calibre, c'est le covid plus encore que l'Ukraine qui nous en a rappelé la nécessité pour notre souveraineté ; cela fait partie de la feuille de route du DGA. Il ne faut plus de fragilités dans les stocks, les sous-traitances, ou les outils de production. Il n'est plus aberrant d'évoquer les risques de sabotage. La galaxie de l'économie de guerre est globale et le combat ne se gagnera pas en un soir. Notre modèle industriel est imbriqué avec notre modèle d'armée ; après-guerre, communistes et gaullistes ont su coopérer pour construire cette souveraineté française.

Monsieur Vaugrenard, je vous rassure : les chiffres sortis dans la presse sont faux. On ne part pas de la courbe, mais des effets militaires réels. Jadis, on parlait de la courbe parce qu'elle diminuait. Désormais, la LPM se traduit par des augmentations de crédit. Le vrai sujet, c'est quel modèle d'armée on veut avoir ; il faut en déduire la courbe. Je ne pourrais pas proposer au Sénat de coconstruire la nouvelle LPM si une cible chiffrée était déjà arrêtée ! Du moins, je peux vous dire qu'on ne va pas se mettre à diminuer des moyens qu'on vient d'augmenter. La pente de croissance actuelle, ce n'est pas déjà si mal.

Quant à Exxelia, monsieur Allizard, ils ont des activités qui nous intéressent directement du point de vue stratégique. La disposition dite « Montebourg » permet à l'État de s'immiscer dans une transaction s'il estime qu'elle peut nuire à notre souveraineté. Les équipes du DGA et mon cabinet procèdent actuellement à des tours de table pour défendre nos intérêts ; je ne peux pas vous en dire plus aujourd'hui, mais j'ai bon espoir de pouvoir être plus précis avant la fin de l'année.

Le déménagement de la DGSE n'est pas qu'un changement de bâtiment, monsieur Vaugrenard ; il s'accompagne aussi d'une réorganisation profonde de ce service, dont l'identité militaire est clé. La réforme voulue par Bernard Émié permet de s'adapter aux nouvelles menaces et à leurs géographies. Il faudra, pour la prochaine LPM, s'interroger sur les moyens nouveaux à donner à la DGSE, notamment dans le domaine cyber, pour que nos agents puissent craquer les codes quantiques de demain.

Quant aux comparaisons avec les Britanniques et les Allemands en matière de renseignement, une réponse détaillée pourrait ne pas être très diplomatique ni adaptée à une audition ouverte... Disons simplement que nous n'avons pas à rougir de ce que nous faisons !

Concernant le montant des crédits alloués au MCO, monsieur Cigolotti, il est toujours bienvenu qu'ils augmentent ; il reviendra au chef d'état-major des armées de déterminer s'ils sont suffisants. Nos armées ont mené un travail délicat, en se concentrant sur les urgences. Les crédits que nous vous demandons pour 2023 iront directement sur le terrain, qu'il s'agisse d'aéronautique ou de munitions. Cela s'accompagne aussi des renforts prévus dans la LPM pour les équipes qui suivent les munitions.

Madame Gréaume, merci pour votre fidélité au SSA. Je vous communiquerai les chiffres que vous me demandez au plus vite. À mes yeux, le SSA est crucial. On ne peut pas avoir un engagement durci et cohérent si ce service de soutien vital ne suit pas. Or ce service a été abîmé et sollicité à l'excès, y compris par moi-même en tant que ministre des outre-mer... Nos soldats prennent des risques parce qu'ils savent qu'ils recevront les meilleurs soins : dans le contrat opérationnel, le SSA n'est pas un à-côté. Dès lors, dans le cadre de la nouvelle LPM, il nous faudra une copie complètement nouvelle pour ce service, avec un bond spectaculaire sur la réserve, de manière à nous adapter au niveau d'intensité auquel nous sommes confrontés : il pourrait y avoir à la fois une pandémie, un attentat de masse et un besoin opérationnel en Opex... En 2023, le SSA se verra attribuer 289 millions d'euros, contre 282 millions cette année, augmentation déjà significative.

Monsieur Guerriau, le groupe de travail que nous allons constituer avec vous sur la nouvelle LPM s'intéressera à la réserve. On ne peut pas parler de haute intensité sans un modèle beaucoup plus cohérent pour nos réserves. Doubler la réserve, c'est aussi faire en sorte que les réservistes ne la quittent pas. Cela dépend de beaucoup de choses, d'une unité à l'autre, d'un groupement de gendarmerie à l'autre ! Il faut s'interroger sur la doctrine politique de la réserve. Y voit-on un devoir pour les signataires d'un engagement à servir dans la réserve (ESR), ou un droit pour chaque citoyen de participer à la défense du pays ? Si c'est un droit, les limites d'âge et les conditions physiques doivent être revues en profondeur. Aujourd'hui, nous refusons des personnes atteintes d'obésité qui veulent servir dans les services cyber, parce que telles sont les règles ! Les états-majors travaillent aussi à une logique territorialisée de la réserve, pour remédier aux « déserts militaires » que sont devenus certains départements.

Madame Carlotti, la NPRM repose sur une approche plus indemnitaire qu'indiciaire. Vous avez raison d'insister sur le pouvoir d'achat des militaires, mais il nous faut être très pédagogues : la NPRM procède à une rationalisation, à une simplification et à une hausse du régime indemnitaire, à hauteur de 500 millions d'euros. La question indiciaire demeure, mais je ne suis pas sûr qu'elle soit partout centrale pour l'attractivité des armées. Elle l'est sans doute davantage dans les métiers nouveaux, notamment cyber, où les enjeux de fidélisation sont très clairs.

Quant au nouveau plan Famille, j'ai déjà quelques idées, notamment sur la manière dont on peut associer les collectivités territoriales à cet enjeu. Un travail peut être mené sur les rentrées scolaires, le ministère des armées étant celui qui connaît le plus de mutations. On peut encore fluidifier les choses en la matière. Il faut aussi travailler sur l'hébergement, où des bailleurs civils peuvent être mis à contribution.

M. Olivier Cadic. – La Chine cherche à utiliser sa domination technologique à des fins de surveillance. Le chef de l'agence britannique de renseignement appelle les pays occidentaux à agir en urgence pour contrer cette menace. On recense ici cette année 9 attaques d'espionnage venant de hackers sinophones. Les nouveaux moyens humains annoncés pour la guerre hybride seront-ils suffisants ?

L'arme laser, cruciale pour la lutte anti-drones, est une mission prioritaire pour nos armées, mais la France a pris du retard. La société Cilas, acteur indispensable en la matière, connaît une situation financière catastrophique, doublée d'une grave dépendance technologique envers les États-Unis. Seul un développement de son partenariat avec Lumibird, leader européen pour les lasers, est susceptible de retourner cette situation. Allez-vous prendre rapidement les mesures qui s'imposent ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – La guerre en Ukraine a accentué l'intensité des stratégies hybrides de manipulation de l'information mises en œuvre, notamment dans l'espace méditerranéen, par des puissances hostiles à la présence européenne dans les Balkans et en Afrique du Nord. Quelles mesures envisagez-vous pour accélérer le déploiement de moyens de lutte contre la désinformation et éviter de perdre la bataille des récits en Méditerranée ?

M. François Patriat. – Vous avez évoqué la mission de réassurance menée par la France sur le flanc oriental de l'Otan et notamment en Roumanie. Face aux bombardements du territoire ukrainien, le président Zelensky multiplie les demandes de matériel militaire et de formation de soldats. À l'heure où notre liberté n'est plus acquise, notre soutien militaire à l'Ukraine est plus que jamais nécessaire. Quel est le nouvel agenda d'accompagnement militaire de l'Ukraine prévu pour les semaines à venir ?

Mme Nicole Duranton. – En mars 2021, l'UE a mis en place la Facilité européenne pour la paix, nouvel instrument financier pour ses actions extérieures ayant des implications militaires, d'une valeur de 5 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Ce fonds a servi dans le contexte de la guerre en Ukraine. À quelle hauteur la France y participe-t-elle ? Le montant de ce fonds et notre participation devront-ils être rehaussés au vu de la situation ?

M. Guillaume Gontard. – Votre prédécesseure a engagé un processus indispensable de verdissement de nos armées et de leurs bâtiments, tant pour leur coût énergétique que pour le confort des militaires et de leurs familles. Pourtant, l'effort mené reste assez lent : le remplacement de 1 600 chaudières s'étale jusqu'en 2031, 150 seulement seront remplacées en 2023. Cet effort n'est pas plus rapide que celui qui est demandé aux Français, alors que la défense pourrait être exemplaire. Pour les transports aussi, principal poste de consommation énergétique, les efforts restent légers : seuls 25 % des véhicules administratifs seront à faibles émissions en 2023. Quelles réflexions menez-vous pour la réduction de consommation énergétique, en matière de logistique, de déplacements, ou de développement de nouveaux équipements ?

M. André Guiol. – En mai dernier, la Cour des comptes a formulé plusieurs recommandations sur la LPM et s'est montrée inquiète des conséquences d'une éventuelle dégradation des finances publiques sur la poursuite de nos efforts de défense. Elle préconise d'exploiter davantage les synergies et les opportunités européennes, notamment en matière d'armement. Si les avantages financiers sont évidents, il s'agit aussi de conforter l'autonomie

stratégique européenne. Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience du Scaf ? Quelles perspectives tracez-vous en matière de coopération européenne ?

M. Alain Cazabonne. – Vous avez demandé si les dépenses assurent l'efficacité d'une armée. Si l'on additionne les budgets militaires des États européens, on arrive à 560 milliards, ce qui ferait de l'Union la deuxième puissance après les États-Unis. Pourtant, son potentiel reste bien inférieur. Des études ont-elles été menées sur cette question ?

M. Sébastien Lecornu, ministre des armées. – Monsieur Cazabonne, plus il y a d'argent, plus les capacités d'action augmentent, mais la notion d'efficacité est au cœur de nos réflexions, tant sur la dissuasion que sur les forces spéciales. L'efficacité, c'est le savoir-faire de nos unités, la qualité des états-majors et des académies militaires, la capacité à viser juste, ou encore la BITD. Ce sera donc un mot-clé de la prochaine LPM, pour que les crédits ouverts servent à quelque chose.

Monsieur Cadic, sur Cilas, le délégué général pour l'armement est à la manœuvre et pourra vous répondre. Le CEMA a élaboré une doctrine sur la lutte informationnelle globale.

Monsieur Patriat, le soutien militaire à l'Ukraine a connu plusieurs phases ; on entre aujourd'hui dans un quatrième chapitre avec ce fonds, qui permettra d'éviter les prélèvements sur les stocks de nos armées et entraînera notre BITD à la résilience et à la réactivité d'une puissance en guerre. Le Président de la République nous a demandé d'instruire de nouvelles propositions ; j'aurai un échange discret ce jeudi avec mon homologue ukrainien. Le soutien de la France s'inscrit dans la durée.

Madame Duranton, la part de la France dans la Facilité européenne pour la paix s'élève à 450 millions d'euros, soit environ 18 % de son budget. Remarquons que certains pays contribuent à la défense européenne, mais sont ensuite remboursés par un fonds mutualiste dont la France est un gros contributeur. La pérennisation de ce fonds, qui a permis de déclencher très vite des cessions, sera au menu des discussions européennes dans les temps à venir.

Monsieur Gontard, voici un chiffre : les armées ont déjà diminué leurs émissions de gaz à effet de serre de presque 20 % ces dernières années ; l'objectif est de diminuer encore de 10 % notre consommation énergétique dans les deux ans qui viennent. Les passoires thermiques restent trop nombreuses parmi nos bâtiments !

M. Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées. – Concernant le champ informationnel, les armées ont bien identifié comme critère de succès la capacité à combiner des actions dans les champs cinétiques et immatériels. C'est l'un des retours d'expérience les plus évidents de la guerre en Ukraine : l'importance de la guerre de l'information, pour laquelle les Ukrainiens font montre d'un certain savoir-faire, même si les Russes y restent très présents. Nous avons évidemment une doctrine en matière de lutte informatique d'influence ; des unités sont chargées de la mettre en œuvre, des actions sont conduites – je pense à l'affaire de Gossi, au Mali.

M. Emmanuel Chiva, délégué général pour l'armement. – Cilas fabrique, entre autres, des armes laser. Lumibird est aussi un fournisseur mondial de diodes laser, notamment pour le domaine spatial. Le service des affaires industrielles et de l'intelligence économique (SIIE) de la direction générale pour l'armement (DGA) prend garde à ce que les actifs

critiques pour la BITD – outre la douzaine de fournisseurs majeurs, elle compte 4 000 PME – soient préservés.

Le projet de reprise de Cilas est prêt. Nous attendons l’avis de la direction générale de la concurrence de la Commission européenne qui sera rendu le 14 octobre. Nous espérons un avis positif, qui permettra la reprise par Safran et MBDA, alors que les actionnaires actuels sont ArianeGroup, à 63 %, et Lumibird, à 37 %. Lumibird garderait ses parts et nous ferons en sorte de préserver le développement de la filière laser en France.

En matière d’autonomie stratégique européenne, l’on parle beaucoup du Scaf et du MGCS. Aucune aventure industrielle ambitieuse ne s’est faite sans difficulté. Il faut nuancer certains propos. Le Scaf ne met pas en péril ni n’anime à lui tout seul l’ensemble de la coopération européenne. Par exemple, dans le domaine des matériaux et processeurs, il est absolument nécessaire de coopérer.

Outre les mécanismes existants, le Fonds européen de défense (FED), doté de 8 milliards d’euros pour 2021-2027, est une première : il est dédié au financement des activités de R&D pour le monde de la défense, ce qui semblait inimaginable il y a peu. Ce FED va concourir à la relance de l’économie européenne.

L’enjeu majeur pour la France est de trouver un équilibre entre retour sur investissement pour l’industrie, consolidation de la défense européenne et préservation des prérogatives nationales clefs, notamment sur la définition des besoins et sur la gestion des projets.

M. Christian Cambon. – À condition que ce fonds européen finance bien des entreprises européennes...

M. Emmanuel Chiva. – ... ce à quoi nous veillons.

M. Christophe Mauriet, secrétaire général pour l’administration (SGA). – En matière d’économies d’énergie, les enceintes militaires feront l’objet de plus nombreux contrats de performance énergétique (CPE), dont les effets sont puissants pour réduire les consommations.

Le ministère a pris de nombreuses initiatives, qu’il va encore amplifier. Pour les bâtiments, nous mettons l’accent sur de petits travaux avant la saison de chauffe, pour optimiser les consommations ; nous remplaçons systématiquement les ampoules classiques par des LED. Nous encourageons l’emploi des énergies renouvelables, en plus des groupes électrogènes, dans les emprises ou en opérations. Ces actions sont tous azimuts.

Pour les usages, le ministère est relativement précurseur, en encourageant, par exemple, des comportements vertueux en matière d’éclairage. Nous faisons preuve de cohérence et de discipline, conformément à nos valeurs.

M. Emmanuel Chiva. – Dans la conception des nouveaux systèmes d’armes, cet impératif de sobriété énergétique est pris en compte pour évaluer les projets. Les économies d’énergie sont un avantage opérationnel certain. Nativement, nous prenons déjà en compte cette question, y compris dans les cycles de développement et de production, et encore plus aujourd’hui.

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, les sujets abordés sont multiples. Il faudra dialoguer cartes sur table avec le Parlement, *a fortiori* avec le Sénat. Nous sommes disponibles pour construire les voies du consensus. Menaces et défis à relever sont assez bien identifiés : inflation, épaisseur de nos armées – la triste affaire de l’Ukraine nous rappelle à nos responsabilités. Nos armées doivent pouvoir répondre à tous les défis, grâce à une vision lucide des points à améliorer.

En matière de coopérations capacitaires, je rappelle que le Bundestag joue un rôle essentiel. Le Scaf et le MGCS étaient de bonnes idées ; encore faut-il que nos industriels puissent se mettre d’accord, et il faut que, politiquement, nos parlements y voient plus clair. Les déclarations du chef d’état-major allemand, qui parlait cet été de « projets fumeux », méritent des éclaircissements. Nous devons nous parler franchement, et les plans B existent. Nous restons lucides, ouverts au dialogue, dans la plus grande franchise.

Je renouvelle à nos forces armées notre soutien. Leurs besoins en matériel et en matière de conditions de vie et de sécurité restent au cœur de nos préoccupations. Que ce moment budgétaire concrétise cette attention que le Parlement leur porte. Nous espérons une grande qualité dans nos discussions budgétaires et une forte participation des sénateurs et des députés à ce travail essentiel à notre sécurité.

Question diverse - Modification de la composition du Bureau de la commission

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, je vous informe que le groupe socialiste, écologiste et républicain a désigné Mme Marie-Arlette Carlotti et M. Rachid Temal en qualité de vice-présidents de notre commission, en remplacement de MM. Gilbert Roger et Jean-Marc Todeschini.

Mme Marie-Arlette Carlotti et M. Rachid Temal sont désignés vice-présidents de la commission.

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

La réunion est close à 19 h 25.

Mercredi 12 octobre 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de Mme Catherine Colonna, ministre de l’Europe et des affaires étrangères (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 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 11 octobre 2022****- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -***La réunion est ouverte à 14 h 00.***Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée chargée des personnes handicapées auprès du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons cet après-midi Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée chargée des personnes handicapées auprès du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023.

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

Je rappelle à nos collègues qu'un scrutin pour l'élection d'un juge suppléant à la Cour de justice de la République se tient à partir de 14 h 30 et jusqu'à 15 heures en salle des Conférences.

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, chargée des personnes handicapées. – Je vous remercie de votre invitation à venir m'exprimer devant vous non seulement sur le PLFSS, mais aussi, plus largement, sur les orientations qui seront les miennes et celles du Gouvernement en matière de handicap.

Le handicap est une politique prioritaire du Gouvernement, comme l'a affirmé avec force Mme la Première ministre dès son discours de politique générale du 6 juillet 2022. Elle l'a réaffirmé lors du Comité interministériel du handicap (CIH), qui s'est tenu jeudi dernier en présence du Gouvernement, des associations et des représentants des élus locaux. Avec cette instance, Élisabeth Borne a fixé un cap, une méthode et des priorités à notre action. En inscrivant le handicap dans la feuille de route de chacun des ministres, nous nous assurons que le handicap soit toujours inclus dans leur action.

Notre conviction est simple : les personnes en situation de handicap doivent être prises en compte systématiquement dès la conception de toute politique publique. En désignant dans chaque préfecture un sous-préfet « référent handicap », nous nous assurons que ces politiques sont mises en œuvre sur l'ensemble du territoire en coopération avec tous les acteurs locaux concernés et au plus proche des besoins de chacun. C'est une nécessité parce que notre politique du handicap n'a de sens que dans les effets directs qu'elle produit sur le quotidien de nos concitoyens.

Le caractère prioritaire de cette politique se traduit dans ce PLFSS par une augmentation sans précédent de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour le volet « Personnes en situation de handicap » de 5,2 %, soit 730 millions d'euros

supplémentaires. Nous poursuivons ainsi les engagements pris lors de la dernière Conférence nationale du handicap (CNH) du 11 février 2020, alors même que nous préparons activement la CNH de l'an prochain.

Nous pouvons constater les résultats de l'action menée depuis cinq ans dans chaque ministère, mais beaucoup reste à faire. L'attractivité des métiers du secteur social et médicosocial est un enjeu essentiel qui concerne l'ensemble des politiques de l'autonomie. Nous ne pouvons être à la hauteur de nos ambitions sans le travail admirable sur le terrain. C'est pourquoi 300 millions d'euros supplémentaires seront consacrés dans ce PLFSS aux revalorisations de salaires, conformément aux engagements du Premier ministre Jean Castex lors de la Conférence des métiers de l'accompagnement social et médicosocial du 18 février 2022.

Par ailleurs, le secteur social et médicosocial fait face à une inflation importante. C'est pourquoi près de 150 millions d'euros supplémentaires seront alloués aux établissements sociaux et médicosociaux pour personnes en situation de handicap. Comme l'a annoncé Jean-Christophe Combe, le bouclier tarifaire bénéficiera également aux établissements pour adultes en situation de handicap. Et les négociations sont en cours de finalisation pour les établissements pour enfants.

Avec le PLFSS pour 2023, nous poursuivons et amplifions la mise en œuvre de grands objectifs et de politiques prioritaires.

D'abord, 70 millions d'euros supplémentaires seront alloués au développement de l'école inclusive et à la scolarisation des enfants et des adolescents en situation de handicap. Cela favorisera la création de places pour les élèves polyhandicapés et le déploiement des unités d'enseignement en maternelle (UEM) et en élémentaire autisme (UEEA). Nous allons également accroître les coopérations opérationnelles entre l'école et les établissements médicosociaux pour favoriser la scolarisation en milieu ordinaire des enfants en situation de handicap.

Ensuite, 80 millions d'euros supplémentaires seront fléchés en direction des publics prioritaires. Je pense aux adultes en situation de polyhandicaps et aux personnes handicapées vieillissantes. Ces crédits financeront aussi la politique du handicap outre-mer, qui accuse des retards inacceptables.

Par ailleurs, une partie de ces financements vise à prévenir les départs forcés vers la Belgique, tout en permettant le retour en France de ceux qui le souhaitent.

Dernier grand bloc des actions financées par le PLFSS : 80 millions d'euros supplémentaires seront dédiés à l'autisme et aux troubles du neurodéveloppement en dehors de la scolarisation. Ainsi, nous étendons aux enfants âgés de sept à douze ans la politique de détection précoce, qui a permis depuis trois ans à près de 30 000 enfants d'être détectés à temps et mieux accompagnés. C'est pourquoi nous voulons renforcer l'accompagnement suivant le diagnostic, ainsi que le déploiement des unités résidentielles pour les adultes autistes.

Ce PLFSS est donc résolument ambitieux pour le secteur du handicap, qui s'inscrit dans le cycle long de la concertation présidant à la construction de toutes les politiques du handicap. Ce projet tend à appuyer la dynamique des progrès accomplis depuis la dernière CNH, par une hausse des moyens d'ampleur inédite. Le terrain est préparé pour

que la prochaine conférence soit un vrai tremplin pour la suite de notre action. Du fait du caractère transversal de ces politiques, leur financement est assuré par de nombreux budgets différents.

Par ailleurs, ce PLFSS peut être qualifié de « transition ». La future CNH, sous l'égide de la Première ministre, sera l'occasion de proposer un changement de paradigme à la hauteur des attentes des personnes en situation de handicap. Ont été fixés quatre grands axes : l'acte II de l'école et de l'université inclusive, la mobilisation pour le plein emploi des personnes en situation de handicap, la simplification des parcours et l'accessibilité universelle. En parallèle, nous prévoyons de prolonger les efforts sans précédent menés sur l'autisme et les troubles du neurodéveloppement, en construisant une nouvelle stratégie nationale. Des concertations sont d'ores et déjà lancées en ce sens.

Pour terminer, je vous livrerai les deux points fondamentaux, qui seront la boussole de mon action : la simplification, aussi bien des démarches que des procédures, et l'effectivité des mesures.

Toutes nos politiques, nous les mènerons en concertation étroite avec l'ensemble des acteurs concernés. Je pense au Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), mais aussi aux élus locaux, en particulier les départements. Nous souhaitons y associer la représentation nationale, car je sais que vous êtes nombreux à vous investir sur ces sujets.

Cette logique de coconstruction, qui est la norme depuis bien longtemps et que j'ai aujourd'hui l'honneur de porter, c'est précisément ce que veulent introduire le Président de la République et la Première ministre dans l'ensemble de nos politiques publiques. Je terminerai en soulignant le rôle d'avant-garde que jouent les acteurs du handicap en la matière. Je suis prête à répondre à toutes vos questions à ce sujet.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour l'autonomie. – Je ne peux que souscrire à la simplification, nécessaire sans être forcément très coûteuse. Le Comité interministériel du handicap a déclaré que les grandes priorités seraient fixées lors de la CNH. Les intentions correspondent aux besoins, mais les associations sont très critiques sur les moyens alloués dans ce PLFSS. Selon elles, il s'agit d'une mise en œuvre *a minima* des engagements pris lors du dernier CIH. Quel est votre regard sur ces retours ? Le 6 octobre dernier, vous avez évoqué la mise en place des sous-préfets dans les territoires. D'autres mesures ont-elles été annoncées lors du CIH pour l'année 2023 ? Lors de son audition, le ministre Jean-Christophe Combe a indiqué que le PLFSS pour 2023 était « un PLFSS de fin de cycle structurel sur les grandes politiques et qu'il fallait laisser le temps à la concertation sur le handicap avec la préparation de la future CNH » ? Pouvez-vous nous dire comment sera organisée cette CNH ?

Par ailleurs pouvons-nous imaginer que cette CNH soit l'occasion d'aborder le sujet de l'accompagnement des élèves en situation de handicap (AESH), il s'agit d'un point crucial. Le système que vous avez mis en place est transversal. Comment répondre aux attentes des familles, sachant que de nombreux dysfonctionnements sont constatés au lendemain de la rentrée scolaire ?

Vous avez évoqué la stratégie pour l'autisme, dont le cycle actuel s'achèvera en 2022. Faut-il attendre le CNH de 2023 pour avancer sur ces questions et prolonger les actions entreprises ?

Plus globalement, l'annexe B du PLFSS indique que la situation de la branche autonomie serait excédentaire à compter de 2024, avec un excédent à hauteur de 0,9 milliard d'euros. Cet excédent diminuerait ensuite, notamment au regard des engagements de création de postes dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et du financement du temps dédié au lien social auprès des personnes âgées. Dans ce contexte, quelle marge budgétaire resterait disponible pour faire évoluer la situation et les conditions de vie des personnes handicapées ?

Vous avez aussi évoqué les moyens consacrés au fonds d'intervention pour éviter les départs en Belgique. Les crédits de l'année n-1 ont-ils été utilisés ? Comment cela peut-il se traduire concrètement, sachant que les fonds, même s'ils existent dans la maquette budgétaire, semblent inaccessibles ?

Pour conclure, nous avons voté la « déconjugalisation » de l'AAH (Allocation adulte handicapé) et participé aux rencontres dédiées à la préparation de mise en place opérationnelle de cette réforme. Un décret est attendu à la mi-décembre. Pourriez-vous nous confirmer ce calendrier, sachant que la publication de ce texte conditionne le respect du calendrier de mise en œuvre de la réforme ?

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée. – Vous avez évoqué les critiques des associations sur la mise en œuvre *a minima* des engagements précédents. Un bon texte ne passe pas nécessairement par des mesures législatives nouvelles. Et en l'espèce, il ne s'agit pas du tout d'un texte *a minima*, puisqu'il est question de la plus forte augmentation de crédits en direction des personnes en situation de handicap : 5,2 %, alors que l'Ondam est à 3,4 %. Le thème du handicap est bien pris en compte de façon importante. En outre, le budget de l'éducation sur l'école inclusive, qui s'élève à 3,5 milliards d'euros, a été augmenté cette année de 200 millions d'euros. Nous portons aussi l'ambition de recruter 4 000 AESH supplémentaires. La montée en charge est progressive et il faut que nous mettions en œuvre nos ambitions sur le long terme.

Les politiques du handicap se construisent avec toutes les personnes concernées. Nous arrivons en fin de cycle et préparons une nouvelle Conférence nationale du handicap. Pour ce faire, nous nous référons à la méthode de la Première ministre donnée lors du CIH de la semaine dernière. Nous aurons une feuille de route pour les cinq ans à venir et mettons en œuvre aujourd'hui les politiques qui ont été décidées. Par exemple, dans la stratégie autisme, nous continuons de déployer de façon très active les unités spécialisées en école maternelle et élémentaire, ou encore les unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis).

Pour la nouvelle CNH, nous devons construire avec les associations la feuille de route, à partir de laquelle nous déterminerons les moyens. Je pense à l'accessibilité, pour laquelle il nous faut donner une vraie impulsion pour tenter de respecter la date butoir de 2024.

La nomination de référents handicap sera systématique. La Première ministre a annoncé la nomination d'un délégué interministériel à l'accessibilité, sur laquelle l'accent sera mis par le biais des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) et des annonces de Christophe Béchu pour 2023.

Concernant le statut des AESH, qui sont employées par l'éducation nationale, le Président de la République et la Première ministre se sont engagés sur des dispositifs de

« déprécarisation » et d'inclusion périscolaire. Le travail, réalisé conjointement par l'éducation nationale et les collectivités territoriales, sera poursuivi activement cette année.

Le nombre des AESH a, lui, augmenté de 42 % par rapport à 2017. On en compte aujourd'hui 132 000, soit un AESH pour huit professeurs. Je souhaite que nous entamions collectivement une réflexion sur ce sujet. Je suis frappée de constater que, lors de chaque rentrée scolaire, les enfants handicapés sont systématiquement aidés par un AESH. Or certains enfants ont surtout besoin d'outils, d'autres d'une pédagogie adaptée, telle que la formation des enseignants ; certains appellent une aide humaine permanente, quand d'autres requièrent une aide ponctuelle. Avec le ministre de l'éducation nationale, je souhaite que nous nous dirigions vers une évaluation des besoins et des moyens, afin de faire entrer davantage le médicosocial dans les collèges et les lycées. Cette force d'appui doit bénéficier aux enfants en situation de handicap, mais également à toute la communauté éducative. Nous continuerons à y travailler avec force.

Lors de la prochaine CNH, nous travaillerons sur l'acte 2 de l'école inclusive, avec comme objectif de mieux intégrer les professionnels du secteur médico-social au sein de l'école.

Nous avons également lancé une stratégie autisme ambitieuse, dotée de 500 millions d'euros, avec la volonté de toucher tous les troubles du neuro-développement. Des plateformes de dépistage précoces sont désormais proposées à l'attention des enfants âgés de 0 à 6 ans. Plus le repérage est précoce, plus il est possible d'entourer l'enfant et d'agir efficacement pour lui permettre d'entrer à l'école dans les meilleures conditions.

Nous avons demandé à la délégation interministérielle à l'autisme (DIA) de travailler à la conception d'une nouvelle stratégie en matière d'autisme et de troubles du neuro-développement, en portant une attention particulière aux autistes adultes. Comme toujours, cette stratégie sera construite de concert avec les associations.

Si les objectifs de dépenses pour les personnes âgées et les personnes handicapées sont intégrés à la branche autonomie, je précise qu'ils constituent deux sous-objectifs financièrement distincts.

Dans le champ du handicap, la trajectoire pluriannuelle intégrée à l'annexe B du PLFSS prévoit une évolution tendancielle des moyens et 200 millions d'euros environ par an consacrés au financement de mesures nouvelles. Les crédits fléchés vers la branche permettront aussi de revaloriser les concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux départements afin qu'ils puissent financer la hausse de la prestation de compensation du handicap (PCH).

Nous avons, je le crois, réussi à enrayer la dynamique de départs en Belgique, très négative pour notre pays et pour les familles, même si 8 500 personnes en situation de handicap, adultes et enfants, sont encore prises en charge par le secteur médico-social wallon.

Un moratoire a été mis en œuvre pour les enfants depuis 2015, la Conférence nationale du handicap a fait de l'arrêt des départs contraints vers la Belgique une priorité et 2 500 solutions nouvelles sont en cours de déploiement, en Île-de-France et dans les régions Hauts-de-France et Grand Est. Le plan de prévention des départs contraints en Belgique est doté de 90 millions d'euros.

L'individualisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) a été votée en juillet. Nous avons reçu des parlementaires au ministère pour leur expliquer les raisons de la parution tardive du décret. Sa rédaction est en effet particulièrement technique et complexe.

Nous prévoyons de présenter un projet au CCPH et aux parlementaires à la fin du mois d'octobre, et nous espérons que le décret pourra être publié courant décembre.

Nous voulons nous assurer que la réforme ne fera aucun perdant, alors que certaines estimations prévoient jusqu'à 45 000 perdants après le vote de la loi.

Dans le même temps, la caisse d'allocations familiales (CAF) travaille sur la mise à jour de son système d'information, car toutes les prestations qu'elle versait jusqu'à présent étaient conjugalisées. Nous voulons éviter les couacs.

S'il est possible de mettre le nouveau système en œuvre avant le 1^{er} octobre 2023, nous le ferons bien évidemment, dès que nous serons prêts.

Mme Nadia Sollogoub. – Vous avez dit que tout enfant en situation de handicap n'avait pas nécessairement besoin d'un AESH. Toutefois, l'école inclusive ne semble pas non plus constituer une solution universelle. Elle peut aussi être source de difficultés, notamment pour les enfants sourds.

Le projet de budget prévoit-il suffisamment de moyens pour que ces derniers puissent être pris en charge de façon adaptée ?

Mme Jocelyne Guidez. – Nous avons effectué une visite commune à Sainte-Geneviève-des-Bois, et nous avons pu constater que les parents étaient confrontés à un manque de places pour leurs enfants à la fin du cursus en école maternelle. Quelles solutions pouvons-nous leur apporter ?

Par ailleurs, les lieux d'accueil permanents sont souvent loin du domicile, et certaines familles sont parfois contraintes de faire plus de 300 kilomètres par week-end. Elles s'épuisent dans ces trajets, sans compter que le coût du transport n'est pas toujours intégralement compensé. Mme Cluzel avait engagé un travail sur le sujet, me semble-t-il. Qu'en est-il ? Pourrait-on imaginer un système de conventions avec les départements ?

Enfin, je suis très heureuse d'entendre que vous voulez prendre en compte tous les troubles du neuro-développement. C'est en effet indispensable.

Mme Annie Le Houerou. – Je reviens sur les mesures de revalorisation des personnels. Les emplois administratifs et techniques restent exclus du Ségur. Or il est important que tout le monde soit traité de la même manière, surtout au sein des petites équipes.

Par ailleurs, même quand les revalorisations de salaires sont acquises, il semblerait que les associations aient du mal à assumer leurs obligations, les crédits n'étant pas toujours délégués par les agences régionales de santé (ARS).

Il me semble également qu'il reste encore beaucoup de travail à faire sur le dépistage précoce de l'autisme, en dépit des progrès réalisés.

Si nous sommes tous favorables à l'idée de société inclusive, celle-ci n'exclut pas à mon sens la prise en charge de certaines personnes en situation de handicap dans des établissements spécialisés, l'un n'excluant pas l'autre au demeurant. Il s'agit de répondre de façon adaptée à des besoins différents.

Des crédits avaient également été prévus pour créer des lieux de répit à destination des familles dont les enfants sont accompagnés à domicile, mais j'ai l'impression que ces projets peinent à voir le jour – j'ai des exemples en ce sens dans mon département.

Enfin, nous nourrissons quelques inquiétudes sur l'accompagnement des personnes en situation de handicap dans l'emploi. Comment la création de France Travail va-t-elle influencer sur leur prise en charge ?

Mme Michelle Meunier. – À entendre nos collègues, vous constatez, madame la ministre, qu'il reste des points durs à traiter en termes de prise en charge du handicap dans notre pays.

Quand vous parlez d'un PLFSS ambitieux pour la branche autonomie, j'ai quelques doutes. Il me semble qu'il conforte surtout l'existant. Les difficultés de recrutement dans le secteur montrent pourtant qu'il y a urgence, comme le disent les associations.

La semaine dernière, lors d'un débat dans l'hémicycle, votre collègue Agnès Firmin Le Bodo a invité à changer de regard sur le monde du handicap. Nous sommes d'accord, mais par où commencer ?

Mme Corinne Imbert. – Nous avons beaucoup parlé d'inclusion, mais nous avons encore besoin d'établissements spécialisés, notamment de foyers d'accueil médicalisés (FAM). Des crédits sont-ils fléchés vers la création de places en maisons d'accueil spécialisées (MAS) et en FAM, les établissements où les listes d'attente sont les plus longues ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Il me semble en effet temps de répondre à la demande de simplification administrative portée depuis longtemps par les associations. Remplir les dossiers, c'est à chaque fois un parcours du combattant pour les familles.

Philippe Mouiller a abordé le problème des jeunes et des adultes qui sont obligés d'aller en Belgique. Certains enfants doivent même s'y rendre en taxi... Quel coût pour la société ! On pourrait quand même envisager de créer des structures dans le Pas-de-Calais et les autres départements afin de garder nos enfants chez nous.

Plusieurs associations m'ont en outre interpellée dans mon département sur un autre point. Beaucoup de parents d'enfants atteints de troubles du spectre autistique essayent de monter des projets visant à accueillir quelques enfants, avec l'assistance de professionnels. Mais quand ils s'adressent à l'ARS pour créer leur structure, celle-ci les renvoie vers le département ou la région pour obtenir des subventions, sans les accompagner...

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée. – Madame Sollogoub, les moyens existent s'agissant de l'école inclusive pour les enfants sourds, mais nous manquons vraiment de professionnels formés. C'est un problème de formation, et non de moyens.

Madame Guidez, vous m'interrogez sur les solutions disponibles pour les enfants atteints de troubles du neuro-développement après la maternelle ?

Les classes Ulis fonctionnent bien pour certains enfants.

Les dispositifs d'autorégulation permettent pour leur part de former l'ensemble du personnel d'un établissement à l'accueil des publics en situation de handicap. Dans ce cas, il est possible de répondre aux demandes des familles sans avoir besoin de recourir à des AESH.

Mon souci est de proposer une solution adaptée à chacun et d'éviter toute rupture dans sa prise en charge.

Le système de financement des transports est en effet devenu illisible, et je souhaite engager une démarche de simplification en la matière. Le Comité stratégique relatif à la compensation du handicap des enfants et aux transports des personnes en situation de handicap, prévu par la loi du 6 mars 2020, a été installé ; il associe tous les niveaux de collectivités territoriales ainsi que les parlementaires et se devra de proposer des solutions simples, lisibles et facilement mobilisables par les familles.

Le Ségur s'est traduit par un effort important en direction des professionnels du champ sanitaire et d'une partie du champ médico-social : 12 milliards d'euros ont été consacrés en 2022 à l'ensemble des mesures de revalorisation.

En février dernier, la conférence des métiers sociaux a permis de nouvelles avancées, avec l'annonce de 1,3 milliard d'euros supplémentaires destinés à la revalorisation des métiers de la filière socio-éducative, dont 500 millions d'euros pour converger vers une convention collective unique permettant à tous ceux qui n'entrent pas dans le champ des augmentations de bénéficier également d'une revalorisation. Les débuts de carrière à des niveaux inférieurs au SMIC, ce n'est plus possible !

En revanche, s'agissant des revalorisations qui ont été décidées, l'ARS a bien versé les fonds, madame Le Houerou. Certaines associations gestionnaires attendent toutefois la part départementale pour les mettre en œuvre. Mais la part de l'État a été mobilisée au niveau des ARS.

Mme Annie Le Houerou. – J'ai des exemples contraires.

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée. – Si vous voulez bien me les transmettre, nous les examinerons en détail, madame la sénatrice.

Sur l'autisme et l'inclusion en général, je prône une ligne pragmatique. La France a été mise à l'index par l'ONU pour non-respect des recommandations internationales visant à une inclusion totale des personnes handicapées dans la société. Les avis sur notre gestion du handicap sont sévères, mais l'autodétermination des personnes handicapées doit rester, me semble-t-il, notre principale boussole. Quels choix font-elles pour elles-mêmes, pour leur vie ?

Historiquement, nous avons une tradition de prise en charge très institutionnelle du handicap, et celle-ci a eu pour conséquence de placer ces personnes hors du regard de la société.

Quand nous parlons d'inclusion, c'est cette situation que nous voulons renverser : à l'école, dans le travail, dans le sport, dans la culture, les personnes en situation de handicap doivent être incluses à tous les niveaux de notre société.

Oui, notre société a besoin de changer de regard, mais nous savons aussi que nous aurons toujours besoin d'établissements spécialisés pour certains types de handicaps très lourds. Le PLFSS prévoit d'ailleurs des moyens spécifiques pour créer des structures inclusives destinées à accueillir dans de bonnes conditions des jeunes atteints de troubles autistiques particulièrement sévères.

Nous devons continuer l'inclusion – je reste persuadée que l'inclusion scolaire est une bonne chose, qui permet souvent aux enfants de progresser –, mais il nous faut envisager un vrai parcours de vie adapté à chaque typologie de handicap.

La journée nationale des aidants se tenait la semaine dernière. De nombreuses personnes sont concernées dans notre pays, un certain nombre d'entre elles ignorant d'ailleurs qu'elles sont dans une position d'aidantes. Nous devons porter une attention toute particulière aux aidants jeunes et âgés, notamment, en effet, en multipliant les lieux de répit : 252 plateformes ont déjà été déployées, et l'effort va se poursuivre.

L'emploi accompagné fait partie du budget de mon ministère, mais il est rattaché au PLF, et non au PLFSS. Nous avons reconduit l'enveloppe de ce dispositif très pertinent, que j'ai l'intention de faire prospérer, voire d'amplifier, tant les résultats sont encourageants pour l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap.

France Travail se construit actuellement avec tous les acteurs concernés, et le handicap sera pleinement pris en compte dans sa construction.

Nos ambitions sont importantes, madame Meunier, et elles se traduisent dans les budgets. Par exemple, 500 millions d'euros sur la table pour la stratégie autisme, c'est ambitieux !

Oui, notre société dans son ensemble doit changer de regard. Les jeux Paralympiques de 2024 seront notamment l'occasion de porter un éclairage très positif sur le handicap et son apport à notre société. J'attends ce moment avec impatience.

Madame Imbert, plus de 1 000 places en MAS et en FAM sont inscrites dans le PLFSS 2023, pour 55 millions d'euros.

Enfin, oui, je souhaite vraiment simplifier les procédures, de concert avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Ce chantier a été lancé avec le soutien de la CNSA, qui a engagé un travail important avec les MDPH sur l'outil numérique harmonisé afin que les personnes en situation de handicap puissent aussi bénéficier du principe « Dites-le-nous une fois ».

Tandis que nous constatons une nette amélioration des délais de réponse des MDPH, il reste le problème de l'hétérogénéité des réponses données selon les départements. À chaque déménagement, il faut refaire un dossier et, bien souvent, des prises en charge différentes sont proposées. Nous devons donc travailler à une homogénéisation des pratiques des MDPH.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie pour vos réponses, madame la ministre.

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

Questions éthiques relatives aux situations de fin de vie : autonomie et solidarité - Audition du professeur Jean-François Delfraissy, président du Comité consultatif national d'éthique (CCNE), et de MM. Régis Aubry et Alain Claeys, rapporteurs sur l'avis du CCNE

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons maintenant M. Jean-François Delfraissy, président du Comité consultatif national d'éthique (CCNE), pour la présentation de l'avis publié le 13 septembre dernier sur les questions éthiques relatives aux situations de fin de vie. Sont également présents les deux rapporteurs de l'avis, M. Régis Aubry et M. Alain Claeys.

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

Cet avis fait suite à une autosaisine du CCNE et a vocation, selon ses propres termes, « à éclairer le débat citoyen, les pratiques des professionnels de santé et le législateur ».

Le CCNE considère de façon inédite qu'« il existe une voie pour une application éthique de l'aide active à mourir ». Dans le même temps, l'avis relève deux insuffisances : celle du développement des soins palliatifs dans notre pays, bien documenté dans un récent rapport de notre commission, et celle de la connaissance et de la mise en œuvre de la loi du 2 février 2016, dite Claeys-Leonetti.

Partageant ce constat mais en tirant une conclusion différente, huit membres du CCNE ont souhaité publier une réserve, considérant que « franchir ce pas législatif sans ces efforts préalables représenterait un risque de renoncement que nous ne souhaitons pas prendre ».

Le 13 septembre dernier, le Président de la République a annoncé le lancement d'une Convention citoyenne sur la fin de vie, dont le pilotage a été confié au Conseil économique, social et environnemental (CESE) et que la Première ministre a saisie de l'interrogation suivante : « Le cadre d'accompagnement de la fin de vie est-il adapté aux différentes situations rencontrées ou d'éventuels changements devraient-ils être introduits ? ». Les conclusions de la convention sont attendues pour la fin mars 2023.

Dans cette attente, pourriez-vous nous exposer quelle serait cette « voie pour une application éthique de l'aide active à mourir » et en quoi le cadre législatif actuel devrait être modifié, le cas échéant, pour ouvrir cette voie ?

M. Jean-François Delfraissy, président du Comité consultatif national d'éthique. – Permettez-moi de rappeler les conditions dans lesquelles a été élaboré l'avis 139 intitulé *Questions éthiques relatives aux situations de fin de vie : autonomie et solidarité*.

En juin 2021, j'ai souhaité que le CCNE s'autosaisisse de ce sujet, indépendamment d'une commande politique. Un groupe de travail a été constitué et trois rapporteurs ont été nommés. Ils ont auditionné plus de 40 personnes et ont présenté leur travail au CCNE en séance plénière. Toutefois, en fin d'année, une partie des membres du CCNE a changé. Ainsi l'avis 139 n'a-t-il été voté, à une très large majorité, que fin juin 2022.

Une partie des membres du groupe de travail a porté un avis minoritaire sur les recommandations qui pouvaient être faites, ce que je considère comme très sain sur un sujet aussi difficile. Elle a ensuite réfléchi aux conditions dans lesquelles elle souhaitait présenter cet avis minoritaire. Cela s'est fait sous la forme d'une réserve.

Le CCNE est une instance d'intelligence collective. Elle doit tenir compte des avis minoritaires ou différents. Toutefois, sur le fond, la très large majorité des membres du CCNE a voté cet avis, la réserve n'ayant été adoptée que par huit membres sur quarante-cinq.

L'avis comporte trois parties. La première rappelle tout ce qui a déjà été discuté au cours des vingt dernières années, et dresse le bilan de la loi Claeys-Leonetti. Cette loi est-elle suffisamment connue et appliquée ? La réponse est non, qu'il s'agisse du grand public ou des professionnels de santé. La politique de soins palliatifs menée en France depuis de nombreuses années n'est pas à la hauteur d'un grand pays comme le nôtre. Ainsi, dans un certain nombre de départements, il n'existe pas encore de soins palliatifs. Autre cas de figure, les soins palliatifs sont dans un *corner* par rapport à la structure hospitalière. En outre, dans les Ehpad ou à domicile, les soins palliatifs sont très peu développés.

Dans la deuxième partie de l'avis, nous nous sommes intéressés aux situations auxquelles la loi Claeys-Leonetti ne répondrait pas totalement. Nous avons identifié un certain nombre de cas concernant les personnes atteintes de maladies chroniques dégénératives ou de maladies incurables à moyen terme, soit au bout de quelques semaines ou quelques mois. Nous avons précisé les conditions éthiques dans lesquelles une porte pourrait être entrebâillée sur une vision nouvelle de ce que pourrait être une mort dans la dignité.

La troisième partie vise à permettre qu'un grand débat national puisse s'ouvrir sur ce sujet. Le Président de la République, dans son communiqué, a suivi le CCNE. Ce débat concernera le CESE, qui organisera une convention citoyenne, le CCNE et les espaces éthiques régionaux, qui mettront en place des réunions d'information pour les citoyens, lesquels sont perdus dans la terminologie, mais aussi le Centre national des soins palliatifs et de la fin de vie, qui sera à l'écoute des équipes soignantes impliquées dans les soins palliatifs. Car, dans notre pays, on a médicalisé la mort depuis de nombreuses années, puisque 90 % des décès surviennent à l'hôpital.

Finalement, la question essentielle est la suivante : notre mort nous appartient-elle ou appartient-elle à la société, qui l'a déléguée aux médecins ? Cette question fondamentale est désormais sur la table.

M. Alain Claeys, rapporteur sur l'avis n° 139 du Comité consultatif national d'éthique sur les questions éthiques relatives aux situations de fin de vie. – Le président du CCNE a posé le sujet de l'équilibre entre la solidarité et l'autonomie de la personne. Pourquoi avons-nous décidé de nous en autosaisir ?

Tout d'abord, le débat animait la société et des initiatives parlementaires avaient été prises. Ensuite, la situation des soignants dans les hôpitaux et les Ehpad témoignait d'un véritable mal-être, ces derniers constatant un manque de moyens pour prendre correctement en charge les patients. Enfin, la période du covid a engendré des drames dans les Ehpad.

Depuis vingt ans, les parlementaires ont travaillé pour relier les deux bouts de la chaîne, à savoir la solidarité et l'autonomie. Je pense à la loi de 1999 visant à garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs - sous doute faudrait-il les renommer « soins

d'accompagnement » -, qui témoigne de la volonté de solidarité de la Nation. Je pense également à la loi Kouchner de 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, qui vise à renforcer le pouvoir des patients dans le cadre de l'arrêt d'un traitement. Et je pense aussi à la loi Leonetti de 2005, qui concernait l'obstination déraisonnable. Ce sujet reviendra d'actualité dans les jours qui viennent, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité. Je pense enfin à la loi de 2016, qui visait à créer trois nouveaux droits : la directive anticipée opposable, la personne de confiance et la sédation profonde et continue jusqu'au décès.

Dans ce cadre législatif, on a toujours cherché l'équilibre entre solidarité et autonomie, ce qui soulève trois questions.

Les trois questions auxquelles nous devons répondre sont assez simples.

D'abord, les lois que j'ai énumérées sont-elles correctement appliquées sur l'ensemble du territoire ou bien y a-t-il des inégalités sociales ou territoriales dans leur application ? Nous répondons que, clairement, de telles inégalités existent, par exemple en matière d'offre de soins palliatifs selon les départements, mais nous déplorons également l'absence, à l'échelon national, de recherche et de professeurs d'université-praticiens hospitaliers (PU-PH) dans cette discipline. Du reste, je parlais d'accompagnement et on constate une volonté de mobilité de la part des familles, afin de ne pas terminer sa vie à l'hôpital. Or le retard des soins palliatifs est grand, tant dans les Ehpad qu'à domicile.

Ensuite, y a-t-il une dévaluation la loi de 2016 ? Selon nous, non ; simplement, elle demeure méconnue. Par exemple, le centre hospitalier universitaire (CHU) de Poitiers a dû recruter une infirmière ayant travaillé en oncologie, en soins palliatifs et dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), afin de populariser la notion de directive anticipée, auprès tant des patients que du corps médical. On constate la même ignorance à l'égard de la sédation profonde et continue. Cette loi va faire l'objet d'une évaluation de l'Assemblée nationale.

J'en viens enfin à la troisième question, qui ne doit pas être dissociée des deux autres, car ce serait un contresens que de réduire l'avis du CCNE à l'aide active à mourir : existe-t-il des situations particulières auxquelles même la loi de 2016 ne répond pas et sur lesquelles on peut légitimement s'interroger ? On touche là à la question de l'autonomie, car il ne saurait y avoir d'autonomie sans solidarité. Une société qui laisserait aux personnes seules la prise en compte de la mort serait inacceptable. Nous avons donc abordé ce sujet, en nous demandant s'il était éthique pour le législateur de l'aborder et comment l'encadrer.

Sur les recommandations, je ne développe pas ; sans doute, il ne nous appartient pas de nous prononcer sur l'opportunité d'un référendum, mais, d'après nous, eu égard à la complexité du sujet, c'est à la démocratie représentative de s'en emparer, après l'organisation d'une conférence citoyenne.

M. Régis Aubry, rapporteur sur l'avis n° 139 du Comité consultatif national d'éthique sur les questions éthiques relatives aux situations de fin de vie. – Je vous remercie, d'être attentifs à ces questions complexes. Ce sujet est difficile, car personne n'a d'expérience personnelle de la fin de vie et les expériences liées à un proche sont forcément douloureuses. C'est pourquoi il est difficile de débattre et c'est pourquoi nous avons tâché, pendant un an, de prendre de la distance par rapport à nos propres expériences.

Je veux insister sur les spécificités de notre autosaisine. Je précise que je suis médecin, professeur de médecine palliative et engagé sur le sujet depuis longtemps.

Nous ne devons pas ignorer le changement important de paradigme qui a lieu dans le champ médical sur ces questions. Nous sommes aujourd'hui confrontés à des situations impensées de fin de vie, engendrées par le progrès médical : nous sommes confrontés à des personnes souffrant de maladies chronicisées, incurables. C'est comme si l'on avait allongé le temps de la fin de l'existence et repoussé la question de la propre finitude de l'homme. Ainsi, certains cancers sont transformés en maladies chroniques, on augmente l'espérance de vie de certaines maladies neurodégénératives. Ces situations impensées sont liées au vieillissement, conséquence de ces avancées techniques : de plus en plus de personnes atteignent un âge très avancé et souffrent alors d'une polypathologie, de plusieurs maladies synchrones.

Dans ce contexte, nous sommes confrontés à trois types de questions.

D'abord, comment faire pour que la médecine ne fabrique pas de situations insensées ? Elle peut faire beaucoup de choses, mais ce n'est pas parce que l'on peut faire que l'on doit faire, quand faire conduit à de la souffrance.

Ensuite, les différents plans de développement des soins palliatifs suffisent-ils ? Nous insistons sur la nécessité d'intégrer une culture palliative à la pratique professionnelle de tous les professionnels de santé. Il faut, pour cela, actionner deux leviers, la formation et la recherche, insuffisamment mobilisés aujourd'hui. On ne forme pas assez à la réflexion sur la finitude de l'homme – les humanités médicales ont presque disparu – et à la réflexion éthique, interprofessionnelle et exigeant de savoir débattre, de savoir ne pas être trop sûr de soi.

Au-delà de ces deux questions, nous sommes et serons confrontés à des situations, rares, de personnes dont l'existence, avant la toute fin de leur vie, avant le champ d'application de la loi Claeys-Leonetti, n'est plus que souffrance. Ces personnes, qui doivent avoir bénéficié de soins palliatifs – on imagine mal que ce soit optionnel –, demandent une aide active à mourir. Nous avons réfléchi à la notion d'aide active à mourir.

Il faut distinguer, dans ce domaine, l'assistance au suicide de l'euthanasie. La première consiste à permettre à une personne d'accéder à un produit létal, qu'elle se délivre elle-même. Il faut savoir que, dans l'Oregon par exemple, un nombre important de personnes qui ont demandé l'aide active à mourir ne vont pas chercher le produit létal et que, parmi celles qui vont le chercher, plusieurs ne l'absorbent pas ; ainsi, ce n'est pas parce que l'on fait une demande que l'on va au bout de celle-ci. Par opposition, l'euthanasie – l'administration d'un produit létal par un tiers – est sans recours. Cette nuance est fondamentale. Nous essayons de travailler sur le respect de l'autonomie de la personne autant que sur notre devoir de solidarité à l'égard des personnes en grande souffrance. Nous insistons également sur le fait que, à la lumière de quelques travaux de recherche, une demande ne signifie pas forcément une volonté ; elle peut exprimer, par exemple, un épuisement de vivre. Aussi, avant d'être l'expression d'une volonté, toute demande doit être analysée. On imagine mal que l'on accède, par simple demande, à l'assistance au suicide ; la demande doit être finement analysée et confirmée par un collectif, réitérée, ferme. Nous insistons sur cette distinction entre l'assistance au suicide et l'euthanasie.

L'assistance au suicide est le segment sur lequel il pourrait être, selon nous, éthique de faire évoluer le droit, afin de répondre, par solidarité, par respect pour l'autonomie

de la personne, à certaines demandes. Ces situations sont, d'après mon expérience, très rares, mais cela ne doit pas nous empêcher d'y réfléchir.

Il nous faut donc tout à la fois concevoir une politique d'accompagnement de la vulnérabilité – vieillissement et soins palliatifs – qui soit à la hauteur des besoins, lesquels ne sont pas couverts aujourd'hui, et mener une réflexion sur l'assistance au suicide. Même s'il ne faut pas conditionner la seconde à la première, il nous semble indispensable de mener les deux de front ; on n'imagine pas de faire évoluer le droit relatif à l'assistance au suicide sans avoir une politique volontaire d'accompagnement des situations de vulnérabilité.

Toutes ces nuances nous paraissent essentielles. Nous avons la fâcheuse tendance de vouloir simplifier ce qui est complexe, mais, en l'occurrence, il ne faut pas y céder. D'où l'importance du débat public, car cette complexité doit être exposée et assumée. Il nous paraît fondamental de garder des nuances essentielles ; ensuite, sur ce fondement, on peut imaginer une évolution du droit.

Mme Corinne Imbert. – Six ans seulement se sont écoulés depuis la dernière intervention du législateur. La situation a-t-elle à ce point changé que le CCNE, qui jugeait en 2013 qu'il n'était pas souhaitable de légaliser l'assistance au suicide, estime maintenant nécessaire de le faire, en identifiant dans son avis une voie pour une application éthique d'une « aide active à mourir » ? Pour le justifier, cet avis fait référence à des éléments objectifs – des situations limites, l'allongement de la fin de vie en raison de la médicalisation – et des éléments subjectifs, comme l'extension de situations de solitude ou une demande croissante d'autonomie psychique. Pourrait-on circonscrire plus précisément les situations objectives ? Au fond, la voie qu'identifie l'avis ne revêt-elle pas une dimension plus subjective qu'objective, en prenant en compte les personnes qui veulent mourir plus que celles qui vont mourir, le suicide plus que la fin de vie ?

Un argument en faveur de la législation sur l'aide active à mourir consiste à affirmer que cela correspond à une demande claire de la société. Mais, d'une part, encore faudrait-il connaître l'état exact de l'opinion sur le sujet ; selon certains sondages, une partie importante de nos concitoyens préfère les soins palliatifs à l'aide active à mourir. D'autre part, la volonté peut changer : nombre de personnes arrivant dans une structure de soins palliatifs avec la volonté de mourir finissent, après quelque temps passé dans cette structure, par souhaiter vivre un peu plus longtemps. Or, une fois la loi votée, elle s'applique à tous.

Par ailleurs, la modification de la loi pour autoriser l'aide active à mourir ne pourrait-elle servir de prétexte à ne pas développer les soins palliatifs, qui sont, tout le monde en convient, insuffisants sur notre territoire ?

Enfin, que pensez-vous de l'évolution de l'expression « mourir dans la dignité », transformée par certains en « mourir dans la liberté » ?

M. Bernard Jomier. – Vos explications orales m'ont parfois semblé plus convaincantes que ce qui est écrit dans le rapport, ce qui renvoie à la difficulté de parler du sujet.

Le principe d'autonomie n'a cessé de prendre de l'importance au fil des lois de bioéthique, de sorte qu'il nous faut désormais nous interroger sur ses limites : est-ce que ma mort m'appartient ? Il est très difficile d'apporter une réponse à cette question.

Si cette évolution correspond à une demande de la société, il ne faut pas pour autant négliger le principe de l'intérêt général. Le législateur ne pourra pas trancher la question de la nécessité d'une nouvelle loi sans apporter une réponse à celle des limites du principe d'autonomie.

Vous tracez des lignes rouges, et la principale porte sur le réel accès des Français aux soins palliatifs. Mais qui peut croire que d'ici trois à cinq ans tous les Français auront accès à ces soins ? Je n'en suis vraiment pas convaincu, car la situation évolue à un rythme bien trop lent. On entend dire, dans le débat public, que le CCNE « ouvre la porte à une législation sur l'aide active à mourir » : j'en conclus que ce n'est pas pour demain.

On ne légifère pas à partir de l'expérience personnelle. C'est la raison pour laquelle je me suis abstenu lors du vote sur le texte de Marie-Pierre de La Gontrie, car le débat avait été trop empirique. En revanche, il a permis de poser la question fondamentale du suicide assisté par opposition à l'euthanasie. Jusqu'où accepte-t-on que les soignants interviennent ? Peuvent-ils participer directement au processus qui consiste à donner la mort ? Toute société fonctionne sur une répartition des rôles qui doit être compréhensible pour chacun.

Peut-on au nom du principe d'autonomie permettre qu'un citoyen accède au suicide assisté ? Et doit-on donner aux soignants la possibilité de participer au processus ? Telles sont les deux questions que la loi doit prendre en compte de manière bien distincte si l'on veut qu'elle soit applicable.

Mme Catherine Deroche, présidente. – L'Ordre des médecins travaille sur le sujet des soignants et rendra un rapport au début du mois de novembre prochain.

M. Alain Claeys. – La loi de 2016 ne couvre pas tous les sujets que nous abordons dans cet avis, notamment les situations exceptionnelles que nous avons déjà mentionnées dans nos précédents avis.

Parmi les facteurs objectifs, figure le fait que la sédation profonde ne peut pas être administrée médicalement quand le pronostic vital est engagé non à court mais à moyen terme. Or, sous réserve que des soins d'accompagnement existent, la question peut se poser dans certaines situations. C'est dans ce cadre que nous avons abordé le sujet de l'aide active à mourir.

Notre rapport manque-t-il de précision ? Je ne saurais le dire. Quoi qu'il en soit, il ne suffira pas d'un plan financier annoncé par le ministre pour régler le problème des soins d'accompagnement. Il faudrait, y compris dans la communauté médicale, une petite révolution pour que ces soins figurent dans le processus de prise en charge d'un patient dès lors que l'on diagnostique telle ou telle maladie. Les situations sont diverses. Parfois, ces soins n'existent pas au sein de l'hôpital, mais sont pratiqués ailleurs. Dans certains cas, les soins palliatifs sont prévus dès le début.

Il n'est pas forcément nécessaire d'en passer par une nouvelle loi, mais si le législateur décide d'aborder ce sujet, il faudra qu'il prévoie des programmes fléchés vers les soins d'accompagnement.

Quant à l'aide active à mourir, elle recouvre deux cas, à savoir l'assistance au suicide qui passe par la recherche du consentement, à travers une autonomie exprimée par la

personne, et l'euthanasie, dès lors que nous avons voulu prendre en compte toute demande formulée par une personne autonome psychologiquement, mais incapable de la réaliser physiquement.

Notre groupe de travail n'a pas voulu trancher sur ce dernier point, laissant cela au législateur. Il s'est contenté d'établir l'existence de deux possibilités : soit la responsabilité incombe au médecin sous le contrôle d'un juge, soit on lève l'interdit, ce qui ouvre la possibilité de l'euthanasie. Les avis sont très partagés sur la question.

M. Régis Aubry. – Il nous faudrait bien plus que le temps imparti pour débattre de l'autonomie et de la dignité.

Quoi qu'il en soit, une vision absolutiste de l'autonomie n'est effectivement pas adaptée. Plus on est malade, plus on a besoin d'autrui pour exercer son autonomie. C'est ainsi que s'établit une relation de confiance entre le malade et son entourage. Plusieurs études publiées par l'Institut national d'études démographiques (Ined) montrent que plus on s'approche de la fin de son existence, plus souvent on change d'avis.

Toutefois, on ne peut pas nier son autonomie à une personne au seul motif qu'elle est malade. Certains cheminent pendant des semaines et des mois. Leur demande est élaborée, fruit de longues discussions. Il serait irrespectueux et indigne de considérer que la personne n'est plus capable d'autonomie au seul motif qu'elle est en fin de vie. D'où l'importance du travail d'accompagnement, d'écoute et d'aide au cheminement, qui reste insuffisamment valorisé. Trop souvent, l'acte technique prime le relationnel et l'humain. Or on prendrait un risque à se cantonner à la question du droit sans entreprendre de développer une culture palliative.

La priorité est moins l'évolution du droit que l'orientation des politiques publiques dans le domaine de la santé. L'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité doit-il s'inscrire plus largement dans un devoir de solidarité ? En effet, c'est au prisme de notre rapport à la solidarité que le débat public doit se faire. Je reste convaincu, quant à moi, que nous faisons société parce que nous faisons solidarité.

Enfin, je préfère employer le mot « dignité », comme le faisait Robert Badinter en l'appliquant à toute personne en vie. La dignité est une notion presque ontologique, dès lors que l'on est en vie. Voilà pourquoi il vaudrait mieux réfléchir à « vivre dans la dignité » plutôt qu'à « mourir dans la dignité ».

M. Alain Claeys. – Mais nous n'avons pas retenu l'expression dans le rapport.

Mme Corinne Imbert. – Certains disent « mourir dans la liberté ».

M. Régis Aubry. – La liberté est encore une autre notion.

Nous nous en sommes tenus aux mots d'« autonomie » et de « solidarité » en les nuancant. Ceux de « dignité » et de « liberté » sont des mots-valises que l'on peut utiliser dans un sens ou dans l'autre.

M. Jean-François Delfraissy. – Le CCNE prend la mesure de la complexité des enjeux. Son ambition est que ses travaux servent de boussole dans les discussions. La main ne peut que trembler lorsqu'on écrit sur un sujet aussi fondamental. Toutefois, d'autres pays ont su évoluer sur la question, de sorte qu'il est légitime que nous l'examinions aussi en France.

Il y a sept ou huit ans, nous n'aurions pas forcément rendu un avis très différent. J'en veux pour preuve que dans l'avis 129, publié à la suite des États généraux de la bioéthique, en 2018, figurait la mention de certaines situations très particulières.

Toutefois, le rôle du CCNE est-il de défendre quoi qu'il en coûte des valeurs qui se contredisent entre elles ou bien de prendre en compte les évolutions de notre société ?

Les soins palliatifs ont considérablement évolué au cours des dernières années, même si ce n'est sans doute pas suffisant. La médecine en vient à créer des conditions très particulières, certains patients pouvant se retrouver en cinquième ou sixième ligne de chimiothérapie pour un cancer en stade quatre. Que faire de ces cas très complexes qui n'existaient pas il y a dix ans ? N'est-ce pas le rôle du CCNE que de tenir compte des progrès de la science et des évolutions sociétales ?

En ce qui concerne les soignants, j'ai vécu les transformations qu'ils ont connues dans les années 1990, au moment de l'épidémie de sida. Il n'existait pas alors de loi et nous prenions des décisions en notre âme et conscience. Puis, le Parlement a élaboré des lois avec lesquelles la jeune médecine doit désormais composer.

N'y a-t-il pas une contradiction à demander au médecin de sauver de la mort et de donner la mort ? C'est certain. Dans les modèles, il faudra donc préciser la notion d'assistance à l'euthanasie : par exemple, dans le modèle suisse, la décision de fournir le médicament doit être collégiale.

Il conviendra aussi de prendre en compte le devoir de réserve. En effet, dès lors que 90 % des décès ont lieu en milieu médicalisé, faut-il que les médecins restent seuls à décider ou bien qu'une partie des décisions soit laissée dans les mains de l'individu ? D'autant que si les médecins ne souhaitent pas prendre de décision, ils peuvent exercer leur devoir de réserve.

L'Espagne a voté une loi sur le sujet, il y a trois ans, mais sans prendre le temps de se concerter avec les équipes soignantes, de sorte que le texte est bloqué, car personne ne veut l'appliquer. Il faut écouter les équipes soignantes et l'ensemble du corps médical qui accompagne les patients.

M. Régis Aubry. – On ne peut pas mettre sur le même plan l'implication du professionnel de santé dans l'assistance au suicide et dans l'euthanasie. Cette différence est fondamentale et n'apparaissait pas suffisamment dans la proposition de loi de M. Falorni.

M. Olivier Henno. – Monsieur Delfraissy, lorsque nous vous avons entendu au sujet du projet de loi relatif à la bioéthique, vous avez prononcé cette phrase terrible mais juste : « On meurt mal dans notre pays. »

Quand vous avez dit que 90 % des personnes mouraient à l'hôpital ou bien quand vous avez posé la question de savoir si notre mort nous appartenait à moins qu'elle n'appartienne à la société, qui l'a déléguée aux médecins, ces propos m'ont interpellé. Le principe d'autonomie semble l'emporter, dans notre société, sur celui de solidarité.

Très souvent, ceux qui se rapprochent de la mort souhaitent mourir chez eux ; or c'est loin d'être toujours possible, ce qui accentue l'angoisse de la mort et contribue à la montée du principe d'autonomie. Est-il inéluctable que 90 % des personnes meurent à l'hôpital ? Ne peut-on pas mourir dans la dignité même chez soi ?

M. Daniel Chasseing. – Certaines situations sont difficiles à tous les âges, qu’il s’agisse du cancer ou des maladies neurodégénératives. La loi suffit-elle à encadrer ces situations rares ? Dans certains cas, je ne le crois pas.

Si les personnes meurent rarement à domicile, c’est par manque d’accompagnement, qu’il s’agisse de la famille, des infirmiers ou du médecin. Tout est problème d’accompagnement. Même si l’immunothérapie a beaucoup progressé, de sorte que certains patients vivent jusqu’à des stades très avancés de leur maladie, il arrive toujours un moment où l’on est en difficulté et où l’on a besoin d’un accompagnement plus important.

La loi Claeys-Leonetti a permis des progrès considérables, notamment dans les départements ruraux comme la Corrèze. Dans les Ehpad, les familles ont pu apprécier l’accompagnement des soins palliatifs. Il faudrait les développer encore davantage, en amont.

Faut-il changer la loi pour ce faire ou bien simplement l’adapter ? Il convient en tout cas de la renforcer pour favoriser le développement des soins palliatifs, en collaboration avec les équipes soignantes.

Mme Victoire Jasmin. – Je suis heureuse d’entendre parler, dans ce débat, de « solidarité », de « dignité » et de « souffrance des soignants ». Cependant, comment a-t-on pu en venir à banaliser l’administration du Rivotril dans les Ehpad, il y a quelques mois ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous avons je crois tous connu dans notre entourage des situations de fin de vie et n’aurions jamais qualifié quiconque d’indigne, même lorsque la mort n’était pas celle que la personne souhaitait ou que l’on aurait souhaitée pour elle. L’expression « mourir dans la dignité », qui donne son nom à une association, m’a toujours perturbée, voire choquée, car il me semble que la dignité existe jusqu’au dernier souffle.

Quel regard portez-vous sur le cas de cette jeune femme belge qui s’est retrouvée en grande souffrance après les attentats, et qui a été euthanasiée à sa demande ?

Certains articles de presse laissent entendre que les mutuelles pourraient se positionner sur le sujet. Sans vouloir invoquer de manière caricaturale la motivation économique, ne faut-il pas craindre de ce type de positions une moindre incitation à développer les soins palliatifs ?

M. Régis Aubry. – Qu’est-ce que « bien mourir » ou « mourir heureusement » ? La mort est toujours une épreuve. Quand nous parlons de « mourir mal », c’est pour souligner l’insuffisance des moyens en matière d’accompagnement.

Le temps de la fin de vie s’accroît de sorte qu’il faut distinguer le lieu de la fin de vie et celui du mourir. Si mourir à domicile est l’option plébiscitée, elle reste difficile à mettre en œuvre, car la société a changé et que les familles multigénérationnelles se raréfient. En outre, certaines professions ne sont pas assez valorisées, comme les aides à domicile, qui restent insuffisamment formées et rémunérées. C’est pourtant le nœud gordien du maintien à domicile.

Autre point important, la possibilité de ne pas être seul. Or l’on constate que la solitude en fin de vie est un phénomène qui se répand de manière très inquiétante dans notre pays.

L'enjeu concerne aussi certaines personnes âgées. L'avis 128 que nous avons publié montre qu'elles doivent souvent aller finir leur existence en Ehpad alors qu'elles ne le souhaitent pas. Certaines choisissent le suicide.

Quant au Rivotril, il se trouve que pendant la première vague de covid, le Midazolam, médicament utilisé pour provoquer la sédation, est venu à manquer. Or certaines situations de fin de vie dans les Ehpad ou à domicile ont nécessité de recourir au Rivotril pour endormir les personnes. Ce n'est toutefois pas le médicament le plus adapté.

M. Alain Claeys. – Que de progrès ont été accomplis en matière de soins palliatifs ! Toutefois, une petite révolution reste à mener sur les soins d'accompagnement. Si on ne prend pas de mesures, on tournera en rond. Par exemple, la tarification à l'activité (T2A) a été un progrès à l'hôpital. Les soins d'accompagnement ne peuvent-ils pas sortir de son champ ? Ce serait une décision à la portée directement efficace.

La réflexion sur la notion d'obstination déraisonnable est loin d'être aboutie. Le CCNE et le législateur devront s'en emparer.

M. Jean Sol. – Je vous remercie pour ce rapport riche sur un sujet compliqué.

Selon vous, avons-nous les moyens d'évaluer la loi de 2016 dans toutes ses composantes avant d'aller plus loin sur le sujet ?

Enfin, cessons de considérer la finitude comme un échec.

M. Jean-François Delfraissy. – Nous avons en France une culture assez faible en matière d'évaluation des politiques publiques. En outre, ce sont des cabinets d'audit externes qui s'en chargent. Il manque une expertise universitaire. À ce jour, alors que nous l'avions demandée dès le mois de juin 2021, nous ne disposons d'aucune évaluation claire de la loi. La Cour des comptes a été sollicitée par l'Assemblée nationale de sorte qu'une première forme d'évaluation devrait nous être transmise au mois de mars prochain.

Si la loi doit évoluer, il est essentiel que le Parlement inscrive dans le texte une évaluation des nouvelles dispositions dans un délai donné.

M. Régis Aubry. – Les médecins ont tendance à assimiler la fin de vie et la mort à un échec, ce qui nuit à l'idée d'un cheminement possible. Il est nécessaire de réfléchir aux niveaux de soins, d'interroger le sens des mots « soigner » ou « traiter ». Parfois, le médecin doit décider de ne pas faire. Dans un avis en préparation, nous nous questionnons sur les notions de « vivre » et de « soigner ». En miroir de ces notions, il y a la souffrance des soignants. Il est essentiel de développer une culture de la réflexion éthique, qui implique de savoir hésiter, de ne pas être sûr de soi et surtout de travailler collectivement.

Parfois, le temps des personnes malades et des familles ne croise plus celui des soignants. C'est dramatique.

M. Jean-François Delfraissy. – Nous publierons un nouvel avis d'ici à la fin du mois d'octobre qui portera sur les enjeux éthiques et les valeurs à privilégier pour la reconnaissance du système de soins. Nous y poserons la question du temps des soignants pour les familles et pour les patients.

Mme Catherine Deroche, 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 16 h 40.

Mercredi 12 octobre 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Urssaf Caisse nationale

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous entendons ce matin M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Urssaf Caisse nationale, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023.

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

M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Urssaf Caisse nationale. – Je présenterai quelques éléments relatifs à notre activité de financement de la sécurité sociale, d'une part, et à notre activité de gestionnaire des cotisations sociales dans le cadre du réseau Urssaf, d'autre part.

Les tendances majeures pour les années 2022 et 2023 sont la réduction du déficit du régime général de la sécurité sociale et les reprises de dettes par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) – à hauteur de 40 milliards d'euros en 2022 et de 25,6 milliards d'euros en 2023 –, ce qui se traduit par une forte réduction des besoins de financement du régime général en 2022, qui sont de nouveau proches des niveaux moyens enregistrés avant la crise sanitaire. Le besoin de financement des branches du régime général de sécurité sociale s'est élevé à 32 milliards d'euros au début de l'année 2022 et devrait atteindre 13 milliards d'euros à la fin de l'année 2023. D'ailleurs, il n'y aurait pas de besoins de financement du régime général *stricto sensu* en fin d'année 2023.

Le PLFSS pour 2023 prévoit tout de même un plafond d'emprunt à hauteur de 45 milliards d'euros, en nette baisse au regard des 65 milliards d'euros prévus pour 2022, ce qui représente un seuil maximum autorisé. Il est fixé à partir des prévisions du « point bas » de notre trésorerie, qui évolue tout au long de l'année. Ce point, qui sera sans doute atteint en janvier 2023, – soit 35 milliards d'euros – tient compte non seulement des besoins de financement du régime général, mais également des avances que l'Urssaf effectue pour les régimes sociaux dont la dette n'est pas reprise par la Cades.

Ces avances de dette ont deux avantages pour les petits régimes comme la Mutualité sociale agricole (MSA) et la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) : d'une part, leur éviter la charge administrative liée aux montages financiers, et, d'autre part, leur permettre de bénéficier de la bonne notation financière de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

Le montant du plafond tient également compte du fait que l'on emprunte plus que ce dont on aurait besoin, car nos besoins de financement varient fortement dans le temps. Pour être certain de couvrir les échéances importantes – les versements mensuels des 10 milliards d'euros pour les retraites, des prestations de la caisse d'allocations familiales (CAF) ou encore des versements au système de santé –, on emprunte plus que nécessaire, d'où l'indispensable marge de « pré-emprunt », voire de « sur-emprunt ».

Enfin, le montant du plafond est fixé en fonction des incertitudes liées à la conjoncture. Il est indispensable de prévoir dans le plafond d'emprunt de l'Acoss des aléas économiques – les effets de la guerre en Ukraine, de l'inflation et de la crise énergétique – ou des aléas sanitaires, en cas de nouvelles épidémies, qui auraient des conséquences sur l'évolution du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Les dernières années nous ont montré qu'il faut pleinement prendre en compte les aléas.

C'est pourquoi le plafond d'emprunt reste, dans le PLFSS pour 2023, à hauteur de 45 milliards, même si le besoin de financement du régime général de la sécurité sociale est en baisse.

Le contexte de financement de la dette connaît un autre changement majeur : l'année 2022 est la dernière année où la dette du régime général génère des produits financiers, dont le montant total a rapporté 270 millions d'euros cette année, mais la période de taux d'intérêts négatifs dans laquelle nous avons évolué depuis 2015 est révolue – les taux seront certes positifs, mais très inférieurs à l'inflation –, même si l'Urssaf bénéficiera de 60 millions d'euros de produits financiers liés à la dette en 2023. Toutefois, les taux restent bas.

J'en viens aux articles du PLFSS qui concernent le réseau Urssaf.

L'article 5 du PLFSS traite des avances immédiates du crédit d'impôt pour les services à la personne. Engagée en 2022, cette réforme se met progressivement en place. Nous avons commencé par les situations les plus simples, dans lesquelles les ménages ne bénéficient pas d'autres aides sociales. Aujourd'hui, 300 000 ménages sont déjà concernés, mais l'objectif est que l'ensemble des ménages puissent en profiter d'ici à 2024, ce qui nécessite de travailler avec la CAF et les départements. L'article 5 porte sur le calendrier de la mise en œuvre de la réforme.

L'article 6 comporte diverses dispositions sur les contrôles. Il est question, notamment, de généraliser une expérimentation sur la durée des contrôles pour les très petites entreprises et de définir comment, dans le cadre d'un contrôle, il sera possible pour l'Urssaf ou la MSA, de corriger les données sociales à la place des entreprises qui ne l'auraient pas fait afin de permettre aux caisses de retraite de les utiliser.

L'article 9 prévoit d'étendre aux activités de régulation le « dispositif de déclaration et de paiement simplifié des cotisations et contributions sociales », qui concerne actuellement les médecins exerçant une activité libérale réduite.

Enfin, l'article 41 comporte plusieurs dispositions de lutte contre la fraude et de recouvrement des créances frauduleuses.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je reviendrai sur le refus de la Cour des comptes de certifier les comptes 2021 de l'activité de recouvrement, qu'elle a de

nouveau souligné dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. La Cour des comptes écrit que « les modalités de comptabilisation des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants conduisent à ne pas donner une fidèle du déficit du régime général en 2021 et de son évolution entre 2020 et 2021 ». Le Premier président l'a également exprimé devant nous lors de son audition la semaine dernière. Est-il possible pour l'Urssaf caisse nationale de présenter les comptes de l'année 2021 conformément aux recommandations de la Cour ?

Par ailleurs, quelles marges l'autorisation d'emprunt de 45 milliards d'euros laisse-t-elle à votre agence, au regard des transferts vers la Cades qu'il reste à faire ? Ces derniers vont-ils saturer le plafond de transferts de 136 milliards d'euros accordé par le Parlement en 2020 ?

Enfin, l'Urssaf ressent-elle des tensions sur la disponibilité des fonds ? Face aux incertitudes actuelles, avons-nous la capacité de penser que les choses iront mieux demain ?

M. René-Paul Savary, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. – J'aimerais que l'on évoque le transfert du recouvrement vers l'Agirc Arcco, que la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale propose de définitivement supprimer ; nous n'étions pas allés jusque-là, puisque nous proposons de reporter encore ce transfert dans l'attente de la résolution des difficultés qui demeurent. Pour sa part, le Gouvernement propose de procéder en deux étapes : d'abord pour les grandes entreprises dès le 1^{er} janvier 2023, puis à une date ultérieure pour les plus petites, mais les éditeurs de logiciel ne semblent pas encore au point. Maintenez-vous cette position ?

La Caisse des dépôts et consignations, qui s'occupe des recouvrements pour la CNRACL, l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec) ou le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), ne semble pas trouver opportune « l'unification » des recouvrements des prestations sociales, même si certains organismes, comme la MSA, ne seront pas concernés. Souhaitez-vous continuer dans cette voie ?

Enfin, pouvez-vous nous donner votre point de vue, pour ce qui concerne la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (Cavimac), sur la question des recouvrements subis ? Comment peut-on essayer de trouver un terrain d'entente concernés ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Madame Doineau, le refus de certification de la Cour des comptes n'est pas une remise en cause de la fiabilité de nos comptes ou de notre contrôle interne. Il porte plutôt sur l'application des normes comptables et sur l'exercice de rattachement de deux épisodes comptables, déjà soulevés lors de l'évaluation de nos comptes pour 2020.

Le premier porte sur la régularisation des cotisations des travailleurs indépendants sur leurs revenus de 2020 : comme vous le savez, les cotisations provisoires sont régularisées à l'année suivante. Au vu du contexte de crise sanitaire, pour 2020, nous avons réduit d'office les prélèvements avant la régularisation en 2021. Nous avons pour cela appliqué les normes comptables définies par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), précises et prescriptives sur ce point, selon lesquelles les cotisations des travailleurs indépendants sont rattachées à l'exercice où elles sont appelées et la régularisation l'est à l'exercice suivant. C'est d'ailleurs ce que nous faisons chaque année.

Le second est l'évaluation du risque de non-recouvrement sur les dettes des entreprises en 2020, dans le contexte du report massif consenti par les Urssaf. Les comptes 2020, établis au premier trimestre 2021, comportent une évaluation de ce risque, déterminée selon une méthodologie *ad hoc* en raison de l'absence de précédent historique et en accord avec la Cour des comptes. Nous l'avons réévalué lors de l'établissement des comptes 2021, constatant alors que les dettes covid avaient été remboursées bien plus facilement et rapidement que ce que nous espérions, d'où une réévaluation. Là encore, les normes sont claires : cette correction est rattachée à l'exercice au cours duquel elle est effectuée, soit 2021.

La Cour des comptes aurait souhaité que nous produisions, pour ces deux événements, des comptes *pro forma* en dehors de l'exercice 2021. Or, les normes comptables ne prévoient pas une telle possibilité, que je considère comme une forme de bricolage.

Les comptes 2021 de l'Unédic ont eux été certifiés sans réserve, ce qui montre que ses commissaires aux comptes ont suivi le même raisonnement que nous. Appliquer la recommandation de la Cour des comptes aurait donc conduit à des choix comptables incohérents entre le régime général et d'autres organismes. Cela étant, la Cour reconnaît elle-même que de telles divergences d'appréciation sont exceptionnelles du fait de leur lien avec la crise covid.

Ensuite, nous considérons que la marge liée à l'autorisation d'emprunt est suffisante. Le plafond est proposé par le Gouvernement dans le cadre d'échanges avec l'Acoss sur nos prévisions de profil de trésorerie, compte tenu des besoins de financement du régime général et des reprises de la Cades. Nous intégrons donc les reprises de 40 milliards d'euros en 2022 et de 25,6 milliards d'euros prévus pour 2023.

Le point bas du régime général, la prise en compte des avances aux régimes partenaires, de 5 milliards d'euros et le sur emprunt, à hauteur de 15 milliards d'euros, nous permettront d'atteindre les 45 milliards d'euros prévus.

En 2020, notre politique d'accès aux marchés financiers a changé de monde. Jusqu'alors, nous minimisions le solde de compte, avec des emprunts au jour le jour limités au strict nécessaire, selon une logique de coût. En mars 2020, les marchés se sont fermés, non seulement pour nous, mais aussi pour tous les acteurs : là où auparavant nous placions 2 milliards d'euros en une journée, nous ne pouvions plus placer que 100 ou 200 millions d'euros, si bien que nous avons dû solliciter des concours supplémentaires, notamment celui de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Nous avons donc cherché avant tout à sécuriser nos échéances de paiement si bien que, désormais, au lieu du coût, nous nous focalisons sur le risque. Nous avons un bon accès aux marchés et nous bénéficions de la notation de la dette française. Cependant, notre statut d'émetteur à court terme – nos titres ne peuvent dépasser 360 jours – nous contraint à renouveler en permanence notre dette, en revenant tous les jours sur les marchés, ce qui nous expose aux incertitudes des marchés et aux chocs exogènes.

Ainsi, ces derniers mois, nous nous finançons bien. En revanche, le contexte estival d'attente des annonces des banques centrales a créé une attitude attentiste des investisseurs, prêts à nous prêter, mais pas au-delà d'un mois. Cela nous confirme dans notre démarche de prudence : nous cherchons à couvrir nos besoins avec un mois d'avance, au lieu de sept à dix jours avant la crise sanitaire. Notre plafond d'emprunt est fixé avec une marge considérable.

Monsieur Savary, le Gouvernement a annoncé un transfert en deux temps du recouvrement des retraites complémentaires : tout d'abord vers 9 000 grandes entreprises en 2023, puis une généralisation en 2024. Pour notre part, nous sommes prêts à appliquer cette réforme. Le pilote, très complet, car il a couvert l'équivalent de 90 % de la paie dans notre pays, nous a permis de tester l'ensemble des cas et de confirmer la faisabilité des évolutions. Les trois ou quatre mois qui viennent sont l'occasion d'inclure davantage d'entreprises volontaires dans ce pilote. L'Agirc Arrco continuera d'exercer les mêmes actions de contrôle des droits et de gestion des comptes pour la retraite complémentaire. Le risque de régression est donc faible. De plus, commencer par les grandes entreprises sécurise la réforme, car elles sont mieux armées pour mettre en œuvre ce changement. Elles ont en outre des interlocuteurs personnalisés au sein de l'Agirc Arrco et des Urssaf.

Nous échangeons d'ailleurs quotidiennement avec les éditeurs de paie sur la façon de gérer à la fois des clients pour lesquels le transfert a eu lieu et d'autres pour lesquels ce n'est pas le cas. Cela n'est pas insurmontable : ce n'est pas la première fois qu'une réforme se déploie par paliers de taille d'entreprise.

Le chantier du transfert à la CDC est en revanche moins avancé. Il conviendra d'examiner les conséquences sur ce transfert du nouveau calendrier du transfert du recouvrement des cotisations Agirc Arrco.

Nos travaux avec la Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes (Cavimac) sont encore en cours. La problématique de l'équilibre financier des cultes demeure, tout comme celle de la détermination de ce qui relève d'une activité de culte ou non, mais je n'entrerai pas dans ce sujet. L'objectif reste d'aboutir à une convention avec la Cavimac.

Au total, les chantiers porteurs de simplification et de gains de performance de recouvrement et de contrôle se poursuivent. Nous ne sommes pas dans une logique d'unification, mais bien de guichet unique. La MSA l'offre déjà pour ses cotisants : il n'y a donc pas d'intérêt pour eux à entrer dans les Urssaf. Tel n'est pas le cas pour ceux qui relèvent de l'Agirc Arrco ou de la CDC, qui traitent aussi avec les Urssaf ou d'autres collecteurs.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Le transfert des recouvrements de l'Agirc Arrco vers les Urssaf est précipité selon moi. Le Gouvernement n'a pas tenu compte des préconisations du rapport d'information que j'ai présenté avec René-Paul Savary. Je le regrette, alors que les organisations syndicales et patronales sont opposées à l'unification du recouvrement des régimes complémentaires de retraite. Nous ne disions pas qu'il ne fallait pas le faire, mais demandions un délai supplémentaire.

Le transfert du recouvrement des cotisations Agirc Arcco au 1^{er} janvier 2023 concerne 9 170 entreprises, soit 5,6 millions de salariés.

Quelles garanties supplémentaires apportez-vous au Gouvernement pour justifier de l'unification précipitée du recouvrement des cotisations des régimes complémentaires de retraite à l'Urssaf ? Il s'agit, pour les assurés, d'une perte de contrôle sur leurs droits individuels.

M. Olivier Henno. – Monsieur Amghar, lorsque l'Urssaf Caisse nationale s'appelait encore l'Acoss, vous aviez évoqué des charges d'intérêt négatives. Je l'avais noté,

car c'était inhabituel. Comment ces provisions ont-elles évolué, dans un contexte de taux d'intérêt positifs ? Que représenterait la charge de la dette à court et moyen terme ?

Le PLFSS prévoit une réforme du calcul du complément de libre choix du mode de garde (CMG) « emploi direct » compensant une partie de la rémunération de l'assistante maternelle. La prestation est financée par la branche famille, mais fait l'objet depuis 2019 d'une intermédiation par le dispositif Pajemploi, rattaché à l'Urssaf. Dans quelle mesure cette intermédiation sera-t-elle concernée par ce changement de calcul du CMG ? Comment les difficultés techniques que vous avez évoquées seront-elles levées d'ici l'entrée en vigueur de la réforme en 2025 ? Pouvez-vous nous éclairer sur l'articulation avec le système d'avance immédiate des aides fiscales pour garde d'enfants prévu pour 2024 ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – L'article 5 porte sur l'échéancier des avances immédiates de crédit d'impôt pour l'emploi à domicile. Le calendrier qui était prévu dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale a-t-il été modifié ? Un problème d'avantage concurrentiel se pose. En effet, un crédit d'impôt en direct impacte le recours des familles aux prestataires.

Monsieur Amghar, vous avez dit que, depuis 2015, les taux négatifs généraient des produits financiers. Leur cumul permet-il de faire face aux taux d'intérêt actuels ?

M. Philippe Mouiller. – La vision des enjeux financiers associée au PLFSS donne le tournis.

Rapporteur pour la branche autonomie, je souhaite vous interroger sur l'application de la loi de 2007, qui prévoit des exonérations de cotisations de sécurité sociale dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), notamment pour les maisons de retraite. Il semble que les fonctionnaires en soient exclus. Pouvez-vous m'apporter des précisions ?

M. Daniel Chasseing. – Monsieur le directeur, depuis 2015, vos emprunts rapportent, jusqu'à 60 millions d'euros en 2020. Depuis ce mois-ci, les taux d'intérêt sont positifs. Quels taux anticipez-vous pour 2023 et pour les années suivantes ?

Beaucoup de cabinets médicaux fonctionnent avec des médecins retraités. Actuellement, certains ne veulent plus effectuer de remplacement parce qu'ils ne veulent plus cotiser à fonds perdu. Mais il semblerait que, pour un petit chiffre d'affaires, il soit possible de ne cotiser qu'à l'Urssaf. Pouvez-vous m'en dire plus ?

Mme Victoire Jasmin. – Quelles mesures ont été prises pour remédier aux incompatibilités des systèmes d'information entre organismes ? Cela a notamment été préjudiciable aux travailleurs indépendants. Ces incompatibilités ne conduisent-elles pas à mettre en difficulté certains cotisants, qui bien qu'à jour, apparaissent en non-conformité ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – À combien estimez-vous le montant de la fraude aux cotisations que subit votre organisme et quels moyens comptez-vous mettre en œuvre pour la contrôler et la réprimer ?

Mme Annick Jacquemet. – Ce matin, j'étais en visioconférence avec la présidente de la région Bourgogne-Franche-Comté, qui souhaite mettre en place un ticket mobilité sous la forme d'un chèque mensuel de 40 euros pour les salariés gagnant jusqu'à deux fois le Smic, en cette période difficile. La région prendrait en charge la moitié, les entreprises se chargeant de l'autre moitié. Mais pour les entreprises, cela s'assimile à un

avantage en nature, soumis à cotisation. C'est donc d'autant plus cher pour elles. Comment leur éviter un coût trop important ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Nous travaillons sur le transfert de l'Agirc Arcco depuis trois ans : on ne peut donc pas parler de précipitation. Le Gouvernement opère un étalement en deux phases, qui tient compte de la demande de progressivité et de sécurisation exprimée.

La prise de position des partenaires sociaux renvoie à des arguments et des craintes de nature politique, tenant à la fusion des régimes et des réserves. Très franchement, il n'y a pas de lien entre le fait de collecter des ressources et la capacité du Gouvernement à fusionner des régimes.

Mme Laurence Cohen. – Votre réponse ne nous convient pas.

M. Yann-Gaël Amghar. – Si l'on aborde ce transfert de recouvrement sous l'angle des risques opérationnels, sachez que nous avons donné des garanties. L'Agirc Arcco continuera à opérer de la même façon, sans risque de régression des droits des salariés. L'Agirc Arcco souligne dans un document interne que le risque de moindre fiabilité des droits à la retraite complémentaire est faible. Nous ne manquerons pas de vous rendre des comptes sur ce point.

Les produits financiers que nous avons ces dernières années n'ont pas constitué une cagnotte mais ont été employés à réduire le déficit du régime général de la sécurité sociale. Je vous transmettrai ultérieurement l'addition, si vous le souhaitez, mais il me semble que le cumul de produits financiers pour toute la période de taux négatifs est de l'ordre du milliard d'euros.

Nous prévoyons que le besoin de financement moyen sera de 18,4 milliards d'euros en 2023. Supposons que les taux d'intérêt soient de 0,5 % : le coût s'élèverait à environ 100 millions d'euros. Toutefois, en réel, cela reste négatif puisque c'est inférieur à l'inflation.

Oui, dès lors que c'est Pajemploi qui gère le CMG « emploi direct », c'est l'Urssaf qui mettra en œuvre cette réforme, ce qui explique le calendrier retenu. En effet, nous avons lancé un programme de rénovation complète du système d'information de Pajemploi et ce n'est qu'à son issue en 2024 que nous pourrons réaliser toutes les évolutions prévues.

L'avance immédiate pour les services à la personne sera accessible aux ménages bénéficiant du CMG. Actuellement, le ménage paie à l'assistant maternel le reste à charge après déduction du CMG. À l'avenir, il ne lui paiera plus que le reste à charge après déduction du CMG et du crédit d'impôt. Pour le ménage, ce sera très simple, puisqu'il n'aura qu'une seule déclaration à faire. Concrètement, c'est un système de tiers payant.

Concernant le calendrier prévu à l'article 5, nous avons à cœur une équité de concurrence entre les différents secteurs, notamment entre l'emploi direct et l'emploi intermédié.

Actuellement, les ménages non prestataires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) peuvent bénéficier de l'avance immédiate, qu'ils aient recours à un emploi direct ou à un emploi intermédié. C'est plus compliqué pour les ménages recevant l'APA ou la PCH, car cela

dépend des relations des départements avec les services d'aide à la personne. Certains d'entre eux ont signé des conventions avec les services d'aide à la personne et versent directement les sommes. Autant le système est simple à mettre en œuvre pour l'emploi direct, autant c'est plus complexe pour l'emploi indirect. Nous devons travailler cet automne avec les départements et le secteur des services à la personne pour trouver le bon circuit de gestion, afin de ne pas pénaliser les ménages. En tant que payeurs, les départements doivent pouvoir vérifier le service fait. Il faut mettre en place ce circuit dans un calendrier proche de celui de l'emploi indirect.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Pourquoi avoir modifié le calendrier ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Le calendrier est ajusté, mais il reste très proche entre les deux secteurs. L'article comprend également des dispositions sur les contrôles Urssaf sur les services d'aide à la personne, afin qu'ils puissent rentrer dans le dispositif. Nous voulons une équité entre les deux secteurs.

Monsieur Mouiller, je dois vérifier ce point et vous répondrai ultérieurement. Des organismes ayant un statut public peuvent bénéficier d'un certain nombre d'exonérations de cotisations sociales, mais cela pose parfois un problème d'application du droit.

Monsieur Chasseing, des médecins retraités peuvent exercer grâce au dispositif mis en place il y a deux ans pour un régime simplifié d'exercice des professions médicales. L'exercice libéral classique peut être dissuasif pour un médecin ayant une faible activité, car il nécessite d'avoir une comptabilité précise des produits et des charges et de payer un acompte de la cotisation avec une régularisation en n+1. Les cotisations aux caisses de retraite et de santé sont parfois forfaitaires, quelle que soit l'activité, ce qui peut être dissuasif.

Ce régime simplifié est inspiré de l'autoentreprise – dispositif inapplicable pour une activité de soins en raison des distorsions possibles entre les caisses de retraite. Il prévoit une cotisation fondée sur le chiffre d'affaires, avec un paiement au mois ou au trimestre suivant, et strictement proportionnelle. Le paiement est versé à l'Urssaf, qui reverse ensuite à la Caisse autonome de retraite des médecins de France (Carmf) ce qui lui revient. Ce dispositif simplifié convient particulièrement aux internes débutant une activité libérale réduite ou aux remplaçants. Quelques médecins retraités l'utilisent.

Depuis deux ans, 6 500 professionnels utilisent ce dispositif. L'article 9 prévoit de l'étendre aux activités de régulation. Le succès de ce dispositif montre qu'il y a besoin d'un cadre pour des activités libérales réduites. Actuellement, il existe une série de conditions pour en bénéficier – être remplaçant, étudiant, et demain régulateur – avec un plafond de chiffre d'affaires de 19 000 euros, somme assez vite atteinte. Nous devons examiner comment étendre ce dispositif pour des professionnels ayant besoin de retrouver du temps médical. Cela nécessite de trouver un équilibre avec des caisses de retraites des professionnels de santé. C'est bien pour une activité libérale partielle.

Madame Jasmin, nous avons beaucoup travaillé avec le régime social des indépendants (RSI) sur les problèmes de systèmes d'information. D'énormes investissements ont été réalisés. Cela s'était traduit, avant le covid, par un niveau de paiement amélioré et une grande satisfaction, après une forte dégradation en 2008. Désormais, nous avons un niveau d'appels téléphoniques « normal », avec un niveau de fonctionnement satisfaisant : calcul correct des cotisations, établissement des droits à la retraite pour les indépendants... Le système fonctionnait très mal il y a quinze ans. Désormais, la Caisse nationale d'assurance

vieillesse (Cnav) dispose des données pour calculer la retraite des indépendants. Celle des microentrepreneurs relève de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav). Il y a parfois des contentieux juridiques sur le calcul de leur cotisation ou pour le cas des indépendants qui n'ont pas régulièrement payé leur cotisation – or seule celle-ci leur permet d'établir des droits.

À Mayotte, nous n'avons pas repris la collecte des cotisations retraite pour les indépendants. Mais ce genre de cas est très ciblé, le reste fonctionne normalement.

Monsieur Vanlerenberghe, nous sommes toujours dans une phase d'évaluation de la fraude aux cotisations sociales. Depuis plus de dix ans, nous réalisons des contrôles reposant sur des échantillons statistiques, pour évaluer la prévalence du travail dissimulé dans un secteur donné. Nous disposons ainsi d'une estimation assez robuste, et avons partagé ces informations avec le Conseil national de l'information statistique (Cnis). Nous évaluons cette fraude entre 7 et 8 milliards d'euros pour les salariés, et entre 1 et 2 milliards d'euros pour les indépendants, soit un total estimé entre 7 et 10 milliards d'euros de travail dissimulé.

L'année dernière, nous avons redressé 800 millions d'euros, et couvrons donc environ 10 % du total. Il est évidemment impossible de couvrir l'intégralité, mais nous devons faire mieux. Nous progressons constamment dans le redressement, et avons redressé 50 % de plus entre la période 2013-2017 et la période 2018-2022. L'État nous demandera probablement une progression du même ordre pour la future convention d'objectifs et de gestion que nous sommes en train de négocier. Nous allons poursuivre ce renforcement et améliorer les outils. Depuis deux ans, nous disposons d'un outil de *data mining* pour mieux cibler les contrôles contre le travail dissimulé. Nous mettrons en place, la semaine prochaine, une nouvelle base de données centralisant les déclarations préalables de détachement, afin de mieux contrôler la fraude au détachement, et éviter l'évasion fiscale et les distorsions de concurrence pour les entreprises françaises.

Madame Jacquemet, la loi est binaire sur ces sujets : il existe une série de situations pour lesquelles la loi prévoit des conditions de prise en charge d'une aide par l'employeur. Votre nouveau dispositif n'est probablement pas listé dans la loi ; si celle-ci n'est pas modifiée, il sera soumis à cotisation.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie.

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

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – Audition de
Mme Isabelle Sancerni, présidente, et de M. Nicolas Grivel, directeur général
de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons à présent Mme Isabelle Sancerni, présidente, et M. Nicolas Grivel, directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023.

Ce PLFSS est marqué par un important transfert de charges entre la branche maladie et la branche famille, qui constitue l'une des principales mesures.

Mme Isabelle Sancerni, présidente de la Caisse nationale des allocations familiales. – Le conseil d’administration de la Cnaf a examiné le 4 octobre le PLFSS pour 2023 et a émis un avis négatif. Je vous transmettrai les déclarations de chacune des délégations.

Nous nous félicitons de la nouvelle procédure d’examen de ce texte, permettant une analyse complète et approfondie du PLFSS, et qui reconnaît l’apport de la gouvernance de la branche famille.

Je souligne le nombre de mesures sur la famille de ce PLFSS, notamment la revalorisation de 50 % de l’allocation de soutien familial dès 2022, la réforme attendue du complément de libre choix du mode de garde (CMG), et l’extension des aides à la garde d’enfants de 6 à 12 ans pour les familles monoparentales. Le conseil d’administration attend les textes réglementaires qui permettront de mesurer l’impact réel de la réforme du CMG.

Concernant l’extension des aides à la garde d’enfants pour les enfants de 6 à 12 ans dans les familles monoparentales, je rappelle que les besoins de conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle sont importants pour toutes les familles, notamment les familles bi-actives, si nous voulons réduire le temps partiel subi et concrétiser l’objectif d’un retour à l’emploi. Pour ce faire, il est important de proposer des dispositifs d’accueil individuel et collectif, notamment péri et extrascolaire pour les enfants de plus de trois ans. Nous sommes en fin de convention d’objectifs et de gestion (COG) : nous ne pouvons financièrement pas créer de nouvelles places en accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), et avons peu revalorisé la prestation ALSH.

L’ensemble des membres du conseil d’administration a déploré vivement le transfert à la branche famille des indemnités journalières des congés maternité après la naissance. Ce transfert de charges nous interroge sur la capacité de la branche famille à répondre aux attentes majeures qui lui sont adressées.

Nous aurons, dans la prochaine COG qui doit être mise en œuvre à partir de 2023, un certain nombre de grands chantiers, comme le service public de la petite enfance, la solidarité à la source, la déconjugalisation de l’allocation aux adultes handicapés (AAH), la contribution à l’insertion des publics fragiles, et la poursuite de la politique d’intermédiation des pensions alimentaires. Nous sommes très attentifs à savoir si nous aurons les moyens humains, financiers et informatiques en soutien à ces projets intéressants et importants.

Nous avons été au rendez-vous de la mobilisation nationale pendant la crise sanitaire. La branche famille a fait preuve d’un grand volontarisme en faveur des services aux familles. Nous avons mis en œuvre la réforme des aides au logement, et respecté les restitutions d’emplois qui nous avaient été assignées. Cela nous a mis dans une position délicate pour la mise en œuvre de la réforme des aides au logement, au prix d’une perturbation forte et durable de la qualité du service rendu sur l’ensemble des prestations. En respectant cette trajectoire des restitutions d’emplois assignée en 2018, au début de la COG, nous n’avons pas eu les gains de productivité envisagés, car nous avons subi le décalage de la réforme des aides au logement et nous n’avons pas fait le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d’activité avec les revenus directement à la source. Nous avons donc préempté ces gains de productivité, ce qui nous met en grande difficulté.

En raison du transfert de moyens de la branche famille vers la branche maladie, nous devons faire attention pour continuer à financer et à déployer nos dispositifs pour l'enfance, la jeunesse, mais aussi le soutien à la parentalité et à l'animation de la vie sociale.

Nous craignons que tous les crédits fléchés le soient sur la petite enfance et que ce transfert préempte la négociation à venir de la prochaine COG, sachant que, au vu du démarrage extrêmement tardif des discussions, la signature de la COG risque d'être décalée, comme en 2018, sur le deuxième trimestre 2023, reproduisant la dérive observée lors de la précédente période conventionnelle. Comment allons-nous fonctionner en l'absence de COG sur ces six mois ou plus en 2023 ? Nous devons trouver avec l'État ces modalités pour que les CAF puissent assurer sereinement la continuité des activités et éviter une année blanche pour le développement des services aux familles. Cela handicaperait l'atteinte des futurs objectifs.

M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille. – Vous avez clairement exposé tous les sujets. Il y a un paradoxe : la branche famille connaît depuis quelques années un excédent – il a atteint 2,9 milliards d'euros en 2021 –, alors que la société a de nombreux besoins en matière de politique familiale.

Frédérique Puissat et moi sommes rapporteurs du projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi. Nous voyons bien que parmi les freins à l'emploi figure la garde d'enfants, pour laquelle il y aurait beaucoup à faire.

La natalité est aussi préoccupante. Qu'on le veuille ou non, il y a dans ce pays un manque d'ambition de la politique familiale. L'excédent de la branche famille en est le révélateur.

S'agissant du transfert de la charge des indemnités journalières pour congés de maternité, comme souvent, on crée un débat sans être clair. Le déterminant de ce choix politique, c'est la tuyauterie du PLFSS et donc la recherche d'équilibres financiers globaux. Mieux vaudrait l'assumer sans ambages plutôt que de trouver des prétextes.

Vous avez évoqué l'article 36 qui propose une réforme du CMG. Pour mettre fin à des restes à charge et à des effets de seuil, la portée de la réforme dépendra largement des textes réglementaires qui détailleront les nouveaux barèmes. Ressort-il de vos échanges avec la direction de la sécurité sociale que l'aide versée sera différenciée selon que la famille emploie un salarié à domicile ou une assistante maternelle ? La réforme prévoit de conserver le plafond de rémunération des assistantes maternelles et de l'étendre aux salariés à domicile. Avez-vous idée de son impact ? Disposez-vous de données plus fines quant aux éventuels perdants de ce changement de calcul et du coût que cela pourra représenter pour ces familles ?

Vous commencez les négociations de la prochaine COG. Quelles perspectives et quels objectifs seront alloués au Fonds national d'action sociale (Fnas) ? Pouvez-vous enfin nous préciser les risques d'une conclusion tardive de la COG ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Merci de vos explications. Vos responsabilités deviennent de plus en plus importantes.

Nous sommes interpellés sur la protection des assistantes maternelles, qui assurent la garde des jeunes enfants : beaucoup d'entre elles ne sont pas payées par les parents employeurs, ce qui les met en grande difficulté. Elles risquent d'abandonner leur métier, et ce

seront autant de places manquantes pour les enfants. Ces impayés viennent du fait que le CMG est versé aux familles, qui, pour certaines d'entre elles, ne le reversent pas. Les assistantes maternelles pourraient dénoncer cette situation ; or souvent, elles ne le font pas. Les conséquences sont désastreuses : les assistantes maternelles renoncent à leur métier ou alors elles sont contraintes à engager des procédures très longues. On ne peut laisser des professionnels de la petite enfance travailler dans ces conditions.

Mme Laurence Rossignol. – Comme je l'ai dit au ministre, deux mesures importantes et attendues par les familles monoparentales nous satisfont dans ce PLFSS : l'extension du CMG jusqu'aux douze ans de l'enfant et l'augmentation de 50 % de l'allocation de soutien familial (ASF).

Comme Mme Doineau, j'entends parler plus fréquemment qu'avant d'assistantes maternelles non payées par les familles. C'était toujours un aléa, mais le nombre de ces cas serait en augmentation. Avez-vous travaillé sur le tiers payant à l'égard des assistantes maternelles ? Même si ce n'est pas simple à gérer, il faudrait retravailler sur l'expérimentation qu'avait faite la CAF de Seine-Saint-Denis en la matière. On ne peut laisser des assistantes maternelles en difficulté.

Quel regard portez-vous sur ces difficultés, alors que se mobilisent les professionnels de la petite enfance ? C'est à la CAF que se font les politiques en faveur des moins de trois ans. Où en est le service public de la petite enfance ?

Je suis préoccupée de voir que, depuis quelques années, presque toutes les ouvertures de places de crèche se font dans des crèches privées à but lucratif. Je crains une évolution ressemblant à celle qu'ont connu les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Comment envisagez-vous cette dérive ?

M. Philippe Mouiller. – Vous évoquez les nombreuses réformes que vous devrez mettre en place en vous interrogeant sur les moyens dont vous disposez. Le décret sur la déconjugalisation de l'AAH devrait paraître dans les prochains jours. Je partage votre inquiétude sur votre capacité à appliquer la réforme et à le faire dans les temps. Non seulement la loi a fixé des délais mais les ministres se sont engagés à possiblement anticiper la mise en œuvre. Avez-vous des précisions à nous communiquer ?

Mme Michelle Meunier. – Vous le dites de manière feutrée et avec tact, mais la situation de la Cnaf est très préoccupante. Avez-vous les moyens suffisants, en janvier prochain, d'embaucher des personnels en contrat à durée indéterminée (CDI) ? La COG se termine fin décembre 2022, et vous n'avez pas de visibilité.

La CAF de Loire-Atlantique est dans une situation problématique, mais bien maîtrisée jusque là. Il va falloir faire face.

Je suis préoccupée du peu d'ambition sur la petite enfance. Nous avons l'impression de retourner dix ans en arrière. J'en veux pour preuve qu'à Nantes environ 150 berceaux sont vides faute de professionnels pour accompagner ces bébés, alors que les familles sont en forte demande pour reprendre un travail ou une formation.

Certes des avancées sont proposées dans le PLFSS et notamment des revalorisations de prestations, mais quelle est la place de l'enfant dans tout cela ? Je soutiens vos actions. J'aurai l'occasion de le dire au Gouvernement : nous devons retrouver un cap. Ce

service public de la petite enfance était annoncé par le programme présidentiel, mais quand sera-t-il mis en place ?

M. Alain Milon. – Excusez ma question impertinente. Si j’ai bien compris, vous ne voulez pas prendre en charge les congés maternité après la naissance sans complication médicale : est-ce une position philosophique ou comptable ?

Mme Catherine Procaccia. – Je suis choquée du transfert à la Cnaf de la prise en charge du congé maternité. L’exposé des motifs associe ce dernier au congé paternité déjà pris en charge par la branche famille. C’est du post-natal, mais les congés n’ont pas la même fonction !

La Cnaf a eu recours à des cabinets d’audit. Allez-vous continuer à travailler avec eux comme lors de la réforme des aides personnelles au logement (APL) ?

Mme Frédérique Puissat. – Merci de votre détermination. J’ai noté certaines désorganisations à la suite d’injonctions paradoxales.

L’initiative des maisons France Services est plutôt à saluer mais, dans certaines des maisons que j’ai visitées, j’ai pu constater des problèmes de relais avec les CAF. Vous avez évoqué des problèmes d’organisation du personnel. Avez-vous des relais spécifiques pouvant répondre à des questions techniques ?

M. Nicolas Grivel, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales. – Nos perspectives sont nourries par des projets ambitieux et structurants. Les conseils d’administration des CAF sont très engagés. La mobilisation de toutes les équipes est forte pour une meilleure qualité de service.

Nous voulons avoir plus de moyens avec la COG. Les CAF sont présentes sur les territoires avec le souci de répondre aux citoyens, *de visu*, par téléphone ou en visio. Nous avons un partenariat avec les maisons France Services pour apporter une réponse de premier niveau sur le terrain. Les CAF sont très présentes pour l’accueil et la formation du personnel. Dans une période de très forte pression sur les délais, la charge de travail et la qualité de service, la réponse se dégrade parfois. Cela renvoie à la capacité de formation des personnels des maisons France Services. Il faut qu’ils puissent apporter un premier niveau de réponse ou organiser un rendez-vous avec la CAF.

Nous ne savons pas quelles seront nos capacités dans la prochaine COG : les négociations commencent à peine. Elles se dérouleront dans le cadre du premier trimestre. Le conseil d’administration s’inquiète en effet de savoir comment cela se passera durant la transition entre les deux COG. Il ne faut pas exagérer les incertitudes ; nous allons trouver des solutions, mais nous demandons à nos ministères de tutelle qu’elles soient les plus souples et les plus rapides possible. Les CAF doivent pouvoir recruter de la façon la plus normale possible. Compte tenu de la charge actuelle, ce n’est pas le moment de désarmer notre capacité de réponse.

Madame Procaccia, la réforme des aides au logement a été structurante. Nous avons fait appel à un cabinet d’audit connu, mais qui a été missionné par le ministère du logement et non par la Cnaf. C’était une réforme exigeante et compliquée pour la délivrance des prestations. Nous allons continuer à avoir recours à l’expertise de ces cabinets, mais peu

sur de l'expertise stratégique, davantage pour de l'expertise technologique, et notamment informatique.

Nous avons des besoins très importants pour des projets nombreux. Nous avons besoin d'expertise externe pour envisager l'avenir de nos systèmes d'information et revitaliser notre expertise interne, car nos systèmes sont en milieu voire en fin d'obsolescence programmée.

La petite enfance est un sujet très mobilisateur pour nous, mais nous ne sommes pas les seuls acteurs, notamment pour contrôler la qualité des équipements. Les crèches privées jouent un rôle important, mais elles doivent assurer un certain niveau de qualité de service. Nous devons articuler leur contrôle avec les moyens de la protection maternelle et infantile (PMI). Cette logique de développement doit être équilibrée. Nous avons une dynamique des modes de garde différente selon les secteurs. La création de places dans le secteur public s'est ralentie. Nous devons accompagner les acteurs locaux, notamment dans les territoires prioritaires. L'offre privée ne se développe pas partout de façon harmonieuse.

Mme Laurence Rossignol. – Il faut aussi distinguer le secteur privé à but lucratif du secteur privé associatif.

M. Nicolas Grivel. – Le secteur privé associatif peut rencontrer les mêmes problèmes de financement que le secteur public.

La réforme pour créer un service public de la petite enfance est louable dans ses intentions, avec une logique d'égalité d'accès par la présence territoriale, mais aussi par les modes financiers. D'où la réforme du CMG qui vise à harmoniser le reste à charge des différentes familles. Actuellement, le reste à charge des familles aisées est équivalent quel que soit le mode de garde, ce qui n'est pas le cas pour les familles les plus défavorisées. Cette réforme est donc nécessaire.

Il y a également un enjeu de qualité de ce service public, et nous serons vigilants.

Le niveau d'ambition se mesurera aux moyens. Je vous donne rendez-vous dans quelques mois. Quels que soient les moyens qui nous seront accordés, la pénurie de personnel dans ce secteur nous inquiète. Elle renvoie aux problèmes du marché du travail. Vous évoquiez le rôle du service public de la petite enfance pour lever les freins du retour à l'emploi, mais ce problème s'applique aussi à ce secteur. L'attractivité de ces métiers et leur rémunération posent problème.

Le conseil d'administration a décidé de relever fortement les financements des modes d'accueil des jeunes enfants et des crèches en particulier, avec une augmentation de 5 % de la prestation sociale unique pour les crèches afin d'accompagner l'évolution des salaires pour être attractif. Nous estimons que 10 000 places de crèche n'ont pas pu ouvrir à cause de la pénurie de personnel sur tout le territoire.

Les travaux sur la CMG sont en cours de finalisation et il est encore un peu tôt pour connaître tous les paramètres précis du nouveau mode de calcul. L'intention est toutefois bien d'égaliser les restes à charge pour tous les modes de garde. Concernant les perdants de la réforme - qui resteront néanmoins minoritaires - il conviendra d'être attentif aux familles les plus fragiles et les textes règlementaires devront prévoir leur situation.

Nous sommes aussi alertés sur le non-paiement des assistantes maternelles, qui serait un peu plus fréquent qu'avant. Mais il ne faut pas généraliser. Nous devons cependant les accompagner, à la fois à l'échelle nationale et locale.

Plusieurs outils ont été développés ces dernières années en lien avec l'Urssaf, notamment le service Pajemploi+. Il y a une intermédiation, car la famille déclare et c'est la sécurité sociale qui finance et rémunère directement la personne pour la garde à domicile. Dans le cadre de la réforme du CMG, nous devrions aller vers cette logique de Pajemploi+ pour les personnes qui le souhaitent. Il est inadmissible que les personnes ne puissent pas être rémunérées. Il faut trouver des solutions d'urgence.

Madame Rossignol, nous sommes très attentifs à la mobilisation des personnels de la petite enfance. Des textes réglementaires régissent les règles d'accueil, les diplômes nécessaires, le taux d'encadrement, par exemple. Ils relèvent donc surtout du ministère.

Nous devons prendre le temps, pour la réforme de l'AAH, d'avoir un dispositif qui fonctionne et compris par les familles. Cela pose deux questions : la gestion de la déconjugalisation dans un univers conjugalisé, notamment pour les aides au logement, et la gestion des perdants. Le décret porte sur l'accompagnement des familles dans des situations générant des perdants. Ce sont surtout les familles les plus défavorisées du spectre de bénéficiaires de l'AAH qui seraient concernées. Le décret devra être finement travaillé pour ne pas rater des cas de figure, mais nous sommes déterminés et optimistes sur notre capacité à faire la réforme, et plus inquiets sur la quantité de travail nécessaire.

Mme Isabelle Sancerni. – Je précise, s'agissant des moyens, que nous sommes en difficulté : nous avons subi des rendus d'effectifs supérieurs à nos charges et nos stocks de dossiers sont au plus haut depuis dix ans. Nous n'aurons pas d'effectifs supplémentaires début 2023, nous discutons de la possibilité d'anticiper les départs, mais, à défaut d'accord sur la période transitoire, nous ne pourrions pas embaucher. Au-delà de cette transition, l'extension, au 1^{er} janvier 2023, de l'intermédiation en matière de pensions alimentaires exige également de nouveaux effectifs, dont nous ne disposons pas. J'y insiste, car il nous faudra du temps pour recruter et former. Nous ne pouvons pas nous contenter d'autorisations financières si les autorisations d'embauche ne suivent pas.

En ce qui concerne les difficultés informatiques, nos équipes travaillent à mettre en place ce qu'exigera la feuille de route, même si nous ne disposons pas encore de la COG. Nous mettrons tout en œuvre pour mener à bien ces réformes, mais il faudra tenir compte du besoin d'expérimentation ainsi que du temps indispensable pour tester le dispositif. En matière de solidarité à la source, par exemple, et singulièrement du RSA, nous ne pouvons pas nous permettre de mettre des familles en difficulté ; les processus devront donc avoir été testés. Les délais que nous annonçons sont, à ce titre, déjà très inférieurs à ceux que nous avons demandés et nous ne pourrions pas faire mieux.

Sur le service public de la petite enfance, nous attendons de connaître les demandes qui nous seront faites. Cette évolution implique le même reste à charge pour les familles en individuel et en collectif, qui découle de la mesure concernant le CMG. Reste la difficulté posée par les crèches qui ne relèvent pas de la prestation de service unique (PSU). Dans les crèches PSU, le reste à charge des familles est encadré. Nous avons, en outre, créé des bonus pour l'accueil d'enfants en situation de handicap ou issus de familles précaires et nous avons renforcé les crèches dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), en horaires atypiques, ainsi que les crèches à vocation d'insertion professionnelle

(Avip), grâce à des financements complémentaires à la PSU. En revanche, nous ne disposons pas d'éléments particuliers dans ce dispositif au sujet des micro-crèches relevant de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Pour ce qui concerne la qualité, les normes ont été généralisées, mais les services de PMI, qui doivent vérifier leur bon respect, manquent de professionnels pour effectuer cette tâche.

À mon sens, nous avons besoin d'un pilotage national de la petite enfance afin de faire remonter vers le ministère ce qui est réalisé sur le terrain et de garantir un fonctionnement homogène entre familles et entre territoires. Nous avons des objectifs d'accueil en crèches PSU, mais ce sont les collectivités territoriales qui décident de créer des places. Il faut donc s'appuyer sur les deux outils déployés dans cette COG : le schéma départemental des services aux familles et les conventions territoriales globales (CTG). Ces dernières permettent à la CAF et aux collectivités concernées de dresser un bilan des besoins des familles et de l'offre qu'il est possible de mettre en place en matière de petite enfance, d'enfance et de jeunesse, de parentalité, d'animation de la vie sociale, de logement et d'accès aux droits. Cela nous offre une visibilité pluriannuelle accompagnée par des financements pluriannuels de la CAF, *via* les fonds nationaux, les fonds « publics et territoires », et des fonds locaux. Ces dispositifs sont en cours de déploiement et nous sommes bien avancés dans ce domaine. Il convient toutefois de porter une attention particulière aux outre-mer : quand nous atteignons 60 % d'accueil du jeune enfant en métropole, nous ne sommes qu'à 17 % en outre-mer.

L'accès aux droits est un point très important pour le conseil d'administration de la Cnaf, puisque nous nous occupons du Fonds national d'action sociale. En outre, nous devons nous assurer que le service est disponible pour toutes les familles sur l'ensemble du territoire. À ce sujet, je souhaite que la prochaine COG prévoie, sur le fonds « publics et territoires », une ligne dédiée à l'itinérance, de manière à amener vers les familles certains dispositifs de service.

S'agissant des assistantes maternelles, il n'existe pas, pour elles, de fonds de garantie de salaire, comme pour les autres salariés, mais ce n'est pas forcément à la branche famille de gérer cela.

La pénurie de professionnels de la petite enfance concerne 10 000 postes, qui ont été créés, mais qui ne sont pas pourvus. De plus, il manque de nombreux professionnels de l'animation dans les ALSH. En conséquence, des colonies de vacances ont été annulées, malgré des réservations de familles, faute de personnel. Nous devons donc nous intéresser à l'enfance, d'autant que les prestations dans ce secteur n'ont pas été revalorisées. Un effort a été porté sur la petite enfance, avec l'augmentation de la PSU, mais nous n'avons pas pu faire la même chose avec la prestation de service dédiée aux ALSH ou aux centres sociaux.

Enfin, s'agissant du transfert de la branche maladie vers la branche famille, le processus relève d'une position philosophique, mais notre préoccupation est que cela ne préempte pas la COG, alors que nous ne sommes qu'aux prémices des discussions. Nous craignons que ce qui reste ne soit affecté que sur la petite enfance. Ce serait, certes, une bonne chose en soi, mais il nous faut absolument prêter également attention à l'enfance et à la jeunesse.

M. René-Paul Savary. – Sur l'accès aux droits à la source, vous avez connu des difficultés quant aux APL avec le glissement ; 2 % d'erreurs, c'est un chiffre important, qui met les personnes en difficulté. Les discussions ont-elles avancé pour réaliser un calcul sur

des données individuelles et non agrégées ? Vous êtes-vous rapprochés de l'Agirc-Arrco, spécialisée dans ce domaine, pour réduire cette marge d'erreur ?

M. Nicolas Grivel. – Pour la connaissance des ressources en vue de calculer les aides au logement, nous nous appuyons sur le système déclaratif et la déclaration sociale nominative (DSN) que remplissent les employeurs. Cela nous permet une plus grande « fraîcheur » des ressources et une plus grande contemporanéité. Précédemment, pour le calcul des APL, on prenait en compte les ressources fiscales en n-2. Inconvénient cependant, cette « fraîcheur » se combine avec des incertitudes, des erreurs et des problèmes de régularisation. Nous avons été les premiers à constater cette instabilité plus forte et plaider pour une gouvernance de la donnée plus structurée. Nous travaillons actuellement pour savoir qui fait quoi et repérer les erreurs le plus en amont possible.

L'Agirc-Arrco a intérêt à travailler avec nous. L'important est qu'il existe des régulateurs du système que nous utilisons. Il y a un potentiel d'amélioration, d'autant plus utile qu'à terme nous voulons utiliser ces données pour gérer le RSA et la prime d'activité, espérant réduire la marge d'erreur. Actuellement nous sommes sur des données très « fraîches » et du 100 % déclaratif, ce qui génère un flot d'indus et de rappels très important, sans commune mesure avec les APL. Mais les familles qui reçoivent ces prestations sont très fragiles, nous devons donc réussir à bien concilier le niveau de fraîcheur et de proximité des ressources connues et le niveau de stabilité nécessaire pour ne pas générer des indus. Lorsque nous aurons une approche plus globale, nous aurons une pression globale sur la qualité de la donnée, plus forte que sur les seules aides au logement. Nous voulons avoir une qualité optimale.

Ces outils nous apporteront des informations que nous avons actuellement des difficultés à recueillir. Il y a des erreurs importantes dans les déclarations des allocataires, dues à la complexité du dispositif, et donc un système très lourd d'indus et de rappels, qui pénalise notre relation avec le public. Notre marge d'amélioration est importante et participera à la solidarité à la source.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Avec la déconjugalisation de l'AAH, le traitement des perdants concerne-t-il simplement les perdants du « stock » ou des perdants « en flux », créés par l'application de la loi ? Auquel cas, allez-vous essayer d'élargir la loi pour qu'il n'y ait pas de perdants « en flux » ?

M. Nicolas Grivel. – Je n'ai pas le pouvoir d'élargir la loi, mais vous l'avez ! Le perdant de la réforme est celui qui touche actuellement la prestation, et non une situation dans cinq ou dix ans.

Mme Raymonde Poncet Monge. – C'est une personne dans la même situation.

M. Nicolas Grivel. – Il a été décidé de déconjugaliser l'AAH, mais il reste des situations « en stock » à gérer, de manière transitoire.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Certaines situations sont paradoxales.

M. Nicolas Grivel. – Le Parlement a fait un choix politique. En tant que gestionnaires, nous ne voulons pas gérer indéfiniment deux systèmes parallèles. Nous gérons le stock avant de passer sur le nouveau dispositif.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Une proposition de loi avait été déposée...

M. Nicolas Grivel. – Oui, mais la loi a été votée ainsi.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

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

La réunion est close à 11 h 55.

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

Mercredi 12 octobre 2022

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de MM. Stéphane Crouzat, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques, et Alaa Youssef, ambassadeur d'Égypte en France, sur les enjeux de la COP27 (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 11 h 15.

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

Mercredi 12 octobre 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Situation du secteur du jeu vidéo - Audition de M. Julien Villedieu, délégué général du Syndicat national des jeux vidéo (SNJV), Mme Julie Chalmette, présidente, et M. Nicolas Vignolles, délégué général du Syndicat des éditeurs de logiciels de loisirs (Sell)

M. Laurent Lafon, président. – Il y a presque dix ans, en 2013, nos collègues André Gattolin et Bruno Retailleau présentaient devant la commission un rapport qui a fait date et dont le titre n'a pas pris une ride : « Jeux vidéo : une industrie culturelle innovante pour nos territoires ».

La commission a estimé qu'il était temps de revenir sur ce secteur du jeu vidéo, porteur, prometteur, mais encore mal identifié par les pouvoirs publics. Je remercie donc nos invités de ce jour, Julie Chalmette, présidente, et Nicolas Vignolles, délégué général du Syndicat des éditeurs de logiciels de loisirs (Sell), ainsi que Julien Villedieu, délégué général du Syndicat national des jeux vidéo (SNJV). Son président, M. Lévan Sardjevéladzé, ne pourra être présent aujourd'hui.

Les intervenants devraient nous permettre de réaliser un point précis sur le secteur et de tracer ses perspectives d'avenir.

Pour mémoire, le jeu vidéo est l'une des premières industries culturelles en France, avec un chiffre d'affaires 2021 de près de 5,6 milliards d'euros. C'est dire son importance dans les pratiques culturelles des Français, qui sont 73 % à jouer au moins occasionnellement, avec 98 % des 10-14 ans.

Le jeu vidéo s'inscrit, c'est sa nature, dans un environnement technologique en perpétuelle évolution, avec l'arrivée prochaine de la réalité virtuelle, promise depuis longtemps, ou bien l'évolution de la monétisation, avec l'irruption des *loot boxes* qui assurent, moyennant finances, un avantage aléatoire. Je pense cependant également aux grands mouvements capitalistiques, avec le projet de rachat par Microsoft de l'éditeur américain Activision-Blizzard – autrefois propriété de Vivendi et dont le dossier est analysé par l'Autorité de la concurrence britannique – pour un peu moins de 70 milliards de dollars –, soit la capitalisation boursière d'Airbus en 2021... Ubisoft a également fait l'objet d'une série d'articles ces dernières semaines.

Notre pays dispose d'atouts reconnus, avec des éditeurs réputés dans le monde entier et des écoles qui forment parmi les meilleurs spécialistes. Le jeu vidéo bénéficie d'un soutien public *via* le crédit d'impôt jeu vidéo (CIJV), pour près de 70 millions d'euros, dont les effets n'ont jamais été évalués de manière précise.

Telles sont quelques-unes des questions que nous souhaiterions aborder avec vous. Je propose à chacune de vos organisations de prendre la parole pour environ dix minutes chacune, puis je passerai la parole au rapporteur des industries culturelles, Julien Bargeton, avant que les commissaires ne vous interrogent à leur tour.

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

Mme Julie Chalmette, présidente du Syndicat des éditeurs de logiciels de loisirs (Sell). – Je suis présidente du Sell, mais aussi directrice générale de Bethesda France, qui a aussi fait l’objet du rachat par Microsoft pour 7 milliards de dollars ! Cette somme record a ensuite été un peu occultée par le rachat d’Activision-Blizzard. Nous sommes effectivement le témoin d’un rapprochement et d’une concentration au sein de notre industrie. Bethesda France s’est implanté en France voilà plus de dix ans. Nous détenons aussi le studio Arcane en France, qui a produit des jeux très connus. Par ailleurs, je suis la cofondatrice de Women in Games, une association qui ambitionne de doubler le nombre de femmes dans notre industrie.

Le Sell regroupe tous les grands éditeurs de jeux vidéo et les constructeurs de consoles – Nintendo, Sony et Microsoft. Les résultats de cette industrie sont cycliques, liés par les sorties des nouvelles consoles de jeux vidéo : elle connaît une croissance remarquable et représente aujourd’hui 5,6 milliards d’euros en France, même si elle a enregistré l’an dernier un léger tassement.

Le jeu vidéo occupe une place immense dans le cœur des Français : 73 % d’entre eux y jouent occasionnellement, 53 % régulièrement. Tous les jeunes jouent, et plus de 50 % des plus de 55 ans sont joueurs. Cela est dû essentiellement au vieillissement de la population des joueurs, mais aussi à l’essor des jeux mobiles. Il convient également de rappeler que les femmes représentent la moitié de la population des joueurs. Cela nous encourage à poursuivre nos efforts pour féminiser cette industrie et garantir la présence des femmes dans la production.

M. Julien Villedieu, délégué général du Syndicat national des jeux vidéo (SNJV). – Je vous remercie pour votre invitation. Souvent, le jeu vidéo est méconnu, voire méprisé en raison d’idées reçues qui lui collent à la peau. Julie Chalmette et Nicolas Vignolles évoqueront plus en détail le marché, la consommation et l’univers des joueurs. Quant à moi, je vous ferai découvrir l’envers du décor avec la conception des jeux vidéo, fruit d’un long héritage culturel et numérique. D’où la difficulté à appréhender cet objet culturel parfois non identifié.

Le jeu vidéo en France est né voilà une cinquantaine d’années, avec des créatrices et des créateurs de renoms, qui ont inventé des genres issus de grands écrivains ou cinéastes français. De très grandes licences ont été réalisées par des entreprises françaises, permettant au jeu vidéo de rayonner à travers le monde. Plus de 95 % de notre production française est en effet distribuée partout sur la planète. Il est inenvisageable de créer des jeux vidéo uniquement pour le marché français. Nous apportons quelque chose de différent par nos jeux, qui diffusent une vision différente de la culture.

Aujourd’hui, 1 300 entreprises françaises conçoivent des jeux vidéo. Plus de la moitié les crée avec des équipes de production très diverses allant des ingénieurs jusqu’aux analystes de données, en passant par les artistes. La façon de jouer a évolué, et plus de

55 métiers, eux-mêmes en mutation continue, sont à l'œuvre au quotidien dans l'ensemble de ces entreprises.

Ces entreprises comptent 18 000 employés, à plus de 80 % en CDI. Les emplois sont durables, qualifiés et établis en France. Nous avons les talents qui créent et développent les jeux vidéo. Ces profils sont recherchés partout dans le monde. L'enjeu est de les attirer pour réaliser les meilleures productions, mais aussi de les garder dans nos équipes. En effet, la compétition est mondiale. Sans le crédit d'impôt jeu vidéo, cette industrie aurait probablement quasiment disparu de France. Cet outil a été déterminant pour que nous soyons l'un des leaders de la création de jeux vidéo. Il reste des choses à accomplir, mais notre niveau d'attractivité et de rayonnement international est très important.

Dans ce contexte, le développement de ces entreprises doit être examiné de près. Pour réaliser *Flight Simulator*, Microsoft a choisi une équipe bordelaise, car c'est la meilleure au monde. Nous avons besoin de très bonnes formations, pour mettre sur le marché des talents qui seront ensuite employés dans nos équipes, mais nous cherchons aussi ceux qui se trouvent partout dans le monde.

M. Nicolas Vignolles, délégué général du Syndicat des éditeurs de logiciels de loisirs (Sell). – Le marché français de la consommation de jeux vidéo, le troisième en Europe, connaît une pénétration très forte, insuffisamment appréhendée par les pouvoirs publics : 73 % des Français jouent, et 58 % régulièrement. On parle d'un média, d'un loisir numérique, de très loin le premier de la génération post-2007, 10 points devant les vidéos délinéarisées comme Netflix ou Amazon. Pour autant, plus la génération consomme, plus elle s'adonne à de l'activité culturelle à côté, comme le démontre *l'Essentiel du jeu vidéo*. Le jeu vidéo est une ouverture à d'autres mondes, tels que l'animation ou le cinéma.

Dans un contexte économique de concentration des très grands groupes, le jeu vidéo est devenu un actif culturel stratégique. À tel point que le Parlement européen vient de produire un rapport non législatif qui fixe des perspectives extrêmement ambitieuses pour l'Union européenne en termes d'investissement. Ce n'est pas seulement de la création française ou européenne qu'il s'agit ; c'est tout un imaginaire que l'on emporte. Les métavers ou la réalité immersive sont créés par le jeu vidéo.

De manière générale, l'innovation de rupture technologique a toujours émergé de l'initiative du jeu vidéo. Le jeu vidéo doit être regardé à l'aune d'une industrie mature, très stable pour les ressources de l'État – plus de 1 milliard d'euros de TVA chaque année –, et pourvoyeuse d'emplois non délocalisables, – 80 % des embauches dans le secteur l'ont été en CDI.

Ce qui nous réunit, c'est l'ambition d'attirer les grandes entreprises, mais aussi les petits studios.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Merci de ces explications très éclairantes qui contredisent certaines idées reçues sur le jeu vidéo en France. Vous avez rappelé l'importance de son enjeu économique et stratégique. Ce domaine de l'excellence française est moins connu que d'autres, mais tout aussi important. Comment faire pour renforcer cet atout national, notamment au travers des écoles de formation ? Qu'attendriez-vous des pouvoirs publics pour renforcer votre réussite économique ?

Les concentrations suscitent des inquiétudes. Pouvez-vous nous en dire davantage sur l'exclusivité de l'accès à *Call of Duty*, le jeu le plus populaire du monde, et sur les pratiques des *loot boxes*, qui se développent ?

Quelles sont les conséquences de la réalité virtuelle relancée par Sony avec son nouveau casque ? Quelle est votre appréciation sur des pratiques considérées comme toxiques dans le monde du jeu vidéo ? Le système PEGI d'évaluation européen des jeux vidéo a été mis en place pour informer les acheteurs. Des évolutions peuvent-elles y être apportées ? Des pressions exercées sur les salariés, ainsi que des cas de harcèlement et de sexisme défraient régulièrement la chronique. Quelles sont les évolutions que doivent accepter les acteurs du secteur ? Enfin, comment améliorer votre place dans l'industrie française et renforcer des régulations qui existent déjà ?

M. Julien Villedieu. – Aujourd'hui, nous sommes effectivement une industrie d'excellence, mais son déficit de reconnaissance nous colle à la peau. Or l'éditeur de jeux vidéo mobiles le plus téléchargé, Voodoo, est français. Le premier axe de développement est bien celui de la considération et de la reconnaissance, politique comme médiatique. Le jeu vidéo est souvent vu comme la cause de tous nos maux. Nous devons accompagner celles et ceux qui ne connaissent pas nos industries. Au sein des équipes, les salariés sont de jeunes talents formés en France, au parcours classique, artistique, managérial ou technologique. Nos métiers ont la particularité d'être très segmentés.

Le deuxième enjeu est celui de la formation. La plupart des cinquante formations qui existent sur notre territoire sont privées, donc difficilement accessibles. Il faut les rendre plus diverses et inclusives, et travailler au développement de la formation publique. Certaines universités françaises pourraient ajouter dans leurs cursus des unités de valeur sur les compétences requises dans notre industrie. Pour y parvenir, nous aurons besoin du concours des ministères compétents.

Enfin, l'investissement rejoint votre question sur l'agrégation et le renforcement des entreprises par des capitaux étrangers. Produire un jeu vidéo coûte aujourd'hui plusieurs dizaines, voire centaines de millions d'euros, soit beaucoup plus qu'une grosse production hollywoodienne. Pour ce faire, tous les investissements sont réalisés avant même que le jeu sorte. Cela permet d'employer beaucoup de salariés durant parfois plusieurs années – il faut cinq à sept ans pour faire aboutir sur le marché une très grosse production internationale. Les capitaux proviennent soit d'autres entreprises du secteur, telles que les éditeurs et les distributeurs, soit de nombreux acteurs périphériques. Le secteur est en effet au centre de la consommation culturelle.

Nous devons capter les investissements, non seulement pour garder nos talents en France, mais aussi pour produire ces meilleures productions. Des efforts ont été réalisés par la Banque publique d'investissement (BPI), l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (Ifcic) et le crédit d'impôt jeu vidéo. Néanmoins, les montants d'investissement doivent être plus importants et égaler les apports étrangers.

M. Nicolas Vignolles. – Les demandes pourraient s'appuyer sur quatre leviers différents et le concours du Parlement.

Premièrement, nous avons su développer nos *start-up* avec le programme French Tech. Pourquoi ne pas réfléchir à une solution aussi ambitieuse pour le jeu vidéo ? On sait que la croissance de cette industrie dans le monde est forte, et que l'Allemagne a investi

100 millions d'euros dans un plan dédié il y a deux ans. En définitive, il faut appréhender le jeu vidéo comme un enjeu tech et stratégique.

Deuxièmement, le CIJV n'est pas une niche fiscale ; il s'agit d'un levier d'emploi et de création de richesse. Il y va de la production du jeu vidéo en France et de son exportation dans le monde entier. Nous appelons de nos vœux un rapport objectivant les résultats du crédit d'impôt : 1 300 entreprises en France ; plus de 20 000 emplois contre 3 000 en 2010. Nous attendons de l'administration ou du Parlement une action en ce sens.

Troisièmement, nous misons beaucoup sur le plan France 2030, qu'il faut ouvrir au jeu vidéo. Le SNJV effectue un travail important pour que les studios y aient accès. Je signale qu'au départ, le jeu vidéo n'avait même pas été évoqué ! C'est pourtant, dans le monde entier et en France, la première industrie culturelle.

Quatrièmement, il faut développer la formation. Avec le Parlement et le Gouvernement, nous voulons développer des formations publiques, accessibles, de troisième cycle, pour former notamment aux métiers du *game design*.

Ces quatre leviers nous permettraient de connaître un vrai essor d'ici à cinq ans.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Je tiens à remercier le Président Lafon pour l'organisation de cette table ronde autour d'une industrie culturelle si méconnue. Un tel échange ne peut que contribuer au développement du jeu vidéo en France. Mais pour ce faire, il faut réfléchir aux moyens à mettre en œuvre. Vous avez dit que la France comptait une cinquantaine de formations. Or, avant de vous entendre, je déplorais qu'il n'y ait qu'une seule école à Angoulême. Vous m'avez donc rassurée.

Sur les perspectives de croissance, j'ai compris votre volonté de devenir leaders en Europe en cinq ans, mais j'attends plus de développements sur le secteur de la production et sa féminisation.

Concernant le système du *free-to-play*, les jeux vidéo *freemium* n'entraînent-ils pas une addiction financière chez la jeunesse d'aujourd'hui ?

Enfin, quelle est la relation entre jeu vidéo et consommation culturelle ? Les parents ont besoin d'être rassurés.

M. Thomas Dossus. – Selon vous, l'industrie serait mature. Elle fait rêver beaucoup de jeunes, mais ses coulisses le sont un peu moins, notamment dans la période du *crunch* durant laquelle les salariés sont pressurisés. L'un disait que, pour travailler dans ce secteur, il fallait être trentenaire, en bonne santé et célibataire... D'ailleurs, cette culture des 80 heures est aussi présente dans les écoles de formation. Les pratiques ont-elles évolué ? Des chartes ont-elles été adoptées ? Ne pourrait-on combattre cette pression qui pèse notamment sur les développeurs ? Les révélations de violences sexistes et sexuelles ont-elles été suivies d'effets ?

Mme Annick Billon. – Je n'ai jamais joué aux jeux vidéo, mais je ne suis pas la seule ici... Quelles ont été les conséquences des confinements en termes de consommation et de demande ? Votre activité s'est-elle développée dans ces moments ? Sur la création, je souscris aux propos de Thomas Dossus. S'agissant de la violence en général, et plus précisément des violences sexistes et sexuelles, quelles limites vous imposez-vous pour lutter contre les stéréotypes ? Avec Alexandra Borchio Fontimp, nous venons de publier un rapport

sur l'industrie de la pornographie. Certains ont déclaré qu'ils répondaient à la demande. Jusqu'où va cette réponse ? Enfin, les secteurs en pleine expansion concerneraient plutôt les garçons. Disposez-vous de statistiques sur la consommation de jeux vidéo et sur le public concerné ?

M. Michel Savin. – Dans votre présentation sur l'économie de l'industrie du jeu vidéo, monsieur Vignolles, vous avez ciblé les quatre leviers qui seraient nécessaires pour développer cette activité. Comment appréhendez-vous son évolution ? Des aménagements législatifs et réglementaires doivent-ils être réalisés ? Faut-il encadrer ou réguler le secteur sans menacer sa viabilité ? Lors de l'examen de la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, le Sénat a mis en place un contrôle d'honorabilité sur les encadrants de e-sport. Comment fonctionne ce dispositif ? Quel est votre avis en la matière ?

M. David Assouline. – Merci de vos exposés. D'abord, vous insistez à juste titre sur le rôle majeur de cette industrie culturelle. Ensuite, une grande partie de la jeunesse consomme ces jeux. Enfin, la créativité et l'excellence française sont reconnues dans le monde. Le crédit d'impôt est central dans le développement de cette industrie ; mais c'est l'État qui donne.

Sur le fond, des problématiques doivent être discutées. Derrière le jeu, on trouve les principaux réseaux sociaux de la jeunesse. Des messages, des stratégies de communication, y compris politiques, sont pensés pour pénétrer ces communautés. Les services dédiés savent qu'il faut y être présents pour lutter contre la criminalité et le terrorisme.

Toutes les problématiques que nous abordons concernant les réseaux sociaux et l'éducation aux médias sont concernées. Il faut de la régulation et de la formation, sans forcément chercher à limiter ou réprimer.

Quelles valeurs sont véhiculées par les jeux vidéo, concernant en particulier la dignité des femmes, ainsi que la violence ? Sur les sites de jeux de cartes en ligne que je consulte, certaines publicités pour des jeux vidéo sont d'une violence incroyable, et provoqueraient immédiatement des réactions sur d'autres réseaux sociaux.

Cette industrie pionnière et créative doit être considérée par les législateurs, mais faisons attention : les parents et les professeurs ne sont pas là, et nous devons éviter que des enfants ne soient livrés à eux-mêmes. Il faut réguler.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je suis heureux de commencer la journée avec des gens qui ont de l'ambition et qui réussissent. Vous faites part d'un manque de considération à l'égard du secteur, mais il est sûrement plus facile aujourd'hui d'obtenir un article favorable dans les médias qu'un crédit d'impôt ! Comme par hasard, on remarque que lorsque les impôts des entreprises baissent, les choses fonctionnent...

Que pensez-vous du divorce de l'année entre Electronic Arts et la Fédération internationale de football association (Fifa) ? Cette dernière est-elle un acteur périphérique de l'industrie ? En 2024, qui va gagner dans le secteur ?

Mme Marie-Pierre Monier. – En dehors des outils mis en place par la loi, à l'instar du système de classification Pan European Game Information (PEGI) se fondant sur l'âge du joueur, quels sont les leviers pour protéger les mineurs des contenus inappropriés ?

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) reconnaît depuis 2017 l'existence d'un trouble lié aux jeux vidéo pour les joueurs et joueuses dont la pratique intensive se fait au détriment des activités quotidiennes. Les studios prennent-ils suffisamment en compte cette problématique dans la création et la promotion de leurs produits ?

Une enquête publiée en 2021 s'est penchée sur les problèmes liés aux violences sexistes et sexuelles dans l'industrie : culture d'école misogyne, harcèlement, agressions. Qu'en est-il aujourd'hui ? En 2020, les femmes représentaient seulement 22 % des salariés de l'industrie. En 2017, ce chiffre était de 15 %, et il y a certes des progrès, mais l'écart reste très significatif. Peut-être que s'il y avait davantage de femmes dans ce secteur, les jeux seraient différents. Les syndicats défendent-ils des initiatives pour la féminisation du secteur ? Quels exemples de bonnes pratiques dans les écoles ou dans les entreprises pouvez-vous partager avec nous ?

Mme Sonia de La Provôté. – Le secteur a des aspects négatifs : le danger, les comportements à risque, certaines images dégradées ou violentes de la femme. Mais il a également un côté positif : ces jeux jouent un rôle pédagogique et culturel, et constituent de formidables outils de transmission de valeurs et de contenus culturels. Pour preuve, le pass Culture concerne le jeu : les instances publiques considèrent qu'il participe de l'éducation artistique et culturelle auprès des enfants et des jeunes.

Un véritable pacte peut-il être passé, et une lettre d'intention rédigée, afin qu'on insiste systématiquement sur les valeurs contenues dans les jeux ? Il faut une charte éthique pour construire le jeu vidéo de l'avenir, surtout devant les risques du métavers : le jeu doit devenir un des outils des politiques publiques, pour transmettre les valeurs républicaines. Il n'est peut-être pas nécessaire de passer par la violence ou des mots provocateurs.

Des métiers communs, autour du dessin notamment, se retrouvent dans tous les arts ludiques, comme la bande dessinée, les films d'animation et les jeux vidéo. Avez-vous développé les passerelles entre les filières, notamment pour la formation ? C'est ce qui a été fait à Angoulême : il faut jouer collectif, car nous excellons dans ces métiers.

M. Bernard Fialaire. – Quels engagements sont pris pour lutter contre l'addiction, mais également contre l'obésité que cette addiction peut entraîner ?

M. Laurent Lafon, président. – Sur le plan économique, de grands groupes comme Tencent ou les Gafam investissent dans le secteur. Vous avez évoqué l'utilité, mais aussi la faiblesse des outils dont nous disposons pour lutter contre la prise de capitaux. Quelles discussions avez-vous avec l'État sur ce sujet ? Des modèles de protection sont-ils envisageables ?

Mme Julie Chalmette. – J'entends et je partage totalement vos préoccupations de protéger la jeunesse – nous sommes nombreux ici à être parents, et certaines choses nous inquiètent.

Le secteur du jeu vidéo, de sa propre initiative, a instauré le système PEGI depuis de nombreuses années, afin de décrire à l'aide de pictogrammes le niveau de violence ou la présence de propos à caractère sexuel dans un jeu, et de proposer une recommandation d'âge. Ce système existe depuis longtemps ; le syndicat des éditeurs de logiciels de loisirs mène chaque année des campagnes afin d'informer les parents, qui s'intéressent à ce que leurs enfants lisent ou écoutent, mais moins aux jeux vidéo.

Il s'agit d'éduquer non seulement les enfants, mais également les parents. Les choses évoluent, car les parents sont de plus en plus des joueurs informés, mais une partie de la population se sent encore éloignée de ce média, et nous devons continuer ces campagnes d'information autour du système PEGI, qui forme un premier pan de la protection des mineurs.

Par ailleurs, nous avons communiqué sur le système de contrôle parental, qui constitue une clé pour instaurer et faire respecter des règles. Les systèmes de contrôle parentaux sur les consoles, les téléphones ou les ordinateurs sont très bien faits. Ils permettent d'encadrer le temps de jeu, de limiter les interactions à l'intérieur de la communauté avec des personnes inconnues, de fixer des limites de dépenses, voire d'interdire certains jeux. Ces systèmes de contrôles parentaux sont une clé, et les parents doivent s'en emparer.

Mme Sonia de La Provôté. – Pour un jeu comme *Grand Theft Auto* (GTA), c'est compliqué...

Mme Julie Chalmette. – Effectivement, les systèmes de contrôle sont plus ou moins accessibles et ergonomiques. Sur la Switch de mes enfants par exemple, je définis un temps de jeu et la console s'arrête une fois ce temps écoulé. Il est essentiel de dialoguer avec ses enfants et de pouvoir refléter, à l'intérieur des consoles, les règles établies avec eux. Nous faisons de grands efforts pour promouvoir les systèmes de contrôles parentaux, qui constituent véritablement la clé de ce problème.

M. Nicolas Vignolles. – Nous considérons que, pour le *hardware* et les équipements, le travail a été fait. Les trois grosses consoles du marché, la Nintendo Switch, la PlayStation et la Xbox, mais aussi les jeux en ligne comme *Fortnite* et son éditeur Epic Games, permettent des limitations du temps de jeu en quelques clics, pour les parents qui s'en donnent la peine. J'ai moi-même deux enfants. Il y a évidemment du contrôle parental à la maison. Une application gratuite sur mon téléphone me permet de surveiller le temps de jeu sur la console.

Nous avons besoin d'avoir les pouvoirs publics et le Parlement à nos côtés pour défendre la parentalité numérique, afin de résoudre la fracture numérique et de combattre l'exclusion numérique. Nous faisons des campagnes chaque année, en particulier lors de la *Paris Games Week*, grand salon où nous vous invitons tous : nous y tenons un stand pour apprendre aux parents l'usage du contrôle parental.

Nous sommes conscients du fait qu'il faut un usage raisonné et raisonnable des écrans. Nous militons pour que le jeu vidéo fasse partie d'un ensemble de pratiques, aux côtés d'autres loisirs.

Nous avons évoqué différents acteurs numériques et différents modèles économiques. Le modèle d'affaires des réseaux sociaux n'est pas celui du jeu vidéo ; celui des *free-to-play* tend à s'insérer dans la famille du jeu vidéo, mais il est encore un peu différent.

Le jeu vidéo que nous promovons repose sur la volonté de créer un environnement sain et sûr. L'objectif n'est pas que philanthropique ou éthique : il est aussi commercial, car les jeunes parents constituent un des objectifs de notre industrie. Pour les convaincre, nous devons créer un environnement sain et sûr. C'est notre intérêt industriel et économique.

En effet, au moment du confinement, nous avons constaté un pic pour le jeu vidéo, notamment parce que les jeunes parents, qui jouaient à la console il y a quinze ou vingt ans, ont remis une console au milieu du salon pour jouer avec leurs enfants. Le contrôle parental est décisif pour nous, et nous sommes des alliés. Il faut que les pouvoirs publics le promeuvent à nos côtés. Je rêve que dans les tiers lieux favorisant l'inclusion numérique, des médiateurs puissent aider à configurer une console, et ne pas laisser les parents seuls.

Mme Julie Chalmette. – On a souvent tendance à accuser le jeu vidéo de tous les maux. L'addiction aux écrans est générale, et ne concerne pas que les jeux vidéo. Elle doit être surveillée et mieux encadrée. Sur un téléphone, on peut facilement mettre des contrôles pour soi – j'en mets d'ailleurs pour moi-même, pour surveiller que je ne passe pas trop de temps sur mon téléphone.

Je ne pense pas que les jeunes joueurs soient livrés à eux-mêmes. Chez les éditeurs, les communautés de joueurs sont extrêmement surveillées. Des gens surveillent les communications en jeu, des systèmes de signalement existent, et certains propos ne sont absolument pas tolérés. Nous faisons de nombreux efforts pour que les relations à l'intérieur des jeux soient bienveillantes. En revanche, les communautés de joueurs ne nous appartiennent pas et existent indépendamment de nos jeux. Leurs membres peuvent s'exprimer sur les réseaux sociaux, où nous avons constaté un certain nombre de dérives. Mais à l'intérieur des jeux, ces relations sont extrêmement surveillées, il n'y a aucune tolérance pour certains propos.

M. David Assouline. – Comment les contenus sont-ils programmés ? Quelle est la régulation ?

M. Julien Villedieu. – Nous sommes des créateurs responsables. Il n'est absolument pas question pour nous de diffuser des valeurs contraires à la morale ou à l'ordre public, voire répréhensibles pénalement. En la matière, l'engagement des créateurs est total.

Certains contenus sont produits ailleurs, par d'autres sociétés, qui n'appartiennent pas à notre domaine ; nous ne pouvons que déplorer certaines dérives. En favorisant le jeu vidéo français, nous encourageons la diffusion des valeurs françaises et européennes dans la création mondiale. Voyez ce qui se passe pour les séries, où l'influence américaine reste prépondérante. Notre engagement est profond pour faire de la création française et européenne une création internationale.

Mme Julie Chalmette. – Nous parlons beaucoup de violence. Cependant, certains jeux vidéo vont vous faire rêver, en parlant d'amour, d'amitié, d'homosexualité, de la question du genre, notamment dans la production indépendante.

M. Julien Villedieu. – Un grand nombre de jeux sont très poétiques.

Pendant le confinement, le secteur a été hyperdynamique, en termes de consommation. Le jeu vidéo a permis de rapprocher les générations, avec des expériences de jeu plus profondes, favorisant une meilleure compréhension de cette industrie culturelle. Toutefois, la production a été très fragilisée. Alors que des entreprises produisaient des jeux vidéo à moyen et long terme, des éditeurs ou distributeurs internationaux freinaient. De plus, il a fallu instaurer le télétravail pour tous les salariés : ce fut une épreuve, mais aussi une opportunité. L'hybridation du travail est aujourd'hui vertueuse, sans nier toutes les contraintes

engendrées par l'environnement de travail. Nous avons accompagné les salariés avec des cellules d'écoute, notamment avec des psychologues disponibles par téléphone.

J'en viens à la mixité et à la diversité. La féminisation est de 22 %. Nous avons réagi tardivement, mais fermement. La production de jeux vidéo a très longtemps été faite par de jeunes hommes, mais des politiques ambitieuses de responsabilité sociale des entreprises (RSE) ont été instaurées dans toutes les entreprises. C'est aussi une question d'image et d'attractivité du métier qui se joue.

L'enjeu de la mixité sociale est aussi très important. Beaucoup d'associations de quartier visent à apprendre un métier à des jeunes des cités, *via* les jeux vidéo, pour les ramener vers le marché de l'emploi. Cette mixité est à terme très bénéfique pour la qualité des productions.

L'association Women in Games France a été un déclencheur, en proposant de nombreuses actions de formation et de sensibilisation. Beaucoup de femmes n'ont désormais plus peur de s'exprimer. Dans nos conférences, nous favorisons la parité, et nous mettons en avant les femmes entrepreneuses, qui créent parmi les meilleurs jeux vidéo au monde.

Une charte est désormais signée par nos adhérents. Nous restons une petite équipe, sans pouvoir de police, mais, sur nos 250 adhérents, nous n'avons pas constaté de dérives. De plus, des formations sur la lutte contre les violences sexistes, organisées par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), sont désormais obligatoires pour obtenir des subventions publiques.

En ce qui concerne les heures supplémentaires, nous ne nions pas qu'il y ait pu avoir des problèmes, des abus et une absence de prise en compte du bien-être des salariés. Cela est révolu. La médiatisation de la question a sensibilisé les équipes et a changé la donne. De plus, notre méthode de production est maintenant organisée autour d'un *soft launch*, qui permet des lancements de jeux en douceur. Le schéma de production est différent, la pression diminue sur les équipes. Enfin, les heures supplémentaires ne sont réalisées que sur la base du volontariat.

M. Nicolas Vignolles. – Plus de 30 000 jeux vidéo sont produits : c'est un continent extrêmement divers, un univers. Certains jeux, à l'esthétique extrêmement sophistiquée, demandent six ou sept ans de production ; d'autres jeux sont très *casual*, pour le temps d'un trajet ; les jeux de plateau se situent entre les deux.

La violence est présente dans les jeux vidéo, mais comme dans un film de Stanley Kubrick. Cette violence déchire parfois au sein même des équipes et des communautés de joueurs, notamment quand elle est considérée comme gratuite, mais non quand elle fait sens, car inscrite dans un récit très construit. Les jeux vidéo sont multiples : certains vous invitent à vous promener dans les pyramides d'Égypte ou dans la nef de Notre-Dame. Continuons le dialogue, sans porter un regard trop caricatural. Regardons le jeu vidéo avec la même exigence que les autres domaines culturels.

J'en viens à la concentration et à l'arrivée massive de capitaux. La France et l'Europe doivent comprendre qu'il ne faut pas rater cette opportunité, notamment en matière industrielle. Entre un major installé et une logique de prédation de la part d'un groupe qui n'est pas du domaine du jeu vidéo, faisons la part des choses. L'enjeu est de garder des actifs en France et de rester attractifs : nos talents, notre école d'algorithmie et de mathématiques et

notre école d'animation sont des atouts de taille. Si le crédit impôt recherche (CIR) jeu vidéo, qui représente 50 à 60 millions d'euros, est pérennisé, c'est un millier d'emplois qui sont soutenus.

Le rapport de Laurence Farreng sur le jeu vidéo et l'e-sport sera très probablement adopté début novembre au Parlement européen : c'est un signal fort d'accélération.

Nous menons un grand travail sur les encadrants avec France Esports. L'e-sport rassemble désormais des joueurs aux dons exceptionnels ; on se rassemble pour les voir s'affronter dans des jeux comme *League of Legends*. Partout sur le territoire, des associations rassemblent ces passionnés. Nous aidons France Esports pour structurer ce réseau, et le ministère des sports et France Esports ont signé une convention pour aller en ce sens. Le Président de la République a dit qu'il souhaitait développer l'attractivité du secteur. Par exemple, les passionnés de *Counter-Strike* s'affronteront en 2023 à l'Accor Arena.

Mme Samantha Cazebonne. – Comment travaillez-vous avec l'éducation nationale pour encadrer les outils numériques ? Comment abordez-vous la question du temps d'écran et quelles sont vos relations avec le monde de l'éducation et de la pédagogie ? Travaillez-vous ensemble ou ne faites-vous que cohabiter ?

Mme Julie Chalmette. – Cela dépend des jeux vidéo eux-mêmes. Pour les jeux vidéo éducatifs, oui, le dialogue existe ; mais, en tant qu'industrie, les relations avec l'éducation sont difficiles à mettre en œuvre, car les professeurs sont souvent assez réticents. Cependant, nous constatons que certains professeurs utilisent des jeux vidéo dans leurs cours, par exemple pour découvrir les pyramides égyptiennes.

M. Julien Villedieu. – Cela relève d'initiatives individuelles de la part des professeurs. Nous sommes vus comme des industriels, alors que notre objectif est bien plus de participer à l'éducation aux écrans et d'aider les parents à mieux gérer la pratique des enfants.

Mme Julie Chalmette. – Je regrette qu'il n'y ait pas plus de dialogue, alors que le jeu vidéo est un vecteur d'éducation et de formation très important, par exemple pour guider les jeunes vers les métiers du numérique et de la programmation. Certaines associations enseignent le code par le biais du jeu vidéo. Je pense d'ailleurs que la programmation devrait devenir une matière scolaire à part entière.

Mme Sonia de La Provôté. – Quel est l'intérêt du pass Culture pour le domaine des jeux vidéo ?

M. Julien Villedieu. – C'est une très bonne initiative, à laquelle nous avons souscrit dès le début. Cependant, des problèmes d'ingénierie financière se posent pour le déployer dans notre secteur.

J'en viens au modèle *Freemium*. Les contenus additionnels payants sont une pratique ancienne. Sur les téléphones portables, ce modèle est très répandu, et il est parfois difficile de se désinscrire ; or se désinscrire reste facile pour les jeux vidéo. Nous essayons avant tout de responsabiliser et d'informer les joueurs. Nous mettons en place des limites de dépenses, nous envoyons des messages d'alerte et pouvons par exemple bloquer des comptes.

Le domaine *hypercasual* s'est beaucoup développé, et se fonde sur des modèles publicitaires, ce qui a pour mérite de ne pas faire porter la dépense sur les joueurs.

Enfin, l'abonnement se développe, comme pour les séries. De plus en plus d'opérateurs proposent des abonnements qui permettent de jouer de manière illimitée, ce qui pose d'autres questions.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie pour vos interventions ; et à tous je recommande *Assassin's Creed Unity*, dont certaines scènes se passent au Palais du Luxembourg !

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

La réunion est close à 11 h 10.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 45.

Audition de Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques

M. Laurent Lafon, président. – Madame la ministre, c'est la deuxième fois que nous échangeons avec vous, puisque vous étiez déjà venue au Sénat le 1^{er} juin dernier, avec le ministre de l'intérieur, pour évoquer les événements survenus au Stade de France lors de la finale de la Ligue des champions. Nous aurons l'occasion de vous auditionner à nouveau le 2 novembre sur les crédits de votre ministère, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2023. L'audition de ce jour vise à vous donner l'occasion de présenter votre feuille de route, au-delà de la loi de finances.

Nous nous réjouissons que le ministère des sports soit redevenu un ministère de plein exercice. C'était une attente forte de notre assemblée. Quelles sont vos priorités, à moins de deux ans du début des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris 2024, dans un contexte qui ne cesse d'évoluer et face aux difficultés nouvelles ? Je pense bien évidemment aux conséquences du conflit en Ukraine sur notre économie, c'est-à-dire à l'inflation, mais aussi aux questions de sécurité.

Nous auditionnerons la semaine prochaine le ministre de l'intérieur, avec nos collègues de la commission des lois, mais nous souhaiterions connaître votre sentiment sur ce point dès aujourd'hui, car il ne nous semble pas que toutes les leçons des événements du Stade de France aient été tirées en matière de réorganisation. Pourriez-vous nous préciser le contour du projet de loi sur lequel travaillent votre ministère et la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques 2024 (Dijop), projet qui concerne certaines mesures techniques relatives à la préparation des JOP ? Quel sera le périmètre de ce texte et son calendrier ?

Nous aborderons aussi des points d'actualité, par exemple les tensions au sein du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et des fédérations de rugby ou de football, qui nous préoccupent beaucoup.

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques. – Mesdames et messieurs, je vous remercie pour votre invitation. Je peux ainsi vous présenter les enjeux principaux qui occupent le ministère des sports : la

gouvernance du sport, les JOP, l'inscription du sport dans notre société. Les citoyens ont besoin de trouver dans le sport une source d'épanouissement, de confiance et d'émancipation, c'est essentiel.

La création de l'Agence nationale du sport (ANS) en 2019 a mis en lumière le rôle central du pilotage de l'État. Les collectivités territoriales jouent aussi un rôle crucial en matière d'équipement.

Mon propos aura trois temps : premièrement, les conditions de réussite des très grands événements sportifs, comme les JOP et la coupe du monde de rugby de 2023 ; deuxièmement, les axes prioritaires pour la fortification du modèle sportif en France ; troisièmement, la dimension sociétale de l'impact de la pratique sportive.

Le premier enjeu est donc de réussir ce grand événement que sont les JOP, en réunissant un carré magique d'exigences.

Premièrement, l'organisation se doit d'être parfaite. En matière de sécurité, les enjeux sont immenses, ne serait-ce que pour réussir la cérémonie d'ouverture. Nous aurons besoin de 22 000 agents au pic des manifestations. En matière de transport, il faudra véhiculer 800 000 personnes quotidiennement. En matière logistique, des prestations de restauration, d'hébergement et d'accueil de qualité sont attendues. Notre organisation doit se fonder aussi sur l'exemplarité écologique : nous voulons réduire par deux nos émissions carbone, faire des premiers jeux écologiques une véritable signature et soutenir un grand nombre de projets à impact positif et en faveur de la protection de la biodiversité. Enfin, la maîtrise de nos budgets s'impose. Les Jeux doivent financer les Jeux, en absorbant les impacts de l'inflation. C'est au cœur de l'acceptabilité sociale de cet événement.

Deuxièmement, nous devons aider nos athlètes à atteindre leurs meilleures performances, grâce à un accompagnement technique, médical et mental, pour qu'ils soient au rendez-vous. Depuis l'été, nous constatons de bons résultats, lors des championnats d'Europe à Munich, en cyclisme, ou en escrime lors des championnats du monde en Égypte.

Troisièmement, il nous faut faire de ces Jeux une fête pour tous les Français et susciter un véritable engouement. Les JOP seront marqués par de grands moments comme le relais de la flamme et, au delà, de faire vivre dans les territoires le label Terre de Jeux. Nous commençons également une montée en puissance des actions scolaires – la semaine olympique et paralympique aura lieu dans les écoles en avril prochain.

Quatrièmement, nous voulons laisser un héritage utile et durable pour le pays. Sur le plan matériel, la Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France, concentre 80 % des sommes investies par la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo). Nous pourrions ainsi léguer à ce département 4 000 logements, dont 40 % de logements sociaux. L'héritage immatériel, lui, implique de faire vivre le sport à tous les âges, en travaillant sur les équipements et le design actif, pour un environnement plus propice au sport, et en faisant du sport un moteur de l'insertion professionnelle.

Le deuxième grand enjeu est de fortifier notre modèle sportif.

Tout d'abord, consolider notre modèle sportif d'excellence exige d'accompagner au mieux nos 15 000 sportifs de haut niveau. Ensuite, nous devons valoriser un sport engagé, qu'il faut rajeunir et féminiser. À ce titre, la loi du 2 mars 2022 instaure la parité au niveau

des équipes dirigeantes. De plus, nous avons besoin d'un modèle sportif robuste, doté des bons niveaux de ressources, notamment sur le plan humain. Cadres techniques et sportifs doivent être bien répartis dans les territoires, dans une logique d'équité. Notre sport se doit d'être responsable, d'un point de vue éthique, pour prévenir notamment toute forme de violence. Il doit aussi être responsable dans sa transition écologique. La charte des 15 engagements écoresponsables permettra de faire évoluer les grands événements sportifs vers un modèle durable. Enfin, nous devons bâtir un sport influent, qui porte haut nos valeurs françaises et européennes, en créant des traits d'union entre amateurs et professionnels. Je viens de relancer la *French Sport Touch*, instance de coordination qui vise à améliorer l'impact de notre pays à l'échelle internationale, pour soutenir nos entreprises et leur savoir-faire et promouvoir une meilleure présence de nos nationaux dans les instances internationales du sport.

J'en viens au troisième enjeu, à savoir faire pénétrer notre sport au cœur de la société, dans un continuum éducatif. Nous généralisons les 30 minutes de sport dans les écoles primaires. Nous œuvrons actuellement pour instaurer deux heures supplémentaires de sport pour les collégiens dans le temps périscolaire, en synergie avec l'éducation nationale et les collectivités territoriales, les mouvements sportifs et les parents d'élève. Nous allons aussi élargir le Pass'Sport vers les étudiants ; il sera ainsi étendu à deux millions de jeunes. Nous développons aussi la pratique sportive étudiante au sein des universités. J'ai lancé une mission, avec Sylvie Retailleau, pour voir comment lever les freins à la pratique étudiante. Seulement 20 % des étudiants font du sport, alors que 70 % indiquent vouloir exercer une pratique sportive régulière.

En matière de sport-santé, le coût de la sédentarité, pour les finances publiques, s'élève à 17 milliards d'euros. Avec François Braun, nous continuons les expérimentations, par exemple pour lutter contre l'obésité chez les enfants, avec la campagne « Retrouve ton cap ». Dans les milieux professionnels, seulement 13 % des salariés peuvent pratiquer une activité sportive. Nous voulons atteindre un ratio de 25 % dans deux ou trois ans, initiative portée avec les représentants syndicaux. Nous œuvrons enfin pour une extension du sport sur ordonnance et l'extension des maisons sport-santé (MSS) dans les territoires. Avec François Braun, nous voulons inscrire la dimension d'activité physique dans les bilans de santé gratuits aux différentes étapes de la vie.

En matière d'inclusion, il faut revaloriser le rôle de nos centres sportifs. Les contrats d'engagement jeune (CEJ) et l'apprentissage doivent jouer un rôle moteur en la matière, ou encore le service civique, que nous voulons mobiliser pour préparer les JOP.

Pour réussir ce triptyque, la gouvernance du sport se doit d'être impeccable. C'est le sens des efforts de mon ministère. Nous avons toutes les cartes en main pour matérialiser notre ambition de faire de la France une nation plus sportive. Grâce à la conjugaison de tous nos efforts sur les territoires, nous ferons que 1 plus 1 égal 3, et que le sport devienne véritablement fédérateur.

M. Jean-Jacques Lozach. – Madame la ministre, je vous adresse toutes nos félicitations pour le retour d'un ministère des sports de plein exercice.

Nous vous auditionnerons sur le budget, je passerai donc sous silence un certain nombre de questions.

La Coupe du monde de football au Qatar est une aberration. Les bonnes questions auraient dû être posées en 2010. Face à ce délire environnemental et financier, nous craignons de voir les populations se détourner des grands événements sportifs. Et je ne parle pas de l'attribution des Jeux asiatiques d'hiver à l'Arabie saoudite ! Autre interrogation : en matière de diplomatie sportive, au regard de la tragédie ukrainienne, le monde sportif a-t-il été à la hauteur ?

Depuis 2019, beaucoup a été fait pour réorganiser le sport et donner une impulsion, dans la perspective des JOP. Cependant, de grandes institutions sont traversées par des dysfonctionnements très importants ; certes, il nous faut relativiser la situation, car seules quelques fédérations, bien que très médiatiques, sont touchées. Toutefois, s'agit-il de défaillances individuelles, ou devons-nous reprendre la réflexion sur la gouvernance générale, par exemple en matière de formation des dirigeants et de transparence ?

La forme en groupement d'intérêt public (GIP) a été mise en question par le rapport de la Cour des comptes sur l'Agence nationale du sport. Que pensez-vous de ce rapport ?

Le mouvement sportif manifeste déjà des inquiétudes pour l'après 2024, car une décélération budgétaire est prévue dès 2025. La création de 5 000 équipements de proximité est prévue d'ici à 2025, mais *quid* de la rénovation des équipements existants, dont un quart n'ont jamais été modernisés, alors qu'ils ont plus de quarante ans ?

Dans la continuité de la loi de mars dernier, quelle est la place du ministère dans le plan Vélo et mobilités actives, aux côtés du ministère des transports ?

L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) a indiqué une chute du nombre de pratiquants de 15 %. Cette tendance se confirme-t-elle ?

M. Michel Savin. – Depuis votre arrivée au ministère, vous avez eu à gérer des événements et des dysfonctionnements très graves, ceux du Stade de France. De plus, vous faites face à des affaires judiciaires et des faits divers, dans le football et le rugby, à des agressions au sein de l'équipe de France féminine de football, ou encore à des secousses au sein du comité olympique. L'image du sport est abîmée ; ce n'est pas la meilleure façon de promouvoir le sport.

Je souhaite vous remercier pour votre écoute et votre implication concernant le programme de construction des équipements de proximité. Le dispositif a ainsi été ouvert à toutes les collectivités.

Que comptez-vous faire à la suite du rapport de la Cour des comptes sur l'ANS ? Comment rendre plus efficaces les conférences régionales et les conférences des financeurs ? Ces structures sont mal identifiées. Il faut clarifier les missions de l'agence, pour que les acteurs se sentent mieux impliqués. Le ministère doit dessiner des perspectives plus concentrées, pour que les dossiers avancent plus vite.

Nous sommes particulièrement inquiets face à la crise qui secoue le comité olympique.

Des dizaines de milliers de volontaires seront mobilisés lors des JOP. La question de la requalification de leur activité en contrats de travail se pose à nouveau, comme pour

l'Euro de football. Il serait fâcheux de nous retrouver dans la même situation. Il nous faut des réponses claires, afin de rassurer tout le monde.

Concernant la lutte contre les violences sexuelles, votre récente tribune est excellente, mais qu'allez-vous proposer ?

Enfin, je souhaite rappeler l'exigence du respect de la laïcité dans toutes les manifestations sportives.

Je termine par le sport-santé : que pensez-vous de la prise en charge de l'activité physique adaptée par la sécurité sociale ? Prendre en charge le bilan, c'est bien, mais il faut aller plus loin.

M. Claude Kern. – Les territoires qui accueillent les épreuves des JOP sont inquiets. Beaucoup doivent faire face au financement de la mise aux normes de leurs équipements. Les coûts augmentent. Comment allez-vous aider les collectivités ? Par exemple, en Polynésie française, la construction d'une tour de contrôle pour les épreuves de surf a vu son coût passer de 1 à 3 millions d'euros. L'héritage sera réussi si la situation des collectivités ne se dégrade pas davantage.

La violence dans les stades est une préoccupation constante. Quelle est votre réflexion sur le sujet ? Envisagez-vous des dispositions législatives ? L'ambassadeur du Japon en France nous a indiqué que les autorités japonaises ont recouru à la reconnaissance faciale, et il nous a conseillé d'en faire de même lors des Jeux de Paris. Qu'en pensez-vous ?

En matière de gouvernance, le rapport de la Cour des comptes constate qu'il n'y a ni mutualisation des moyens ni coordination des politiques du sport, par exemple entre privé et public. Quelle gouvernance rationalisée imaginez-vous ?

Pour ce qui concerne la gouvernance territoriale, les conférences régionales du sport et les conférences du financement fonctionnent mal, car leur périmètre est trop large. Une meilleure prise en compte des besoins des élus locaux est nécessaire.

Une grande loi sur le sport, attendue depuis longtemps, pourrait voir le jour. Le sport est une grande cause nationale, nous voulons du concret.

M. David Assouline. – Concernant les JOP, comment tenir face à l'inflation, qui n'est pas que conjoncturelle ? L'enjeu est de taille, il faut éviter le fiasco. La facture est souvent trop salée et les citoyens adhèrent de moins en moins à ces événements. Vous avez proposé que les collectivités financent les deux tiers des ouvrages, et l'État le tiers restant. Comment avez-vous établi un tel ratio ? Deux solutions existent pour faire face à ces coûts : faire ce qui est prévu, et donc dépenser trop, ou réduire nos attentes.

Le deuxième enjeu des JOP, pour susciter l'adhésion – voyez par exemple les revirements de l'opinion japonaise –, est de comprendre les inquiétudes des Français. Les images du football en France laissent penser que notre pays est gangréné par le racisme ; s'ajoutent les affaires qui agitent les fédérations. Il faut taper fort, pour contrer le racisme dans les stades. Que comptez-vous faire ?

En 2016, j'ai produit, à la demande du Gouvernement – obligé de réviser son décret de 2004 – un rapport sur la diffusion en clair des événements sportifs majeurs. Je n'ai pas perdu de temps, et ai réalisé 50 auditions, un énorme travail ! Lorsque j'ai publié mon

rapport, les deux ministres ont affirmé qu'ils mettraient en œuvre presque toutes mes propositions. Ce gouvernement est passé et, depuis lors, trois ministres des sports, trois ou quatre ministres de la culture... Quand ce décret va-t-il être publié ? Demain, me dit-on, mais cela fait six ans que je l'attends. Le précédent décret est caduc. Il fallait organiser une enquête publique, ce qui a été fait : 95 % de mes propositions sont validées par l'ensemble des acteurs. Ce sujet est d'autant plus important à la veille des Jeux olympiques et paralympiques. Regarder un sport à la télévision est devenu un luxe. Or il faut démocratiser le sport, favoriser le handisport et impliquer les citoyens dans les Jeux olympiques.

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre. – Je vous remercie de ces riches questions.

Nous nous interrogeons, avec la Dijop, sur la probable nécessité d'avoir recours à un projet de loi olympique et paralympique. Nous n'avons pas encore pu déterminer le calendrier d'examen. Ce texte sera ramené au strict nécessaire, et comportera des mesures sanitaires, notamment des mesures techniques autorisant des médecins étrangers à délivrer des soins et des prescriptions à l'intérieur du village des athlètes, ou l'extension à la Polynésie française des règles relatives au dopage. Nous devons faciliter certains travaux d'aménagement et de simplification administrative.

Enfin, il existe un enjeu de sécurité : pour mieux gérer les flux et anticiper les éventuelles perturbations dans les transports en commun, nous aurons recours à des algorithmes anonymisés pour faciliter les dispositifs de vidéoprotection.

Nos relations avec le Qatar sont un sujet qui continuera d'être au cœur de l'actualité. La décision d'organiser cette compétition a été prise dans un autre contexte, en 2010, par la FIFA (Fédération internationale de football association). Désormais, notre regard est différent, et nous ne choisirions plus les mêmes critères. J'espère que la Nation sera le plus fortement possible derrière l'équipe de France, tenante du titre, et que nous pourrons utiliser cet événement comme levier pour défendre les droits humains et écologiques. C'est le sens des échanges que j'ai pu avoir récemment avec Amnesty International. Des fédérations européennes échangent avec la FIFA pour créer un centre d'accueil des travailleurs migrants et même un fonds d'indemnisation pour les travailleurs victimes. Le capitaine Raphaël Varane et Antoine Griezmann ont porté un brassard « *One Love* », symbole fort contre toutes les discriminations.

Il reste encore beaucoup à faire pour les droits humains au Qatar. La législation a évolué positivement en 2018 et en 2020, mais ces engagements doivent être tenus et amplifiés : je pense à l'instauration d'un salaire minimum, la suppression de la *kafala* – tutelle sans protection des travailleurs –, la meilleure connaissance des droits des travailleurs, la maîtrise de leur destin et de leur capacité à quitter le pays ou leur entreprise.

Nous échangeons avec le Qatar, à la fois en bilatéral et en multilatéral, au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT). Celle-ci a publié fin novembre 2021 un rapport approfondi sur les victimes des différents chantiers qataris, qui relativise certaines conclusions du *Guardian*. Nous poursuivons ce travail pour porter la cause du respect des droits humains, de la condition féminine, des droits LGBT. Nous utiliserons la conférence de Charm-el-Cheikh, dite COP 27, pour défendre des objectifs écologiques, et sécuriser la réduction de la trajectoire des émissions de carbone sous 1,5 degré, après la COP 26 de Glasgow.

C'est un moment crucial pour l'exemplarité des grands événements sportifs internationaux et donc pour les critères présidant à leur choix. La FIFA a annoncé mieux prendre en compte les critères environnementaux. En creux, nous devons être plus résolus que jamais pour relever le défi des jeux les plus écologiques de l'histoire. Nous nous sommes engagés à diviser par deux nos émissions. C'est un chantier pour la Solidéo et le Cojo, avec des engagements de sobriété énergétique et de raccordement au réseau électrique avec l'appui d'Enedis.

Je partage le scepticisme qu'a pu générer l'annonce des Jeux asiatiques d'hiver en Arabie saoudite, avec des budgets considérables. Le moment est venu de l'exemplarité écologique. Lundi, avec la Fédération française de ski, nous avons rappelé la nécessité d'être plus sobre à l'avenir.

La France s'est investie de manière exemplaire dans une diplomatie sportive en faveur de l'Ukraine depuis le début du conflit, avec courage et clarté. Le Comité international olympique (CIO) a exclu rapidement la Russie et la Biélorussie, tout en essayant de trouver une voie pour les athlètes russes et biélorusses : ils peuvent concourir sous leur nom, sans drapeau ni hymne, en toute neutralité. Les ministres des sports ont rappelé, dans une déclaration en mars 2022, la nécessité de continuer à suspendre les représentants de ces deux pays. Thomas Bach a annoncé une contribution de 100 millions d'euros. Le CNOSF et certaines fédérations interviennent également : Roland-Garros a accordé 100 000 dollars, les Creps (centres de ressources, d'expertise et de performance sportives) accueillent une centaine de sportifs ukrainiens, et les clubs amateurs offrent des licences aux enfants ukrainiens scolarisés en France. Plus que jamais, nous devons soutenir l'Ukraine pour les JOP.

Vous avez lu le rapport de la Cour des comptes sur la gouvernance sportive : il ne m'a pas surpris au vu des diagnostics que j'avais posés à l'Insep le 18 juillet et qui se cristallisent à deux niveaux. À l'échelle nationale, nous n'avons pas tiré toutes les conclusions de la mise en place de l'ANS au sein de la direction des sports, en matière de recoupements de périmètres, de rôle dans le portage des politiques publiques. J'ai voulu en tirer toutes les conclusions : le ministère des sports doit se centrer sur l'impulsion politique et les orientations stratégiques. Il doit prendre sous sa responsabilité l'ensemble des combats régaliens, sans parler des violences, de la lutte contre le séparatisme... et mener une action d'évaluation de nos politiques publiques en ce domaine. Un protocole précise désormais que l'ANS est l'opérateur des politiques publiques de l'État et qu'elle donne une impulsion au travers de son double programme « Ambition bleue » et « Impulsion sport ». Le cadrage doit être donné par une convention d'objectifs et de gestion rigoureuse. Son président et son directeur général ont reçu une lettre de mission. Nous avons donc renforcé la « tutelle » de l'ANS, ce que j'appellerais plutôt les orientations stratégiques de l'agence. Lors du dernier conseil d'administration de l'ANS le 6 octobre, nous avons clarifié le projet commun de l'agence, pour que chaque acteur soit clair sur ses attentes et sur sa contribution au GIP.

Territorialement, il faut accélérer le déploiement des conférences régionales du sport. Cela implique de bien articuler l'étape du diagnostic et la définition de projets sportifs territoriaux, qui entraîne ensuite la mise en place de conférences des financeurs. J'ai fait le point le 30 septembre : nous avons 13 conférences régionales du sport dans l'Hexagone ; outre-mer, cela avance. Nous avons de plus en plus de projets sportifs territoriaux, mais attention à ne pas multiplier les priorités. La loi du 2 mars 2022 a défini treize thèmes d'intervention. C'est probablement trop, nous devons nous centrer sur quelques priorités,

territoire par territoire, voire cibler un projet emblématique, par exemple le sport féminin, le développement du numérique ou une meilleure utilisation des infrastructures...

M. Michel Savin. – ... ou des piscines !

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre. – Choisissons un thème et avançons pour donner confiance aux acteurs, avec beaucoup de clarté, ministère et ANS de concert, dans la perspective des JOP.

Nous avons progressé dans le programme des 5 000 équipements et investi 200 millions d'euros ; 85 millions d'euros ont déjà été dédiés à 2 000 projets localement. Nous avons simplifié l'ingénierie de ces projets, en allégeant le critère territorial, de sorte que les investissements ne soient plus uniquement centrés sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les zones de revitalisation rurale ou l'outre-mer. Nous devons doter en priorité les zones les plus carencées.

L'implication de mon ministère dans le plan vélo est totale. Je me réjouis que sous l'impulsion de la Première ministre, 250 millions d'euros soient mobilisés en 2023. Le Fonds mobilité a été reconduit, et toute la filière sera accompagnée, de l'assemblage au recyclage, sans compter les services. Nous nous concentrerons aussi sur l'éducation des plus jeunes. Le savoir rouler à vélo est un objectif fondamental inscrit au cœur de notre école. Nous avons formé 160 000 enfants en primaire en 2021, et avons l'objectif de former l'intégralité d'une classe d'âge, soit 800 000 enfants, à partir de 2024. Grâce aux JOP, nous accélérerons ce plan en développant les voies cyclables et le stationnement de ces vélos, pour proposer une expérience satisfaisante du recours aux mobilités douces.

Je ne suis pas inquiète pour le nombre de licenciés. Selon les présidents et les directeurs de fédérations, si les chiffres de 2021 ont été marqués par la crise sanitaire, toutes les fédérations font preuve de résilience et voient leur nombre de licenciés augmenter en 2022 : Éric Tanguy, président de la Fédération française de volley-ball, évoquait plus de 180 000 licenciés en 2022, après être tombé à 135 000. La fédération française de judo compte désormais 470 000 licenciés, soit presque un niveau d'avant crise. Le recours au Pass'Sport a augmenté de 45 % par rapport à l'an dernier. Ce dispositif doit absolument être utilisé par les familles en ayant besoin, qu'elles soient titulaires de l'allocation de rentrée scolaire ou de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH). La France se situe dans la moyenne européenne, mais avec quelques écarts sur les personnes pratiquant peu ou pas de sport. Je veux améliorer la qualité des données sur les pratiques et les pratiquants.

Le sujet des violences sexistes et sexuelles, malheureusement, fait encore trop souvent la une de l'actualité. Plusieurs fédérations doivent entreprendre leur vraie révolution culturelle et traiter ces problèmes. J'ai diligenté un audit pour la Fédération française de football (FFF), qui débutera demain.

La cellule Signal-sports, sur le site du ministère des sports, a récolté ces derniers semestres plus de 800 signalements, coordonné des enquêtes judiciaires, administratives, parfois disciplinaires et a permis que les préfets prennent 300 mesures de police administrative pour éloigner des éducateurs ou des personnes dont le profil a été source de comportements inadmissibles. Je l'ai évoqué dans ma tribune : ce combat demeure. Nous devons continuer à progresser avec l'ensemble des fédérations afin que l'engagement collectif soit irréprochable, avec une obligation de signalement. Dans le projet de loi de finances pour 2023, j'ai demandé un renforcement des effectifs départementaux dédiés au signalement

pour pouvoir utiliser tous les moyens préventifs et répressifs des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES). Le dialogue de gestion avec nos fédérations délégataires doit progresser. La lutte contre les violences sexistes et sexuelles est au cœur du contrat d'engagement républicain. Des audits sont notamment prévus dans les fédérations de football et des sports de glace.

Avec la secrétaire d'État Charlotte Caubel, nous lancerons une convention début 2023 sur l'enfant face aux violences dans le sport. Le sport est là pour aider les enfants à s'accomplir, en aucun cas pour permettre des violences contre les plus petits. Je ne lâcherai rien de ce combat.

Les événements footballistiques sont trop souvent émaillés de violences inacceptables dans les stades, qui nient la fête populaire. Nous devons renforcer concrètement notre arsenal. Nous améliorons la coordination avec le garde des sceaux et le ministre de l'intérieur. Nous renforcerons l'instance nationale du supportérisme, que je réunirai le 25 octobre prochain, tout en continuant à travailler sur l'efficacité des sanctions collectives, pour que les clubs forment mieux leur directeur de la sécurité et les stadiers. Nous devons progresser sur l'effectivité des sanctions individuelles. Les clubs doivent renforcer l'interdiction commerciale de stade – en plus de l'interdiction administrative. La billetterie nominative est également une solution afin de mieux tracer les détenteurs de billet. Nous serons intransigeants et éradiquerons les nouvelles formes de hooliganisme ; ce sont des personnes n'aimant ni le foot ni les stades. La Ligue de football professionnel (LFP) a commandé une étude à Alain Bauer, avec un *benchmark* d'analyse des régimes étrangers, afin de mieux identifier les *hooligans* et éradiquer de nos stades tous les actes d'incivilité et les actes de racisme ou de discrimination.

Bénévoles et volontaires sont non seulement au cœur du sport amateur, mais aussi demain au cœur de l'organisation des JOP. Nous attendons 45 000 volontaires, près de 7 000 pour les collectivités locales, dont 5 000 pour la seule Ville de Paris. Nous recrutons dès maintenant des volontaires en situation de handicap, afin de travailler sur l'inclusion sociale. La charge des volontaires sera laissée en héritage à tous les grands événements sportifs internationaux, et encadrera l'exercice des responsabilités des bénévoles – accueil, fluidité de la circulation...

En mai 2021, le ministre Olivier Dussopt a écrit aux directeurs généraux des Urssaf pour lister les avantages en nature donnés aux bénévoles et qui ne seront pas assujettis à des cotisations sociales. Cette circulaire a été déclinée en courriers opérationnels en juillet 2021. Par exemple, ils bénéficieront d'un uniforme Decathlon, auront accès à la restauration collective et à des assurances en responsabilité civile. Ce dispositif s'appliquera jusqu'au lendemain des Jeux paralympiques, le 8 octobre 2024.

Nous sommes très attachés au respect du cadre budgétaire des JOP, malgré l'inflation. La Solidéo estime son impact à 150 millions d'euros. Le Cojo est en train de l'évaluer, alors que son budget tablait sur une inflation de 1,4 % – contre 6 % en réalité. Je n'ai pas de baguette magique, mais il est nécessaire de revoir certains arbitrages et de compenser sur les recettes pour préserver l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Nous devons mobiliser la réserve pour aléas. Celle du Cojo, de 315 millions d'euros, sera en partie mobilisée pour compenser l'inflation.

La répartition que vous évoquez pour la Solidéo n'est pas la bonne, même si les chiffres sont en train d'être affinés avant le conseil d'administration de décembre : 96 millions

d'euros de surcoût, sur les 150 millions, seraient pris en charge par l'État, contre le tiers restant pour les collectivités. Le décompte repose sur leur quote-part dans les 64 ouvrages prévus pour les JOP.

Le ministère des sports prévoit une contribution de 61 millions d'euros au titre de la prise en compte par l'État de l'inflation, afin que nous puissions être au rendez-vous des JOP. Des arbitrages budgétaires seront réalisés pour tenir notre engagement. Il n'y aura pas de contribution publique additionnelle. Près de 97 % des financements du Cojo sont d'origine privée. Dans le budget de la Solidéo de 4 milliards d'euros, seuls 1,57 million d'euros sont financés par les collectivités publiques, contre 1,17 milliard d'euros par l'État.

Je comprends l'attente et l'importance de la reconnaissance faciale, notamment après les événements au Stade de France. Mais actuellement, les dispositions législatives concernant la sécurité ne prévoient pas ces dispositifs. Nous travaillons sur des algorithmes intelligents, mais anonymisés, pour gérer les mouvements de foule dans les transports. Et même ces dispositifs de vidéoprotection devront être examinés par la Cnil et le Conseil d'État avant d'être mis en œuvre.

Monsieur Assouline, je m'engage solennellement, devant vous, à signer le décret sur les événements d'importance majeure. J'en ai parlé récemment avec le président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), M. Roch-Olivier Maistre. La consultation publique a été organisée entre janvier et mars 2022. Nous avons deux priorités : mieux représenter le sport féminin et le sport paralympique, notamment au travers des Jeux paralympiques. Mardi prochain, je rencontrerai la ministre de la culture sur ce sujet.

M. Laurent Lafon, président. – M. David Assouline n'hésitera pas à vous le rappeler rapidement...

M. Jean-Raymond Hugonet. – Le carré magique, cité avec insistance, c'est pour moi le football français des années 80 avec Platini, Giresse, Tigana et Fernandez.

Le 2 mars 2022, nous avons voté la loi visant à démocratiser le sport en France, qui autorisait la création d'une société commerciale pour traiter les droits d'exploitation des manifestations. Son article 51 prévoit que « les statuts de la société commerciale ainsi que leurs modifications sont approuvés par l'assemblée générale de la fédération sportive délégataire concernée et par le ministre chargé des sports. » Où en est cette structure ? Avez-vous été saisie par la LFP pour le prochain appel d'offres sur les droits télévisés du championnat de Ligue 1 ?

Mme Céline Brulin. – Les collectivités territoriales, propriétaires de 80 % du parc des équipements sportifs, font face à une explosion des coûts de l'énergie. Leur incapacité à assumer ces coûts peut avoir un impact à court, moyen ou long terme sur la pratique sportive. Plusieurs piscines ont fermé.

Le plan de sobriété énergétique, avec une baisse de deux degrés dans les gymnases et d'un degré pour l'eau des piscines, permet d'économiser seulement 7 à 10 % d'énergie. Cela ne suffira pas face à ce tsunami. Avons-nous une chance de convaincre Bercy ? Ce sera compliqué. Les rénovations ne pourront pas se faire si les collectivités n'ont pas les moyens d'investir.

Nous connaissons une crise de recrutement des maîtres-nageurs sauveteurs (MNS) pour les piscines, mais également au bord du littoral. Je vous avais interpellée, mais selon vous, l'urgence consiste à ouvrir une réflexion. Je vous cite : « parvenir rapidement à un consensus avec les représentants des salariés et des collectivités locales en ouvrant au plus vite les travaux de concertation pour prévoir une réponse provisoire à la situation d'urgence qu'a connue l'été 2022 ». Réfléchissons dès maintenant, pour préparer l'été prochain.

Mme Sabine Van Heghe. – Les déplacements des supporters des clubs de football du championnat doivent se dérouler dans de parfaites conditions de sécurité et de respect de l'ordre public. Je souligne le comportement responsable et respectueux des supporters du Racing Club de Lens, les *Red Tigers*, qui ont pris contact avec le préfet de région avant le derby Lille-Lens. À l'aune de cette parfaite coopération, ne pensez-vous pas que les interdictions de déplacement des supporters des clubs de football doivent rester l'exception ?

M. Bernard Fialaire. – Je me félicitais de la demi-heure d'activité physique quotidienne annoncée dans les écoles. Quelle évaluation en tirez-vous ? Selon ma petite enquête auprès d'enseignants et de parents d'élèves, la consigne est loin d'être appliquée.

Mme Elsa Schalck. – La reconstitution des ligues sportives à l'échelle de l'Alsace a été rendue possible par la loi du 2 août 2019. Nous étions nombreux à appeler à la reconstitution de ces ligues, afin qu'elles retrouvent un périmètre alsacien, plus cohérent, et adapté au monde sportif. Le 22 février, le Président de la République avait demandé de faciliter cette reconstitution. Huit mois après sa déclaration, trois ans après la loi Alsace, la situation n'a pas évolué. Devant les parlementaires de la majorité, vous vous êtes engagée à lancer rapidement la concertation. À quelle échéance les ligues sportives pourront de nouveau et, enfin, fonctionner sur un périmètre alsacien ?

M. Laurent Lafon, président. – Comment analysez-vous la crise au sein du CNOSF et quelle sera la position de l'État dans les prochaines semaines ?

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre. – Le ministère a déjà approuvé les statuts de la société commerciale de la LFP, par le décret du 28 avril dernier, qui a aussi établi les catégories de personnes ne pouvant pas détenir de participation au capital et défini les règles en matière de droit de vote. Nous travaillons encore, avec Vincent Labrune et Arnaud Rouger, sur le second décret, qui permettra la commercialisation des droits d'exploitation et des droits audiovisuels par ladite société commerciale, indispensable au bon fonctionnement de cette société. Il faut avancer plus vite ; j'ai bon espoir que les dispositions réglementaires soient prises début 2023, mais il faut le faire dans le respect des règles de la concurrence ; nous consulterons l'Autorité de la concurrence à ce sujet dans les toutes prochaines semaines.

Le sujet des piscines nous a préoccupés et mobilisés au cours des dernières semaines ; j'ai mis en place un groupe de travail dédié avec l'ensemble des acteurs concernés. Nos piscines, équipements très énergivores, ont des situations très hétérogènes. Plus de la moitié d'entre elles ont plus de 30 ans et elles peuvent représenter jusqu'à 10 % de la consommation énergétique d'une commune. Il n'y a pas de solution unique, mais un combat commun. Les économies de chauffage, principal poste de dépenses énergétiques, et la réduction de la température de l'eau d'au moins 1 degré ne suffiront pas. Il faut parvenir cet hiver à moduler les heures, les jours, les périodes de fermeture et optimiser les mutualisations entre piscines d'un même territoire. On peut aussi donner plus de souplesse aux collectivités dans l'organisation des vidanges annuelles, en lien avec les agences régionales de santé, et

accompagner les gestionnaires avec les aides existantes. Plusieurs collectivités, telle la mairie de Versailles, font bénéficier les gestionnaires de tarifs négociés de manière plus avantageuse quand cela est possible. Cela vient en complément de l'aide pour les communes de petite taille qui figure à l'article 14 de la dernière loi de finances rectificative et du fonds vert qui mobilise jusqu'à 2 milliards d'euros pour les rénovations thermiques des collectivités : une partie importante des crédits est fléchée vers la rénovation énergétique de nos piscines, 30 d'entre elles ont déjà obtenu de tels financements, pour un taux moyen de réduction des dépenses énergétiques de 40 %. Il faut poursuivre dans ce sens.

Quant à la pénurie de maîtres-nageurs sauveteurs, je me souviens de votre courrier, auquel j'avais tenté d'apporter une réponse précise, tout en annonçant ce plan d'urgence. Je me suis assurée que ce groupe de travail est bien actif pour essayer de trouver au plus vite des solutions satisfaisantes à cette pénurie. Nous avons déjà pris des initiatives : dès cette année, trois autres diplômés donnent le titre de MNS. Une souplesse permet aux titulaires d'un brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA) d'assurer des activités de surveillance en autonomie, mais les démarches administratives sont encore trop longues et compliquées. Je m'engage, dans le cadre de ce groupe de travail, à les simplifier, en concertation avec les employeurs et les organisations de MNS.

J'en viens aux déplacements de supporters. Ce sujet a une portée écologique, du fait de l'empreinte carbone de certains modes de déplacement. Dans le cadre du plan de sobriété énergétique que nous acterons demain avec les acteurs du sport, nous cherchons à développer le covoiturage, à offrir des avantages tarifaires aux supporters qui choisissent les transports en commun. Nous allons créer un groupe de travail avec les acteurs du sport professionnel sur la décarbonation de leurs propres déplacements. Je reconnais aussi l'importance de travailler avec les associations de supporters sur les régimes mis en place par les préfets autour de nos grandes compétitions ; des interdictions de déplacement sont très frustrantes pour les intéressés. Par un dialogue restauré, notamment dans le cadre de l'instance nationale du supportérisme, on peut créer la confiance qui nous aidera à stabiliser ces régimes.

La généralisation des 30 minutes d'activité physique quotidienne dans nos 35 000 écoles élémentaires se passe dans des conditions satisfaisantes. Les professeurs des écoles, dont je salue la mobilisation, sont à pied d'œuvre pour créer ces plages temporelles, parfois fractionnées, avec beaucoup de pédagogie et d'engagement. Je souhaite que le déploiement de ce programme soit davantage incarné par de grands sportifs, qui viendraient partager ces 30 minutes avec les enfants pour les encourager à pratiquer pour préserver leur santé et améliorer leurs capacités cognitives.

Concernant les ligues alsaciennes, nous avons récemment eu des échanges avec les parlementaires et les fédérations sportives de ce territoire, en particulier de football et de tennis, qui ont exprimé la volonté d'une meilleure reconnaissance de l'identité alsacienne. Les ligues départementales de football du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ont déjà fusionné dans un district unique relevant de la Ligue Grand Est, ce qui n'est pas le cas du tennis. J'ai dit ma volonté d'aider les parties prenantes à se concerter pour mieux reconnaître les particularismes alsaciens. Il faut aussi travailler à la qualité de la vie quotidienne des bénévoles et des sportifs amateurs alsaciens, qui doivent parfois parcourir des distances trop longues pour les rencontres régionales. La symbolique des mots « ligue d'Alsace » est importante, mais doit être conciliée avec notre préoccupation d'éviter une dynamique de démembrement territorial. Le cadre légal est toujours celui de la loi NOTRe et de la loi relative aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace, qui autorise les fédérations sportives et culturelles à créer

des organes infrarégionaux à l'échelle alsacienne. Toutes les parties sont engagées pour que cette concertation ait bel et bien lieu au plus vite.

Enfin, la crise du CNOSF survient à un moment difficile pour le sport français, en même temps que les crises à la Fédération française de football et au comité d'organisation de la coupe du monde de rugby ; pour ce dernier, j'espère que le remplacement de son directeur général permettra de retrouver un climat social plus apaisé. J'ai une pensée pour la présidente du CNOSF, Brigitte Henriques, qui doit prendre le temps de récupérer toutes ses forces. Elle est aujourd'hui entourée d'une équipe légitime, solide et respectée, avec Jean-Pierre Siutat, la nouvelle secrétaire générale Astrid Guyart, une athlète de tout premier plan, Michel Callot, et Sébastien Poirier, qui représente le monde non olympique. Un débat se tiendra demain sur l'avenir du CNOSF, mais cet avenir est avant tout dans la livraison des Jeux. Il faut donc se rassembler et se concentrer sur le travail à effectuer, notamment le club France de La Villette, la préparation de nos athlètes, en synergie avec les fédérations et l'ANS, et les décisions à prendre au comité de pilotage « Gagner en France » pour la bonne organisation de cette préparation et l'accueil de délégations étrangères. J'ai eu des échanges avec le Comité international olympique (CIO), qui partage pleinement ce message.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour ces réponses précises, madame la ministre. Il était extrêmement important pour nous de vous entendre de manière détaillée sur ces sujets et les grands axes de la politique que vous souhaitez mener. Nous nous retrouverons le 2 novembre pour votre audition sur les crédits du projet de loi de finances pour 2023.

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre. – Je veux en conclusion vous annoncer une bonne nouvelle : la confirmation des financements par Paris 2024 de la tour pour les juges des épreuves qui se dérouleront en Polynésie française ; le soutien de l'ANS est également confirmé.

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

La réunion est close à 18 h 40.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 5 octobre 2022****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 10 heures.***Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) - Contrôle budgétaire – Communication**

M. Claude Raynal, président. – Notre collègue Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial des crédits du programme « Expertise, information géographique et météorologie », nous présente maintenant les conclusions de son contrôle sur l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Nous vivons dans un « monde de la donnée ». Les données géolocalisées sont au cœur de nos vies, des usages personnels et professionnels mais aussi, c'est moins connu, elles sont bien souvent indispensables à la prise de décision politique, à la mise en œuvre et à l'évaluation de nos politiques publiques, parfois les plus régaliennes. Elles permettent aux services de secours d'intervenir de façon rapide et efficace, elles décrivent les évolutions du territoire, une dimension fondamentale de la mise en œuvre de nos politiques publiques, elles nous aident à mieux nous prémunir des risques naturels, elles sont indispensables aux activités opérationnelles de nos forces armées, au guidage des systèmes d'armes, etc. – et je pourrais poursuivre encore longtemps cette énumération.

Sans une maîtrise indépendante des données géolocalisées, c'est tout un pan de notre souveraineté qui s'en trouverait menacé. Toutefois, cet enjeu stratégique n'est pas visible, on n'en prend réellement conscience que lorsqu'une crise survient mais il est alors déjà trop tard.

L'IGN – et vous comprenez que c'est pour moi sa principale légitimité –, est notre meilleur outil pour garantir la maîtrise indépendante de nos données géolocalisées souveraines.

Mais désormais, une seconde source de légitimité doit également nous conduire à être attentifs à cet opérateur : son rôle grandissant et indispensable d'appui à notre stratégie environnementale, ainsi qu'aux politiques de prévention des risques, notamment inondation et submersion, dans un contexte de périls accrus par les dérèglements climatiques. S'agissant de l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), c'est l'IGN qui va produire un outil pour nous aider à mesurer les effets de l'urbanisation.

Or, il y a de cela encore quelques années, l'IGN a été confronté à une crise existentielle, remis en cause dans son identité, contesté dans sa légitimité, concurrencé par de nouveaux acteurs publics comme privés, sa pérennité a pu être mise en doute. En parallèle, la politique d'ouverture et de gratuité des données publiques imposait à l'IGN de développer un nouveau modèle économique. Dans ce contexte, un risque d'obsolescence guettait l'opérateur. Il devait absolument se réformer.

À partir de 2019, il a entamé une profonde transformation. Elle se traduit par une refondation totale de son modèle économique. Si cette transition va dans le bon sens, la viabilité financière de ce nouveau modèle présente d'incontestables fragilités et repose encore sur de nombreuses incertitudes.

En préambule, il est d'abord nécessaire de préciser que l'IGN est bien loin d'être le seul acteur public à produire de l'information géographique. Les collectivités locales sont de plus en plus investies dans ce domaine. Or, un déficit de coordination notoire perdure. Le paysage atomisé de la production de données géolocalisées au sein de la sphère publique conduit à des redondances et à un usage sous-optimal des deniers publics.

Malgré une récente prise de conscience, il reste encore beaucoup à faire pour rationaliser un système encore trop peu structuré. La transformation de l'IGN doit contribuer à cet effort d'optimisation en repositionnant l'opérateur davantage dans un rôle d'expert référent ayant vocation à fédérer l'écosystème de la géodonnée publique.

Je l'ai évoqué en introduction, dans les années 2010, le modèle de l'IGN n'était plus en phase avec l'évolution du monde des données géolocalisées. Sa politique commerciale lui avait fait perdre la confiance de ses partenaires, et en premier lieu, des collectivités locales. Cette situation empêchait d'avancer sur la voie d'une meilleure collaboration entre l'opérateur et le secteur local.

Dans le même temps, l'émergence des GAFAM bouleversait la production d'information géographique, en particulier parce que leur modèle même est fondé sur les données, et notamment les données géolocalisées. La nouvelle concurrence qu'elles ont instaurée menaçait notre capacité à maîtriser nos données souveraines.

Dans ce contexte, et poussé par la politique d'ouverture et de gratuité des données publiques, l'IGN a entrepris de réformer en profondeur son modèle.

Cette transformation consiste d'abord à concentrer ses activités de production sur les données socles souveraines. Par données socles on entend les références géographiques de bases, dites « primaires », qui constituent une forme de matière première pour concevoir des produits et des services d'informations géographiques dits « secondaires ».

La transformation du modèle de l'IGN passe aussi par le quasi abandon de sa politique commerciale et des multiples petites prestations sur mesure qu'il produisait pour divers clients. L'IGN se concentre désormais sur le pilotage de projets nationaux d'accompagnement de grandes politiques publiques. Réalisés dans le cadre de marchés en quasi régie, ces projets sont financés par leurs commanditaires institutionnels.

Le nouveau modèle de l'IGN a aussi vocation à repositionner l'opérateur au cœur de l'écosystème des données géolocalisées pour en faire un expert, coordinateur, fédérateur, agrégateur, plutôt qu'un simple producteur d'information géographique.

Il est apparu que la trajectoire budgétaire rigoureuse imposée à l'IGN, notamment s'agissant de ses emplois, était manifestement incompatible avec sa transformation, en particulier car cette dernière implique un repyramidage des effectifs et des besoins de nouvelles compétences dans des domaines où le marché de l'emploi est tendu.

Aussi, le PLF 2022 a-t-il proposé une première inflexion portant sur la trajectoire du schéma d'emploi. Cette inflexion a été confirmée par un engagement pluriannuel

d'objectifs et de moyens (EPOM) signé avec la direction du budget qui stabilise la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'IGN jusqu'en 2024 et assouplit encore un peu plus son schéma d'emploi. Cette inflexion était nécessaire pour que l'établissement mette en œuvre un vaste programme de recrutement et de formation afin de pourvoir, d'ici 2024, 150 postes sur des compétences émergentes.

La situation financière de l'IGN est déjà marquée par son nouveau modèle. À ce titre, 2021 constitue une vraie année charnière. C'est la première fois que les ressources propres de l'établissement, principalement issues des grands projets, dépassent le volume de la SCSP. Le développement du recours à la sous-traitance, en particulier pour les grands projets, produit un effet de levier qui dilate l'activité et le budget de l'IGN qui va passer de 160 à environ 180 millions d'euros. 2022 va quant à elle acter une légère progression de la masse salariale, du fait du plan de recrutement et de mesures d'attractivité.

J'ai pu le constater tout au long de mes travaux, le nouveau modèle de l'IGN est plébiscité par ses partenaires auprès desquels l'opérateur retrouve tout son crédit et sa légitimité. Cependant, j'ai aussi le sentiment qu'il demeure de vraies incertitudes quant à sa viabilité économique. À court terme, jusqu'en 2024, le financement des marchés en cours ainsi que la visibilité et l'assouplissement budgétaire que lui donne son engagement pluriannuel d'objectifs et de moyens (EPOM), garantissent son équilibre financier. Cependant, à partir de 2025, le modèle sera mis à l'épreuve. À ce stade, l'analyse prospective de sa viabilité repose sur plusieurs hypothèses fortes qui resteront à démontrer : notamment la stabilité de la SCSP et des effectifs, boucler le financement d'un grand projet pour lequel il manque toujours 15 millions d'euros ou encore trouver de nouveaux marchés pour un montant de 100 millions d'euros entre 2024 et 2027.

Aussi intéressant soit-il, le nouveau modèle de l'IGN présente des fragilités que l'on ne peut ignorer. Pour être viable économiquement, il suppose que l'opérateur conclut avec les ministères un volume suffisant de grands projets.

On ne peut exclure le risque d'un « trou d'air », d'autant que de nombreux ministères ont une connaissance très imparfaite des capacités de l'IGN et que l'opérateur est actuellement très dépendant de ces deux principaux « clients », les ministères des armées et de l'agriculture qui lui apportent 25 % du total de ses ressources. Inversement, l'établissement s'expose aussi au risque de « surchauffe » en cas d'afflux de demandes.

Ce modèle suppose une grande agilité d'organisation et dans la gestion des ressources humaines. L'IGN doit y parvenir dans le cadre contraint qui est celui d'un établissement public administratif (EPA), ce qui n'est pas loin de relever de la gageure. Qui plus est, des failles organisationnelles ont perturbé la bonne mise en œuvre de la transition. Jusqu'ici, la priorité qui a été donnée aux grands projets s'est faite de façon artisanale, sans réel pilotage et sans s'assurer que des moyens suffisants étaient préservés pour produire les données socles souveraines, pourtant le cœur de la mission de service public de l'opérateur. Afin de maintenir la cohésion du corps social et de susciter l'adhésion autour d'une vision partagée de la nouvelle stratégie de l'institut, la direction doit rapidement remédier à ce problème.

Enfin, le nouveau modèle de l'IGN n'a une chance de prospérer qu'à condition que l'opérateur développe ses partenariats de façon très volontariste, avec les collectivités locales comme avec le secteur privé.

Aussi, afin de mieux baliser le nouveau chemin emprunté par l'IGN et d'en éviter les embûches, je vous propose une série de recommandations structurées autour de quatre axes : un IGN qui réussit sa mutation ; un IGN plus performant ; un IGN qui collabore mieux avec ses partenaires ; un IGN placé au cœur d'un écosystème public de l'information géographique rationalisé.

L'IGN doit faire partager son projet à l'extérieur comme à l'intérieur. C'est une phase toujours compliquée lorsqu'on refonde un tel établissement, qui était en grand risque jusqu'alors et qui tente une voie qui reste à baliser.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie. Je note que vous avez pris l'habitude de diriger vos contrôles sur des établissements ou organismes publics complexes, où les questions financières sont toujours à peu près de la même nature : ils manquent de moyens et, globalement, il serait nécessaire qu'ils se réforment pour aller chercher des « clients ». Ce n'est pas toujours encourageant.

On a l'impression qu'on a remplacé un financement d'État par une participation de l'État et forfaitisée, avec des financements de ministères quasi obligatoires. Si on ne veut pas voir le système s'écrouler, il faut que les ministères de l'agriculture et des armées cotisent. Leur liberté est faible. Il est également nécessaire de trouver de nouveaux projets. S'il n'y en a pas, il va falloir les construire, toujours sur financement d'État.

On peine, comme vous le dites en conclusion, à se rassurer totalement sur l'équilibre du modèle lorsque l'on constate qu'il suppose de trouver 100 millions d'euros de nouveaux marchés dans les prochaines années.

Merci de nous avoir dit les choses telles qu'elles sont. Vous nous faites ressentir l'importance de certains secteurs en termes de souveraineté mais, en même temps, le modèle économique ne paraît pas stabilisé à ce jour – c'est le moins que l'on puisse dire.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vincent Capo-Canellas a l'art de se saisir de dossiers d'analyse concernant des opérateurs publics dont le fonctionnement global est questionné. Je me souviens des alertes au sujet de Météo-France, l'an passé. Ce rapport est devenu d'une actualité brûlante ! Je crois qu'il en est de même pour l'IGN.

Vincent Capo-Canellas va pouvoir offrir ce rapport au Gouvernement, qui a souvent recours, pour des coûts non négligeables, à des cabinets de conseils privés venant en accompagnement de l'État. Ce travail est approfondi, avec des questions sur les données, mais aussi sur l'articulation et la coordination des moyens entre opérateurs.

Je partage l'opinion de Vincent Capo-Canellas sur le fait de conserver une véritable capacité d'expertise au sein de l'IGN, mais tout cela doit être mieux intégré et consolidé entre les opérateurs – et peut être les collectivités – qui, aujourd'hui, ont à travailler sur la donnée, notamment publique.

En matière de prévention des risques, en particulier au regard des enjeux environnementaux et écologiques, je crois que l'on doit arriver à faire que l'IGN soit un outil de pointe. C'est une question de moyens, d'effectifs, de commandes publiques et privées. Tout n'est pas acquis, mais ce rapport, qui constitue une évaluation presque en temps réel, sera particulièrement utile et nous aidera à nous pencher sur les moyens accordés à cet organisme dans le cadre des prochaines discussions budgétaires.

M. Vincent Delahaye. – La situation est assez complexe. La subvention pour charges de service public baisse de 10 % en dix ans, et les effectifs de 21 % en dix ans. J'en déduis que la subvention par emploi augmente. J'aurais aimé en connaître le chiffre, car elle a crû selon moi de 20 % en dix ans. Ce n'est pas négligeable.

Par ailleurs, j'aurais aimé connaître la décomposition entre commandes publiques et commandes privées. On a en effet l'impression que les ressources propres prennent de plus en plus d'importance.

Je n'ai pas d'idée précise de la situation financière de l'IGN, mais le rapporteur spécial s'est-il demandé s'il ne fallait pas supprimer l'IGN ?

M. Marc Laménie. – Je m'interroge sur les moyens humains, qui ont baissé de façon significative. L'IGN est-il entièrement basé en région parisienne ou existe-t-il des emplois répartis sur les territoires ? Par ailleurs, quel est le devenir des cartes en papier de l'IGN ? Enfin, quel est le lien qu'entretient l'IGN avec les collectivités locales ? L'IGN a notamment un rôle à jouer en matière d'aléas climatiques.

M. Pascal Savoldelli. – Qu'est-ce qui permet de dire que la sous-traitance a constitué un effet de levier pour le nouveau modèle économique de l'IGN ? Je trouve que cette affirmation demande à être étayée par des données.

Ces trois dernières années, peut-être du fait de la pandémie, on a constaté un nouvel élan en faveur des cartes. Il y a là des éléments de rentabilité à prendre en compte.

M. Michel Canévet. – Comme Vincent Delahaye, j'éprouve quelques préoccupations quant au budget de l'IGN. La subvention pour charges de service public couvre-t-elle la masse salariale ou des dépenses supplémentaires ?

Je présume que l'IGN doit réaliser un effort d'investissement dans les nouvelles technologies, de façon que l'institution soit opérante, à défaut de quoi elle sera totalement dépassée. Au regard de ces enjeux, le statut d'établissement public est-il le plus adapté à ce qu'on attend de l'IGN ?

D'autre part, comme Vincent Delahaye, j'observe que les financements publics constituent l'essentiel du financement de l'IGN. On note même que la part des financements privés est en baisse de 50 % depuis 2017, ce qui est très préoccupant.

Enfin, l'IGN postule-t-il également à des programmes européens en matière de recherche géographique ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Monsieur le rapporteur spécial, vous avez brièvement évoqué l'idée que l'IGN pourrait aider les collectivités locales en matière de travaux sur le zéro artificialisation nette (ZAN). Est-ce pour mieux définir le type d'artificialisation ?

Par ailleurs, l'IGN peut-il venir en aide aux services du cadastre ? On sait en effet que nombre de certificats d'urbanisme sont refusés à des communes encore sous règlement national d'urbanisme (RNU), au motif que l'implantation d'une maison serait en discontinuité territoriale, alors que ce sont les registres du cadastre qui ne sont pas à jour. L'IGN serait-il capable d'agir en temps réel, ou au fur et à mesure de la mise à jour des données, afin de transmettre plus rapidement celles-ci au cadastre et éviter les refus ?

M. Jean-Baptiste Blanc. – Ma question va dans le même sens : le rapporteur spécial peut-il nous en dire plus sur l’artificialisation du point de vue de l’IGN ? On nous parle de beaucoup d’outils mobilisés autour de ce sujet – Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA), et autres. Peut-on savoir qui fait quoi ? Par ailleurs, cela va-t-il générer de nouvelles recettes ? Enfin, l’IGN aura-t-il les moyens d’appréhender le ZAN ?

M. Christian Bilhac. – Je félicite le rapporteur spécial pour la qualité de son rapport.

Sur le plan stratégique, la souveraineté stratégique et militaire a un coût qu’il faut assumer. Quelle est la part de ce coût, et n’y a-t-il pas surtout, pour le contribuable, une double dépense ? Quand les collectivités locales font appel à d’autres sociétés que l’IGN, c’est l’impôt qui paye. Il ne faut jamais le perdre de vue.

Je crois que l’on doit conserver l’IGN pour des raisons stratégiques mais favoriser le partage de compétences entre l’État et les collectivités locales, afin d’éviter une double dépense pour le contribuable. On joue sur les mots : l’IGN va moins encaisser, mais ce qui compte, c’est ce qui sort de la poche du citoyen !

M. Jean-Marie Mizzon. – Ma question rejoint celle de Sylvie Vermeillet et Jean-Baptiste Blanc.

Il me semble que le ZAN constitue une opportunité en termes d’activité pour l’IGN, dès lors qu’on aura une définition, à partir des décrets qui sont contestés, de ce qui est artificialisé et de ce qui ne l’est pas vraiment.

Il y a là un chantier qui couvre plusieurs décennies, au moins jusqu’en 2050, sans parler par la suite de la surveillance de ce qui est « naturé », « renaturé » ou artificialisé.

M. Jean Pierre Vogel. – J’adresse tous mes remerciements au rapporteur spécial pour son excellent travail.

Existe-t-il un partenariat entre l’IGN, le nouveau système d’alerte des populations, FR-Alert, qui a remplacé le désastreux système d’alerte et d’information des populations (SAIP), et le système *Cell Broadcast* en cas de submersion marine, de gros incendies, d’attentats, etc. ? Cela me semblerait opportun.

M. Jean-Michel Arnaud. – Merci à Vincent Capocanellas pour le travail de qualité qu’il a fourni, comme toujours.

J’observe que, dans les territoires, les collectivités locales s’organisent en développant leur propre système de gestion des données locales, avec intervention de propositions privées.

Comment se fait-il que l’IGN ne mette pas à la disposition des collectivités locales une proposition opérationnelle mutualisée à moindre coût ? Les collectivités locales connaissent peu l’offre commerciale de l’IGN, alors que le rapporteur spécial a évoqué le devoir de l’IGN de développer d’autres sources de revenus. Je ne comprends pas comment un établissement public comme celui-ci soit aussi peu mobilisé par les collectivités locales pour la gestion des données de proximité.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Le sujet est ardu. L'IGN est une sorte de maquis, dont le langage est particulier. C'est celui des géographes, des géodonnées, avec un écosystème extrêmement compliqué.

C'est une maison d'ingénieurs, dotée d'un véritable acquis scientifique, mais qui est confrontée à des attaques tous azimuts et à des choix difficiles que doit effectuer le Gouvernement.

J'ai insisté sur le fait que, les différentes lois, comme la loi NOTRe, ont confié des compétences aux collectivités, qui commencent à travailler avant de se tourner vers l'IGN. Chaque région ou métropole réalise un travail de cartographie, et l'IGN doit être capable de jouer un rôle d'ensemblier, sans référentiel commun. Ce n'est donc pas extrêmement simple. On a tendance à beaucoup demander à l'IGN, mais les moyens sont peu nombreux et les choix ne sont pas très clairs.

Merci au président qui a souligné que j'avais tenté de m'attaquer à des sujets difficiles. En tant que rapporteur spécial des crédits de Météo-France, j'ai essayé de vous livrer des éléments sur la stratégie de cet organisme. J'ai fait le même travail sur la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et ses grands programmes de modernisation de la navigation aérienne. Je me penche à présent sur l'IGN pour en étudier les crédits.

Le président a insisté sur la question des moyens, qui constitue un point central. Que demande-t-on à ce type d'opérateur ? On a fait évoluer la subvention pour charges de service public à la baisse. Désormais, le financement des grands projets qui viennent pour l'essentiel des ministères est plus important que cette subvention. Il existe donc bien une fragilité financière inhérente à ce modèle.

L'IGN allait vraisemblablement mourir. Le choix a été fait de tenter une autre aventure, la seule possible peut-être, mais les risques sont là. J'insiste sur le fait qu'il y aura un problème si on ne trouve pas de grands projets à hauteur de 100 millions d'euros dans trois à quatre ans.

Cela fait partie des interrogations. La démarche conduite par le directeur général et par l'équipe de l'IGN va dans le bon sens, mais présente des risques.

Je précise que je ne crois pas aux clients privés pour fournir un volume d'affaires à l'IGN. L'État diminue sa subvention pour charges de service public. Il finance par ailleurs de grands projets. Tout est question de rythme. Si on veut stabiliser les choses, il faut donner de la visibilité à l'IGN.

Merci au rapporteur général au sujet de Météo-France. On va voir ce qu'il advient à la suite de ce que nous avons dit l'année dernière. Il y a aura, du fait notamment des événements tragiques qui ont eu lieu dernièrement, six postes de plus pour Météo-France.

Le ministre m'a dit l'autre jour qu'il lisait les bons auteurs. J'ai cru comprendre que notre alerte a permis au ministre, qui connaît bien le Sénat, de dire à ses équipes que cela ne pouvait se passer comme prévu. Souhaitons que cela ait des effets. On le verra ensemble dans quelques semaines.

Il faut effectivement travailler sur la prévention des risques. Plusieurs d'entre vous ont abordé ce sujet. L'IGN a plusieurs rôles en la matière. Il collabore avec les services d'intervention pour leur fournir des outils de navigation fiables et souverains. Il joue un rôle

déterminant dans la prévention des risques inondation et submersion marine, notamment en mettant à jour les données altimétriques, la cartographie du réseau hydrographique ou encore en déterminant l'évolution du trait de côte. Après des catastrophes naturelles, notamment des inondations, l'IGN est aussi sollicité pour réaliser en urgence des prises de vues aériennes des zones sinistrées afin de mieux organiser les secours. L'IGN n'est cependant pas dans l'opérationnel direct, contrairement aux préfetures ou à la sécurité civile.

Le rapporteur général l'a dit : nous sommes au milieu du gué financier, avec un certain nombre de risques majeurs.

Vincent Delahaye pose la question de savoir si l'on a toujours besoin de l'IGN. C'est le sujet qui m'a guidé au départ. On peut se poser intellectuellement la question mais, en matière de souveraineté militaire et de sécurité civile, ce serait folie de se priver d'un institut de référence qui fournit à la France une cartographie souveraine et les évolutions de celle-ci. A défaut nous risquerions de nous retrouver entre les mains des GAFAM. Nous avons donc besoin de l'IGN. C'est un élément stratégique pour l'avenir. Certains, dans l'administration, m'ont dit que nous n'y mettions pas assez d'argent, car la donnée est souveraine, même si on a ouvert la voie à la politique des données publiques gratuites. Il convient de faire attention.

S'agissant de la subvention par emploi, question posée par Vincent Delahaye, l'IGN a en effet subi une double peine : on a baissé la subvention pour charges de service public et réduit encore plus le nombre d'effectifs. Cela a permis de financer certains projets et des mesures d'attractivité, mais il y a également eu un effet « sous-traitance », comme le dit Pascal Savoldelli.

L'IGN a à la fois fait appel à la sous-traitance pour abaisser ses coûts et parce qu'il est parfois confronté à un trop grand volume d'affaires.

Le directeur général a eu une excellente analyse en disant qu'il fallait conserver la compétence des métiers de base. Il y a des compétences stratégiques qu'il ne sous-traitera pas. Il faut que l'IGN puisse parfois faire appel au secteur privé lorsqu'il en a besoin, mais sache exercer tous ses métiers stratégiques. C'est subtil, mais assez habile. Cela a temporairement gonflé le budget de 20 millions d'euros. Cependant, il faut demeurer très vigilant et ne pas perdre les métiers et les compétences essentiels.

Pour répondre à Marc Laménie, il existe cinq directions territoriales, une école, des activités de recherche.

Vous êtes plusieurs à avoir évoqué le ZAN. Une demande a été adressée par des ministères à l'IGN pour fournir un outil d'évaluation. Ce sera un sujet compliqué. Le financement de cet outil se situe à hauteur de 18,6 millions d'euros jusqu'en 2024. Il faudra ensuite 2 millions d'euros tous les ans pour réaliser l'actualisation. Cette somme n'est pas garantie à ce stade.

Quant aux cartes papier, il faut bien évidemment les maintenir. Leur impression va être rationalisée. L'IGN a entrepris de moderniser et d'optimiser cette activité qui sera décentralisée dans le Cher. Après une analyse économique, l'IGN a prévu d'externaliser les gros tirages mais de conserver en régie les tirages inférieurs à 500 exemplaires.

Plusieurs d'entre vous ont posé la question des relations avec les collectivités. L'IGN leur fournissait, il fut un temps, des services payants, et c'était mal vu. L'IGN peut

apporter des compétences, mais peu de moins en moins le faire sur sa subvention pour charges de service public. Il y a donc un moment où il faut se tourner vers un partenariat, notamment à propos de certains projets. C'est un équilibre à trouver, qui devient malheureusement nécessaire.

Michel Canévet a posé la question de la masse salariale. Celle-ci a baissé et la subvention également, mais non de manière proportionnelle, pour les raisons que j'ai indiquées. Il faut financer l'investissement et des mesures d'attractivité.

S'agissant du statut d'EPA, j'ai écrit dans le rapport que ce n'est pas un tabou, mais qu'il faut d'abord retrouver un modèle financier qui se tienne. Est-on dans une fuite en avant ? Ce n'est pas impossible. On était auparavant dans une logique récessive, qui était pire que tout. Une fois que l'on aura une vue bien claire de ce modèle financier, en 2025, il faudra se poser la question de savoir si cela tient. Je propose une évaluation extérieure et que l'on se pose à ce moment-là des questions sur l'évolution du statut.

Poser la question du statut pourrait soulever celle du maintien de cet établissement. Cela fait sens de le conserver dans le domaine public. Je n'ai aucun doute à ce sujet. Si l'on réfléchit au statut, il faut le faire avec beaucoup de prudence et un cadre très clair, dans l'optique de lui donner davantage d'agilité.

Sylvie Vermeillet a évoqué le ZAN. Je pense lui avoir répondu, de même qu'à Jean-Baptiste Blanc et Jean-Marie Mizzon qui en ont aussi parlé.

Elle a soulevé la question du cadastre. Il faut effectivement que la direction générale des finances publiques et l'IGN avancent sur la question de la fiabilisation du plan cadastral et le projet de représentation parcellaire cadastrale unique afin de répondre aux très fortes attentes des collectivités sur le sujet.

Certes, chacun a sa façon de travailler. Il faut trouver le bon *modus vivendi*. Ce n'est pas optimal aujourd'hui.

Christian Bilhac a dit qu'il fallait assumer le coût de la souveraineté. C'est en effet essentiel. On ne peut être absent, sans quoi c'est le secteur privé qui se chargera de tout, et on se retrouvera entre ses mains et celles de pays étrangers. Quels moyens avons-nous ? Soit ce nouveau modèle tourne convenablement et tout va bien, soit il faudra se poser des questions et majorer la subvention pour charges de service public, au moins temporairement.

Jean-Pierre Vogel évoquait la question des systèmes d'alerte. J'ai répondu au rapporteur général sur ce point.

Jean-Michel Arnaud a lui aussi posé la question des collectivités locales et du développement des partenariats équilibrés. L'ouverture gratuite des données a paradoxalement amélioré les relations entre l'IGN et les collectivités locales. Nous avons beaucoup de doutes – et il y a lieu d'en avoir –, mais l'IGN se transforme et ses partenaires trouvent cela formidable. Tout le monde estime qu'on a besoin d'un référentiel d'informations géolocalisées de base qui ne peut être que celui de l'IGN.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie.

La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

Mercredi 12 octobre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi visant à mieux valoriser certaines des externalités positives de la forêt - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin la proposition de loi visant à mieux valoriser certaines des externalités positives de la forêt, présentée par notre collègue Vanina Paoli-Gagin.

Je rappelle que s’agissant d’une proposition de loi déposée dans le cadre de l’espace réservé au groupe Les Indépendants – République et territoires (LIRT), au stade de la commission, le « *gentleman’s agreement* » impose que les amendements que la commission pourrait adopter soient acceptés par l’auteur de la proposition de loi.

M. Vincent Segouin, rapporteur. – Cette proposition de loi sera examinée en séance publique la semaine prochaine, le jeudi 20 octobre. Comme vient de le rappeler le président, elle a été déposée dans le cadre de l’ordre du jour réservé au groupe LIRT, elle est examinée dans les conditions du *gentleman’s agreement*, qui suppose que les modifications qui pourraient intervenir en commission doivent recueillir l’accord de l’auteur. Les amendements que je propose ont donc été soumis au préalable à notre collègue Vanina Paoli-Gagin, qui les a acceptés et qui voudra s’en doute s’exprimer après mon rapport. Je tiens d’ailleurs ici à souligner la qualité de nos échanges menés en amont de l’examen du texte. Notre travail a été constructif.

Il se devait de l’être, car la proposition de loi s’inscrit dans un contexte lourd, que nous connaissons tous : l’augmentation de la fréquence des événements climatiques extrêmes et des incendies qui y sont associés ainsi que la crise sanitaire due aux scolytes – ces parasites qui ravagent nos bois depuis 2018 – ne nous rappellent que trop que la forêt doit être bien gérée, et gérée durablement. Si cette gestion durable ne constitue pas la garantie d’une défense absolue contre tous les dangers qui assaillent une forêt, vulnérable par définition, elle permet de les ralentir et de les contenir.

Dans ce cadre, les Assises de la Forêt et du Bois, conclues en mars 2022, ont mis en exergue un besoin de financements complémentaires au profit de la forêt. Les communes sont concernées au premier chef par le sujet puisqu’elles détiennent plus de la moitié des forêts publiques – représentant elles-mêmes 25 % de la forêt française.

Havre de biodiversité et puits de carbone, la forêt constitue un bien qui n’est pas estimé à sa juste valeur par le marché : les articles 1 à 3 visent ainsi à mieux valoriser certaines de ses externalités positives en incitant les particuliers et les entreprises à donner aux communes et syndicats forestiers pour financer certaines des opérations de gestion de leur forêt. L’article 4 prévoit d’intégrer les opérations de restauration des domaines forestiers parmi les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité susceptibles d’être mises en œuvre sur des sites naturels de compensation.

Avant d'entrer dans l'examen du texte proprement dit, j'aimerais rappeler brièvement comment sont gérées les forêts communales et comment est financée cette gestion.

Les forêts communales représentent près de 2,8 millions d'hectares sur les 31 millions que constitue la forêt française, et sont gérées dans le cadre du régime forestier. Bien que pour 200 000 à 900 000 hectares de forêt communale ce régime ne soit pas appliqué, il est obligatoire. Il définit les grandes règles qui visent à assurer la conservation et la mise en valeur du patrimoine forestier.

Sa mise en œuvre est confiée par la loi à un opérateur unique, l'Office national des forêts (ONF), qui est chargé de garantir une gestion durable et multifonctionnelle de la forêt : économique par la vente de bois, écologique, notamment par la préservation de la biodiversité, et sociale par l'accueil du public.

Le régime forestier repose sur un financement commun des communes et de l'État.

D'une part, les communes versent à l'ONF 12 %, ou 10 % dans les zones de montagne, du montant des produits de leurs forêts au titre des frais de garderie, ainsi qu'une contribution annuelle de deux euros par hectare de terrain relevant du régime forestier. Oscillant généralement entre 25 et 32 millions d'euros, le montant des frais de garderie s'est élevé à 27 millions d'euros en 2022.

D'autre part, l'État octroie un versement compensateur, qui vise à couvrir la différence entre le coût pour l'ONF du régime forestier et les contributions des communes. Il prend en charge environ 85 % du coût de la mise en œuvre du régime forestier. Fixé à 140,4 millions d'euros en 2022, il devrait augmenter de 7,5 millions en 2023 pour atteindre 147,9 millions d'euros.

Le surcoût des actions d'aménagement excédant celles prévues par le régime forestier est assumé par les communes sur leurs ressources propres, avec le soutien éventuel d'autres collectivités ou de l'État. Les dépenses du bloc communal pour l'entretien des forêts s'élevaient à environ 110 millions d'euros en 2021.

La situation financière des communes forestières dépend fortement de leur climat et des essences qui y sont présentes. Si certaines parviennent à percevoir des recettes conséquentes, comme celles des Landes, c'est moins le cas des communes situées en Bretagne ou en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), où les surfaces sont plus petites et les essences moins productrices.

De façon générale, la crise des scolytes, qui a commencé en 2018 dans le Grand Est et s'est progressivement étendue sur tout le territoire, a entraîné une chute des recettes forestières des communes au moment où elles en ont le plus besoin. Si un mécanisme de soutien exceptionnel prenant la forme d'une subvention attribuée par le préfet aux communes en difficulté a été introduit par la loi de finances pour 2022, celui-ci paraît insuffisant au regard des enjeux nouveaux auxquels est confrontée la forêt.

Les Assises de la Forêt et du Bois ont ainsi bien mis en évidence, lors de leur clôture en mars 2022, le besoin de financements supplémentaires de la forêt. Un besoin qui rencontre une demande de la part des habitants désireux de soutenir leur commune.

Le dispositif de réduction d'impôt introduit par les articles 1 et 2 de la proposition de loi arrive ainsi à point nommé. Ces articles visent à appliquer la réduction d'impôt au titre du mécénat des particuliers et des entreprises aux dons versés aux communes et syndicats intercommunaux de gestion forestière, et destinés à l'entretien, à la restauration et l'acquisition de domaines forestiers bénéficiant de certificats pour leur gestion durable.

Certes, ce dispositif paraît en partie satisfait, dans la mesure où la réduction s'applique aux dons versés à des organismes d'intérêt général concourant à la défense de l'environnement naturel. Lorsque les opérations de gestion forestière des communes ne sont pas lucratives, au sens de l'administration fiscale, et qu'elles ne sont pas réservées à un cercle restreint de personnes, la gestion des collectivités étant présumée désintéressée, les dons qui pourraient financer ces opérations bénéficieraient de la réduction d'impôt.

Toutefois, ce dispositif est peu utilisé. Il est peu ou pas connu des particuliers et des entreprises, qui préfèrent donner à des fonds de dotation bénéficiant d'une meilleure visibilité comme « Agir pour la forêt » ou « Plantons pour l'avenir ». De même, les communes forestières qui disposent de peu de moyens juridiques ne sont probablement pas en état de saisir que les opérations de gestion forestière qu'elles mènent sont susceptibles d'être financées par des dons éligibles à une réduction d'impôt.

La mise sur pied d'un système de financement pouvant s'appuyer sur ces dons serait d'ailleurs lourde et incertaine. Supposant le recours au rescrit fiscal, elle dépendrait alors de l'interprétation casuistique de l'administration fiscale.

De ce point de vue, les articles 1 et 2 présentent une réelle utilité, dans la mesure où ils viennent clarifier l'intention du législateur sur un enjeu majeur. Leur portée gagnerait toutefois à être renforcée. Je vous proposerai donc des amendements qui prévoient d'étendre la réduction d'impôt aux dons versés aux syndicats mixtes et groupements syndicaux forestiers, qui respectivement peuvent comprendre une commune ou avoir été constitués avec l'accord d'une commune ; de préciser que la « restauration » s'entend des opérations de reconstitution et de renouvellement des bois et forêts ; s'agissant des forêts pour lesquelles le financement d'opérations de gestion de forestière donne lieu à réduction d'impôt, de s'assurer non pas qu'elles soient certifiées par des organismes privés, mais qu'elles présentent des garanties de gestion durable définies par le code forestier ; et enfin d'inclure dans le périmètre l'acquisition de forêts gérées non durablement, mais qui ont vocation à le devenir.

Enfin, dans leur rédaction, ces articles n'empêchent pas les dons éligibles à la réduction d'impôt de financer une activité lucrative, voire de profiter à un cercle restreint de personnes. Tenant particulièrement à la philosophie du mécénat, je vous proposerai dans ce cadre d'exclure du périmètre de la réduction d'impôt les dons finançant les activités lucratives.

J'en viens aux articles 3 et 4, pour lesquels – encore une fois avec l'accord de l'auteur – je vous proposerai des amendements de suppression.

Afin de récompenser les entreprises vertueuses qui donnent suffisamment aux communes pour la gestion de leur forêt, l'article 3 prévoit la création d'un label. En introduire un nouveau, en plus de ceux qui existent déjà dans le secteur forêt-bois, semble apporter plus de confusion que de visibilité. Au demeurant, le label prévu par l'article 3 se positionne sur un créneau proche de celui du label bas-carbone, avec lequel il risque d'entrer en concurrence, ce qui pourrait entraver son plein déploiement au moment où les acteurs commencent à se

l'approprier. Enfin, un tel label ne paraît pas indispensable pour mettre en avant l'action d'une entreprise au service de sa commune. D'autres canaux sont possibles sans qu'il soit besoin d'un label : qu'on pense à l'affichage des entreprises donatrices dans le cadre certaines opérations de restauration des bâtiments. Je vous proposerai donc de le supprimer.

L'article 4 vise à intégrer les opérations de restauration des domaines forestiers dans le périmètre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre de la compensation par l'offre.

Partant d'une intention qu'il faut saluer, cette mesure est satisfaite : les milieux forestiers peuvent déjà faire l'objet de mesures compensatoires de cette nature. Rien n'exclut, par exemple, qu'un défrichement soit compensé par des opérations de boisement et de reboisement, et de façon anticipée et mutualisée sur un site naturel de compensation.

En outre, la disposition envisagée met en avant la restauration des milieux forestiers au détriment d'autres mesures de compensation tout aussi légitimes. Elle pourrait même faire croire, selon une certaine lecture, et à défaut de citer les autres milieux éligibles, que les sites naturels de compensation se limitent aux milieux forestiers.

Compte tenu de ces risques et de l'utilité contestable d'une redite dans le droit, je vous proposerai de supprimer cet article.

Une fois ces modifications apportées, je vous proposerai d'adopter ce texte. Ses deux premiers articles, peut-être modestes, apportent une pierre nécessaire à l'édifice et vont, de toute évidence, dans le bon sens. Si l'on peut ainsi pousser les particuliers et les entreprises à réaffirmer par le mécénat le lien qu'ils entretiennent avec leur commune et avec leur forêt, on aura fait œuvre utile.

Mme Vanina Paoli-Gagin, auteur de la proposition de loi. – La forêt rend de nombreux services écosystémiques, qui ne sont pas pris en compte dans les modèles économiques : captation du carbone, stabilisation des sols, épuration de l'eau, etc. De même que l'on évalue les externalités négatives des entreprises par le biais du principe pollueur-payeur, nous devons valoriser les externalités positives de la forêt. En outre, cette dernière s'inscrit dans le temps long qui dépasse le temps humain : nous devons donc avoir une vision à long terme.

En discutant avec les experts, il est apparu que la fiscalité était l'approche la plus pertinente pour amorcer la réflexion. Nous devons aussi envisager autrement la logique éviter-réduire-compenser ; à cet égard, il conviendrait de commencer plutôt par la compensation.

Cette proposition de loi vise à faire appel aux entreprises et aux particuliers pour qu'ils s'engagent en faveur de la forêt. La forêt touche au cœur de nos concitoyens. Chacun en effet a une forêt de prédilection, là où il habite ou là où il va en vacances. Les incendies que nous avons connus cet été ont accéléré la prise de conscience qu'il était urgent de mieux entretenir nos forêts.

Le dispositif que nous vous soumettons est orienté vers les forêts communales, qui demeurent le parent pauvre des dispositifs fiscaux de mobilisation des dons privés. Je suis présidente des Communes forestières de l'Aube, et cette proposition est très bien accueillie par les élus, car les communes forestières voient leurs finances mises à mal par de nombreux facteurs conjoncturels, tels que la crise des scolytes par exemple. Les incendies ont montré

qu'il fallait développer l'accessibilité des massifs pour les pompiers, y compris dans des régions, comme le Grand Est, qui étaient préservées des feux jusque-là.

J'accepte les amendements présentés par le rapporteur. La création d'un label était source de confusion, mais je poursuivrai la réflexion sur ce sujet, sans doute au niveau européen. J'espère que vous partagerez notre enthousiasme pour protéger nos forêts et nos communes forestières.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je salue le travail réalisé en collaboration entre le rapporteur et l'auteur de la proposition de loi. Il témoigne qu'il est possible de concilier les enjeux liés à l'équilibre des finances publiques et les enjeux écologiques, de concevoir des mesures fiscales permettant de soutenir les engagements des uns et des autres au service de la nature, tout en contribuant aussi au progrès social et sociétal, sans nuire pour autant au développement économique. Je rappelle aussi que la forêt n'a cessé de progresser ces dernières années, contrairement aux cris d'orfraie entendus ici ou là.

M. Marc Laménie. – La forêt est un bien précieux. Le texte vise les forêts communales, mais il ne faudrait pas oublier les petits propriétaires de forêts privées et les forêts domaniales qui ont aussi été affectés par les incendies cet été. Enfin, quel sera le lien avec l'ONF ?

M. Thierry Cozic. – Le thème de cette proposition de loi est bienvenu ; elle fait écho à une actualité récente. Elle tire les conséquences du changement climatique sur la gestion de la forêt. On ne peut que noter une volonté de faire bouger les lignes.

Toutefois, le ciblage me semble imparfait par rapport aux ambitions affichées. La proposition de loi ne concerne en effet que les dons effectués en faveur de la gestion durable des forêts au profit des communes et certains établissements publics de coopération intercommunales. Elle vise, par un accroissement des dons, à mieux financer l'entretien de la forêt publique, qui ne représente qu'un quart de la forêt française. De plus, faire appel au mécénat pour financer des actions publiques soulève la question d'une privatisation rampante d'un bien public aussi essentiel que nos forêts. Je souligne aussi que, par définition, la réduction fiscale ne profitera qu'à ceux qui paient déjà l'impôt et générera donc des inégalités.

Pour conclure, si l'intention présidant à cette proposition de loi semble bonne, elle ne vise ainsi qu'une petite partie de la forêt française et n'a pour seul mécanisme qu'une réduction fiscale. Cela s'inscrit dans un contexte où le Gouvernement organise l'attrition des finances publiques. Le désarmement fiscal ne saurait être une réponse satisfaisante aux problèmes de financement des politiques publiques.

M. Jérôme Bascher. – La forêt devrait être l'un de nos grands actifs, mais il est très mal exploité. La multiplicité des propriétaires empêche de mener une action commune. Il conviendrait de préciser la part de la forêt qui relève du domaine privé de la commune et celle qui relève du domaine public. Les forêts publiques sont gérées par l'ONF : est-ce le meilleur moyen de gérer cet actif ? La forêt constitue aussi un lieu de chasse, de promenade, une réserve de biodiversité, etc. Quant à la filière bois, on se plaint régulièrement que nos grumes soient non pas transformées en France, mais envoyées en Chine. Par ailleurs, les sociétés d'assurance sont friandes de cet actif vert. Au-delà de cette proposition de loi bienvenue, il convient donc de s'interroger en profondeur sur la manière dont on veut gérer notre actif bois en France. Notre forêt est trop morcelée pour être bien valorisée ; certaines sociétés comme la Société Forestière le font pourtant très bien.

M. Emmanuel Capus. – À l’heure où le réchauffement climatique se fait sentir, on a plus que jamais besoin de la forêt, qui permet de capter le carbone, de protéger notre ressource en eau et la biodiversité, tout en constituant une ressource en bois, etc. Les incendies ont frappé des territoires dans toute la France, y compris au nord de la Loire. Plus de 2 000 hectares ont ainsi brûlé cet été en Maine-et-Loire, dont 1 700 à Baugé. Les Français sont prêts à soutenir les collectivités pour qu’elles entretiennent et restaurent leurs forêts ; chacun comprend qu’il s’agit d’une urgence.

M. Pascal Savoldelli. – La préoccupation écologique est certainement sincère, mais l’approche économique du texte est libérale. L’auteur de la proposition de loi le reconnaît, elle souhaite appréhender la forêt sous l’angle de sa valeur. Les amendements du rapporteur vont dans le même sens. Je déplore toutefois que l’on passe sous silence les relations entre l’État et les communes forestières : 63 % d’entre elles ont vu leur DGF baisser, de 23,4 % en moyenne entre 2013 et 2017, puis de 5,7 % entre 2017 et 2021 ! Le rôle du Sénat et de notre commission doit à mes yeux être de redonner des moyens aux communes.

La vision sous-jacente au texte est que toute atteinte à la biodiversité par le secteur privé doit donner lieu à compensation. Pour ma part, j’estime que la biodiversité est un élément vivant. On ne peut la protéger en recourant seulement au mécénat. À cette approche d’écologie libérale, je préfère donc une autre approche.

M. Victorin Lurel. – Ce texte est bienvenu, mais je suis gêné par la philosophie sous-jacente. Je m’interroge. Quelle est la définition d’une forêt communale ? Qu’est-ce que le régime forestier et quels sont ses critères d’application ? Pourquoi ne s’applique-t-il pas dans 900 000 hectares de forêt communale ? Pourra-t-on valoriser les externalités en recourant uniquement aux dons et au mécénat ? Je crains qu’il ne s’agisse d’une forme de privatisation.

Je souscris à ce qui a été dit sur la situation financière des communes forestières.

La forêt guyanaise constitue un vrai puits de carbone, mais elle appartient à l’État. Cette proposition de loi s’appliquera-t-elle à l’outre-mer ? Ce texte pose aussi la question de l’avenir de l’ONF. J’ai cru comprendre enfin qu’il ne concernerait que le quart de la forêt française.

M. Claude Raynal, président. – Il est vrai que la situation des communes forestières est diverse. Merci d’avoir rappelé l’importance de la forêt guyanaise.

M. Bernard Delcros. – La réduction d’impôt visera les dons effectués au profit de communes forestières ou de syndicats intercommunaux de gestion forestière. Dans certaines régions, les forêts gérées par les communes et soumises au régime forestier sont la propriété de sections de commune, notamment dans les zones de montagne. Ces portions sont-elles visées par la loi ?

M. Georges Patient. – Je suis surpris qu’il ne soit pas fait mention des forêts ultramarines. La forêt de Guyane, d’une superficie de 8 millions d’hectares, constitue le principal havre de biodiversité et puits de carbone français, mais celle-ci ne compte pas de forêts communales ! Il s’agit aussi d’une forêt amazonienne, soumise aux brûlis et aux incendies, comme au Brésil. Il ne faudrait pas l’oublier.

M. Vincent Segouin, rapporteur. – Ce texte vise à apporter de nouveaux financements à la forêt communale. Certaines communes tirent profit de leur forêt, notamment lorsque le bois est exploité, tandis que d'autres communes forestières sont pauvres. Les forêts ont besoin d'être entretenues, mais les communes n'en ont pas toujours les moyens – si l'entretien avait été mieux assuré, les incendies que l'on a connus cet été auraient d'ailleurs sans doute été moins violents. L'enjeu est de trouver un moyen de financement pour les aider, ainsi que tous ceux qui veulent protéger leur forêt de proximité. L'auteur du texte a estimé que la meilleure manière de procéder était de recourir aux dons des particuliers ou des entreprises. Il ne s'agit absolument pas d'une privatisation. Au contraire, mes amendements visent à étendre le périmètre de la réduction d'impôt aux dons finançant l'acquisition des bois voisins, y compris lorsqu'ils ne présentent pas de garanties de gestion durable. Rien ne sert en effet de traiter une parcelle contre les scolytes si la parcelle voisine n'est pas traitée.

Les forêts domaniales, quant à elles, relèvent de l'État et nous discutons de leur financement lors de l'examen du projet de loi de finances. Le plan France 2030 contient ainsi un volet sur la gestion de la forêt, sur sa restructuration avec des essences susceptibles de supporter le réchauffement climatique. En revanche, cela est étranger au texte que nous examinons.

Je souscris à vos remarques sur l'ONF. Toutefois, l'ONF n'a pas pour seule mission d'exploiter le bois,...

M. Jérôme Bascher. – Cela se voit !

M. Vincent Segouin, rapporteur. – ... bien qu'il existe une marge de progression, car seuls 60 % de la biomasse produite chaque année sont exploités. L'ONF a un coût de fonctionnement relativement élevé, mais il mène aussi un effort pour diversifier les essences, développer la « forêt mosaïque » pour réussir l'adaptation au changement climatique. Cet effort a un coût et ne peut pas être totalement rentabilisé. Il est vrai que l'ONF a besoin du financement par les communes forestières. Il convient de l'aider en lui donnant de la visibilité à long terme. Le sujet est complexe ; des pistes d'amélioration existent. Nous devons être vigilants dans le projet de loi de finances.

M. Victorin Lurel. – Quelle est la définition d'une forêt communale ? Comment bénéficier du régime forestier ? Pourquoi exclure les outre-mer de ce texte ? Quels sont les critères d'éligibilité à ce texte ?

M. Vincent Segouin, rapporteur. – Une forêt communale est une forêt possédée par la commune.

Le régime forestier vise à gérer durablement la forêt. Des documents d'aménagement sur 20 ans prévoient un programme de coupes et de travaux. Cette proposition de loi pourrait inciter les communes à se doter de tels documents de gestion pour appliquer la loi, en ce qu'elle ciblerait, si mes amendements étaient adoptés, les bois et forêts présentant des garanties de gestion durable – ce qui suppose d'avoir ces documents. Certaines communes en effet, dont la surface boisée représenterait au total entre 200 000 et 900 000 hectares, n'appliquent pas le régime forestier pour ne pas avoir à acquitter à l'ONF une cotisation de 12 % du montant des produits de leurs forêts au titre des frais de garderie, ainsi qu'une contribution annuelle de deux euros par hectare de terrain relevant du régime forestier.

Le texte vise à créer une réduction d'impôt sur les dons versés aux communes et syndicats intercommunaux de gestion forestière pour certaines opérations de gestion de leurs forêts. Je proposerai des amendements pour inclure les syndicats mixtes de gestion forestière et les groupements syndicaux forestiers, car des communes qui possèdent de petites parcelles de forêts se sont regroupées en syndicats pour se doter d'un plan de gestion sur 10 ou 20 ans. L'ONF y est favorable. Il est plus facile de gérer de grandes surfaces que des surfaces morcelées. C'est pourquoi nous avons voulu étendre le périmètre du texte, qui peut inclure les sections de communes dans la mesure où elles seraient membres d'un syndicat mixte de gestion forestière.

M. Claude Raynal, président. – 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, le rapporteur vous propose de considérer que le périmètre de la proposition de loi comprend toutes les dispositions relatives aux réductions d'impôt sur le revenu et sur les sociétés susceptibles d'être utilisées pour encourager les dons en faveur de la gestion durable des forêts ; toutes les dispositions relatives à l'octroi d'un label aux entreprises à raison des dons versés en faveur d'opérations de gestion durable de la forêt ; toutes les dispositions relatives au périmètre des opérations susceptibles d'être considérées comme des mesures de compensation écologique.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-1 est adopté.

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

Article 2

L'amendement COM-2 est adopté.

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

Article 3

L'amendement de suppression COM-3 est adopté.

L'article 3 est supprimé.

Article 4

L'amendement de suppression COM-4 est adopté.

L'article 4 est supprimé.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

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

La réunion est close à 9 h 50.

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

TABLEAU DES SORTS

Article 1er		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. SEGOUIN, rapporteur	1	Adopté
Article 2		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. SEGOUIN, rapporteur	2	Adopté
Article 3		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. SEGOUIN, rapporteur	3	Adopté
Article 4		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. SEGOUIN, rapporteur	4	Adopté

La réunion est ouverte à 10 heures.

Scénarios de financement des collectivités territoriales - Audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion 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.

Contrôle budgétaire - Organisation et moyens de la douane face au trafic de stupéfiants – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 50.

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

Mardi 11 octobre 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

M. François-Noël Buffet, président. – Avant d'en venir à l'examen des amendements de séance sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, je vous informe que Mélanie Vogel, membre de la commission des affaires sociales, m'a saisi d'une demande pour assister à la réunion de commission de demain, pour l'examen du rapport d'Agnès Canayer sur la proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, dont elle est la première signataire.

L'article 15 *bis* du Règlement du Sénat permet, sur décision de la commission, d'entendre l'auteur d'une proposition de loi. Je sou mets donc à votre décision l'accès de Mme Vogel à cette réunion afin qu'elle puisse présenter son texte et les amendements qu'elle a déposés sur ce texte. Je propose qu'elle puisse ensuite rester à la réunion, sans qu'elle puisse reprendre la parole au cours de notre discussion générale.

Il en est ainsi décidé.

**Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur -
Examen des amendements au texte de la commission**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous commençons par l'examen des amendements des rapporteurs.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 1^{er} (rapport annexé)

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Les collectivités territoriales sont souvent en première ligne dans les investissements nécessaires à la construction des bâtiments destinés à accueillir des brigades de gendarmerie. L'amendement n° 225 concerne le dispositif de soutien financier.

L'amendement n° 225 est adopté.

L'amendement n° 226 est adopté.

Article 7 bis

L'amendement n° 227 est adopté.

Article 10

L'amendement n° 228 est adopté.

Article 11

L'amendement n° 229 est adopté.

Article 13 bis

L'amendement n° 230 est adopté.

Article 14

L'amendement n° 231 est adopté.

Article 16

L'amendement n° 232 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement de suppression n° 174 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 174.

Article 1^{er} (rapport annexé)

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement n° 90 vise à réécrire le premier paragraphe du rapport annexé pour mettre l'accent sur la police de proximité. Si nous entendons les priorités proposées, plusieurs sujets me paraissent problématiques, concernant notamment le développement des missions sociales par la police. Mon avis est donc défavorable.

M. Guy Benarroche. – Je n'interviendrai pas sur tous nos amendements, mais je tiens à dire que nous défendons ici notre vision de la police de proximité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 90.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement n° 137 prévoit que l'utilisation du numérique par les forces de sécurité intérieure doit être encadrée, un objectif que nous partageons. Toutefois, il ne nous semble pas pertinent ni opportun d'inscrire dans le rapport annexé que « l'utilisation des technologies d'identification et de fichage de la population ne peut être qu'une solution limitée dans des objectifs particuliers et qui doit être contrôlée dans sa mise en œuvre par des organismes externes au ministère et indépendants ». Avis favorable à cet amendement, sous réserve de la suppression de la seconde phrase.

M. Alain Richard. – La commission prend là une position de principe en modifiant le contenu du rapport.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Cela s’est déjà produit, nous avons adopté des amendements sur le rapport annexé lors de l’examen en commission. Cependant, sur plusieurs amendements, avant de nous prononcer de manière pertinente, il sera opportun d’attendre les conclusions des missions d’information lancées par notre commission. Je pense en particulier aux missions sur l’organisation de la police judiciaire, et sur la formation initiale et continue des personnels de la police et de la gendarmerie nationales. Mon avis favorable constitue donc une exception aux amendements déposés sur le rapport annexé...

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 137, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 71.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L’amendement n° 175 vise à mieux informer les victimes des suites de leur plainte. Certes, il s’agit d’un impératif, mais cette information doit être faite selon plusieurs modalités, et pas seulement au moyen d’un contact personnel d’un agent de police judiciaire (APJ). Par ailleurs, cet amendement supprimerait la partie du rapport relative au contact humain pour l’ensemble des procédures dématérialisées, ce qui ne se limite pas aux plaintes. Avis défavorable. Mon avis est également défavorable aux amendements n°s 70 et 72.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 175, 70 et 72.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Pour les mêmes raisons, avis défavorable à l’amendement n° 139.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 139.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Nous avons déjà eu le débat sur les caméras piétons et caméras embarquées dans le cadre de la loi Sécurité globale. Avis défavorable à l’amendement n° 138.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 138.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Les deux premières priorités concernant la doctrine d’emploi des caméras individuelles des policiers et gendarmes prévues par l’amendement n° 103 sont déjà inscrites dans le rapport. S’agissant de la reconnaissance faciale, nous avons conduit une mission sur le sujet. Nous attendons que le ministre de l’intérieur présente un projet de loi, à moins que nous ne déposions une proposition de loi pour traiter de ce sujet. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 103.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Concernant l’amendement n° 116, je propose que le ministre nous explique les raisons qui le conduisent à retenir Nîmes pour bâtir le hub européen de la sécurité civile. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 116 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Les amendements n°s 18, 19, 75, 118, 179, 133 et 171 sont relatifs à la suppression de la généralisation des directions

départementales de la police nationale. Tout d'abord, cette question relève du domaine réglementaire. Nous ne sommes pas opposés à cette départementalisation, mais nous sommes très vigilants sur les spécificités des missions de la police judiciaire. Il reviendra à la mission conduite par Mme Bellurot et M. Durain de s'assurer qu'elles sont bien respectées.

M. Guy Benarroche. – Même si cette question relève du domaine réglementaire, elle est tout de même traitée dans le rapport.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – C'est pourquoi ces amendements sont recevables.

M. Guy Benarroche. – Dans votre rapport, vous notez uniquement qu'il faut traiter différemment la police judiciaire. Je vois une différence opérationnelle entre le texte de la commission et mon amendement.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – J'ai repris un amendement des rapporteurs de la mission d'information sur le sujet, Nadine Bellurot et Jérôme Durain.

Le président Buffet a demandé la création de cette mission d'information. Attendons ses conclusions : nous ne nous opposons pas à la départementalisation de la police, mais, je le répète, nous sommes très vigilants sur la réforme de la police judiciaire.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 18, 19, 75, 118, 179, 133 et 171.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement n^o 143 vise à conditionner la fermeture des brigades et commissariats à l'accord des maires. Certes, un débat du conseil municipal peut contribuer à éclairer les enjeux et permettre aux élus locaux de s'exprimer, mais il n'appartient pas aux conseils municipaux de décider de la répartition territoriale des forces de sécurité. En la matière, c'est l'exécutif qui tranche ! C'est pourquoi j'émet un avis favorable sous réserve d'une rectification visant à remplacer « l'accord » par une « consultation » du maire ou du conseil municipal.

M. Alain Richard. – Je précise toutefois que les dispositions en matière de sécurité relèvent de la responsabilité non pas du conseil municipal, mais du maire. Les tribunaux le rappellent régulièrement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 143, sous réserve d'une rectification.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement n^o 158 vise à inscrire dans le rapport annexé qu'il convient d'élargir le nombre d'agents assermentés en matière de police des déchets et de privilégier un transfert de la police des déchets des maires aux présidents d'intercommunalité. Je ne suis pas sûr que les maires soutiennent cette dernière idée. Avis défavorable.

M. Alain Richard. – J'ajoute que le texte initial ne comporte aucune disposition sur ce sujet !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 158.

M. Guy Benarroche. – L’amendement n° 76 vise à faciliter le développement dans les commissariats et brigades d’officiers de liaison LGBT+, comme il en existe déjà à Paris, à Marseille ou à Bordeaux.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Ce dispositif, qui fonctionne, doit effectivement être développé, car il permet une meilleure prise en compte des victimes. Cependant, si nous commençons à dresser une liste dans la loi de tous les dispositifs d’accueil spécifique des victimes, nous risquons d’en oublier. Mon avis est donc défavorable. Le ministre a choisi de donner une indication générale. J’essaie de rester cohérent avec le texte initial, même si je ne suis pas d’accord avec tout ce qu’il contient, et avec les positions que notre commission a pu exprimer par le passé.

M. Guy Benarroche. – Dans la mesure où ce texte est d’ordre littéraire, cet amendement se justifie tout autant que d’autres...

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 76.

Article 4

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n° 5 rectifié bis, 61, 112 rectifié bis, 115, et 126, qui visent à supprimer l’article 4. Celui-ci impose de déposer plainte pour pouvoir être indemnisé par un assureur en cas de versement d’une rançon après une attaque au rançongiciel. Aujourd’hui, aucune disposition n’interdit de s’assurer contre le risque de paiement d’une rançon. Il est donc excessif d’affirmer que le projet de loi autoriserait la couverture assurantielle de ce risque : cette couverture est déjà possible ! Le paiement d’une rançon doit bien sûr rester une option de dernier recours. Lorsque la victime s’y résout, il est important que les autorités judiciaires en soient informées, afin de pouvoir mener plus efficacement leurs investigations. Comme vous pouvez l’imaginer, les assureurs qui acceptent de couvrir ce risque vérifient que leurs clients se protègent correctement contre le risque de cyberattaque.

M. François Bonhomme. – C’est ambigu : d’un côté, on dit aux entreprises qu’il ne faut pas payer de rançon ; de l’autre, on les incite à se couvrir contre ce risque.

M. Alain Richard. – Les cyberattaques ne sont pas limitées à la France.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Les cyberattaques proviennent, pour l’essentiel, de hackers étrangers, russes notamment. Nos services de police et de renseignement se plaignent qu’ils manquent d’éléments, car les attaques restent souvent cachées. Ils ont besoin d’être informés pour pouvoir nous protéger et limiter les effets des attaques. Il importe d’améliorer notre dispositif. Tel est l’objet de cet article.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 5 rectifié bis, 61, 112 rectifié bis, 115, et 126.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L’amendement n° 46 vise à rendre obligatoire le dépôt d’une pré-plainte dans les 24 heures suivant l’attaque d’au rançongiciel, et non dans les 48 heures, comme cela est prévu dans le texte. Les auteurs de l’amendement n° 117 veulent que le dépôt de plainte soit obligatoire au moment de la demande de rançon, tandis que l’amendement n° 62 prévoit un délai de 15 jours. Avis défavorable à ces amendements.

M. Guy Benarroche. – Le délai de 48 heures aboutit, en fait, à rendre inopérant le dispositif proposé.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Ce délai paraît suffisant dans la mesure où il commence à partir du paiement de la rançon, qui n'intervient jamais immédiatement après une attaque au rançongiciel. La victime a donc le temps d'évaluer la situation. Un délai de 15 jours semble inopérant, tandis qu'un délai plus court serait excessif.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 46, 117 et 62.

Article 5 (Supprimé)

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Avec l'amendement n° 224, le Gouvernement clarifie le cadre légal du programme Réseau Radio du Futur (RRF). Il souhaitait procéder par ordonnance, mais il a finalement choisi de déposer un amendement dans ce texte. Avis favorable.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement tient en trois pages. On ne comprend pas pourquoi le Gouvernement nous disait que c'était très compliqué et qu'il fallait légiférer par ordonnance...

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 224.

Article 14

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement n° 55 paraît déjà satisfait par l'obligation de faire figurer les voies de recours sur l'avis d'amende forfaitaire délictuelle. Retrait sinon avis défavorable.

M. Guy Benarroche. – Cet amendement est peut-être satisfait dans la loi, mais il en va différemment dans la réalité !

M. François-Noël Buffet, président. – Les voies de recours doivent être indiquées. Nous pourrions demander au ministre en séance ce qu'il en est.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 55 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement n° 213 vise à étendre le champ des amendes forfaitaires délictuelles à certaines infractions en matière d'urbanisme. Retrait sinon avis défavorable. On imagine mal le maire délivrer à la fois les permis de construire, au titre de ses prérogatives en matière de police administrative, et les amendes, en tant qu'officier de police judiciaire. Un maire n'est pas un shérif ! Il ne se promène pas avec un carnet à souche ni avec un terminal de paiement.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Un commissaire de police a écrit un traité sur la fonction d'officier de police judiciaire du maire ; il explique pourquoi cette notion est dépourvue de sens, sauf en matière d'état civil. Il n'est pas souhaitable que le maire devienne un super-shérif dans sa commune. Mieux vaut s'en tenir au cadre existant. Ce n'est pas un service à rendre aux maires que de les autoriser à délivrer des contraventions directement ou des pénalités en matière d'urbanisme...

La commission demande le retrait de l'amendement n° 213 et, à défaut, y sera défavorable.

Les sorts des amendements des rapporteurs examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
RAPPORT ANNEXÉ		
Article 1^{er}		
MM. HERVÉ et DAUBRESSE, rapporteurs	225	Adopté
MM. HERVÉ et DAUBRESSE, rapporteurs	226	Adopté
Article 7 bis		
MM. HERVÉ et DAUBRESSE, rapporteurs	227	Adopté
Article 10		
MM. HERVÉ et DAUBRESSE, rapporteurs	228	Adopté
Article 11		
MM. HERVÉ et DAUBRESSE, rapporteurs	229	Adopté
Article 13 bis		
MM. HERVÉ et DAUBRESSE, rapporteurs	230	Adopté
Article 14		
MM. HERVÉ et DAUBRESSE, rapporteurs	231	Adopté
Article 16		
MM. HERVÉ et DAUBRESSE, rapporteurs	232	Adopté

La commission a donné les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1er		
Mme ASSASSI	174	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
RAPPORT ANNEXÉ		
M. BENARROCHE	90	Défavorable
M. DOSSUS	137	Favorable si rectifié
M. BENARROCHE	71	Défavorable
Mme ASSASSI	175	Défavorable
M. BENARROCHE	70	Demande de retrait
M. BENARROCHE	72	Demande de retrait
M. DOSSUS	139	Défavorable
M. DOSSUS	138	Défavorable
M. BENARROCHE	103	Défavorable
Mme de MARCO	116	Demande de retrait
Mme ASSASSI	176	Défavorable
Mme ASSASSI	177	Défavorable
M. DOSSUS	141	Défavorable
M. DOSSUS	140	Défavorable
M. SUEUR	18	Défavorable
M. SUEUR	19	Défavorable
M. BENARROCHE	75	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	118	Défavorable
Mme ASSASSI	179	Défavorable
M. BREUILLER	133	Défavorable
M. FAVREAU	171 rect.	Défavorable
M. DURAIN	20	Demande de retrait
M. DOSSUS	144	Défavorable
Mme ASSASSI	183	Défavorable
M. DOSSUS	142	Défavorable
M. DOSSUS	143	Favorable si rectifié
M. PAUL	211	Favorable si rectifié
M. MOHAMED SOILIH	215 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Avis de la commission
M. FERNIQUE	156	Défavorable
M. FERNIQUE	157	Défavorable
M. FERNIQUE	158	Défavorable
Mme ASSASSI	206	Défavorable
M. BENARROCHE	101	Demande de retrait
Mme ASSASSI	178	Défavorable
M. DURAIN	21	Défavorable
M. BENARROCHE	74	Défavorable
Mme ASSASSI	205	Défavorable
Mme ASSASSI	180	Défavorable
M. BENARROCHE	76	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	131	Défavorable
Mme VÉRIEN	9	Avis du Gouvernement
Mme Maryse CARRÈRE	173	Favorable
M. BENARROCHE	73	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	130	Demande de retrait
M. MOHAMED SOILHI	214 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme de LA GONTRIE	22	Demande de retrait
M. DOSSUS	145	Défavorable
Mme ASSASSI	181	Défavorable
Mme HARRIBEY	25	Favorable
M. BENARROCHE	111	Défavorable
M. BENARROCHE	79	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	129	Défavorable
M. BENARROCHE	88	Défavorable
M. BENARROCHE	82	Défavorable
M. DURAIN	121	Défavorable
M. DURAIN	122	Défavorable
M. DURAIN	123	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DOSSUS	146	Défavorable
M. BENARROCHE	80	Défavorable
M. BENARROCHE	83	Défavorable
Mme ASSASSI	201	Défavorable
Mme ASSASSI	199	Défavorable
Mme ASSASSI	200	Défavorable
M. BENARROCHE	84	Défavorable
Mme ASSASSI	182	Défavorable
M. BREUILLER	134	Défavorable
Mme ASSASSI	184	Défavorable
M. DOSSUS	155	Défavorable
M. DOSSUS	147 rect.	Défavorable
M. DOSSUS	148	Défavorable
M. BENARROCHE	104	Défavorable
M. JACQUIN	23	Favorable si rectifié
M. PATIENT	217	Favorable
M. PATIENT	218	Défavorable
M. PATIENT	219	Avis du Gouvernement
Mme ASSASSI	185	Défavorable
M. KANNER	124	Avis du Gouvernement
Mme ASSASSI	202	Défavorable
Mme ASSASSI	204	Défavorable
Mme ASSASSI	203	Défavorable
Mme ASSASSI	190	Défavorable
M. BENARROCHE	100	Défavorable
M. DOSSUS	150	Défavorable
Mme ASSASSI	187	Défavorable
Mme ASSASSI	186	Défavorable
Mme ASSASSI	188	Défavorable
M. BENARROCHE	77	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ASSASSI	189	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	132	Avis du Gouvernement
M. DOSSUS	149	Défavorable
M. KANNER	125 rect.	Favorable
M. BENARROCHE	93	Défavorable
M. BENARROCHE	92	Défavorable
M. BENARROCHE	110	Avis du Gouvernement
M. BENARROCHE	91	Défavorable
M. BENARROCHE	89	Défavorable
M. GONTARD	94	Défavorable
M. GONTARD	95	Défavorable
M. GONTARD	96	Défavorable
M. GONTARD	97	Défavorable
M. GONTARD	98	Défavorable
M. GONTARD	99	Défavorable
M. DURAIN	49	Demande de retrait
Mme Mélanie VOGEL	128	Défavorable
M. DURAIN	48	Demande de retrait
M. BENARROCHE	81	Défavorable
M. BENARROCHE	87	Défavorable
M. DOSSUS	151	Favorable
M. DOSSUS	152	Défavorable
M. DOSSUS	153	Défavorable
M. DOSSUS	154	Défavorable
M. BENARROCHE	85	Défavorable
M. BENARROCHE	86	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
M. DURAIN	120	Défavorable
Article 3		
M. BENARROCHE	60	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. FAVREAU	165 rect.	Défavorable
Article 4		
M. BONHOMME	5 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. BENARROCHE	61	Défavorable
M. CADIC	112 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	115	Défavorable
M. Mickaël VALLET	126	Défavorable
M. CARDON	46	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	117	Défavorable
M. BENARROCHE	62	Défavorable
M. CARDON	45	Avis du Gouvernement
Mme MORIN-DESAILLY	216	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 4		
M. DURAIN	16	Défavorable
Article 5 (Supprimé)		
Le Gouvernement	224	Favorable
Article additionnel après l'article 5 (Supprimé)		
Mme PUISSAT	15 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme CONCONNE	17	Demande de retrait
Article 6		
Mme ASSASSI	191	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Le Gouvernement	136	Sagesse
M. RICHARD	207	Sagesse
M. BENARROCHE	56	Demande de retrait
M. DURAIN	24	Demande de retrait
M. DURAIN	43	Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 6		
Mme Nathalie DELATTRE	114	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GATEL	4 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme BILLON	162 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	166 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	30	Demande de retrait
M. LEVI	13 rect.	Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution
M. LEVI	14	Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution
Article 7		
M. RICHARD	208	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 7		
Mme ROSSIGNOL	33	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	34	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	31	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	32	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	26	Demande de retrait
Mme de LA GONTRIE	27	Demande de retrait
Article 7 bis		
M. BENARROCHE	64	Défavorable
M. DURAIN	28	Défavorable
M. DURAIN	29	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 bis		
M. LE RUDULIER	172 rect. <i>bis</i>	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. GOLD	163	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	52	Demande de retrait
M. GOLD	164	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. DURAIN	47	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVIN	8	Demande de retrait
M. RETAILLEAU	159	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. DURAIN	119	Défavorable
M. MAUREY	161	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 8		
M. BENARROCHE	108	Défavorable
M. FAVREAU	167 rect.	Défavorable
Mme Valérie BOYER	6	Défavorable
Mme Valérie BOYER	7	Défavorable
M. BAZIN	10 rect.	Défavorable
M. BAZIN	11 rect.	Défavorable
M. BAZIN	12 rect.	Défavorable
M. BAZIN	1 rect.	Défavorable
M. BAZIN	2 rect.	Défavorable
Article 9		
M. DURAIN	35	Défavorable
M. BENARROCHE	57	Défavorable
M. FAVREAU	168 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	192	Défavorable
Article 10		
M. BENARROCHE	59	Défavorable
M. FAVREAU	169 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	193	Défavorable
M. DURAIN	36	Défavorable
M. BENARROCHE	58	Défavorable
Article 11		
Mme ASSASSI	194	Défavorable
Article 12		
Mme ASSASSI	195	Défavorable
M. DURAIN	37	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BENARROCHE	67	Défavorable
M. VERZELEN	51 rect. <i>bis</i>	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 13		
M. BENARROCHE	66	Défavorable
Mme ASSASSI	196	Défavorable
M. DURAIN	38	Défavorable
Article 13 bis		
M. DURAIN	44	Défavorable
M. BENARROCHE	65	Défavorable
Article additionnel après l'article 13 bis		
M. BENARROCHE	109	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BENARROCHE	105	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. DECOOL	223	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article additionnel avant l'article 14		
Mme GACQUERRE	135	Défavorable
Article 14		
M. DURAIN	39	Demande de retrait
M. BENARROCHE	53	Demande de retrait
M. FAVREAU	170 rect.	Demande de retrait
Mme ASSASSI	197	Demande de retrait
M. BENARROCHE	55	Demande de retrait
M. RICHARD	209	Défavorable
M. RICHARD	210	Favorable
Mme JOSEPH	213	Demande de retrait
M. BENARROCHE	54	Défavorable
Article additionnel après l'article 14		
M. MAUREY	160	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 14 bis		
M. DURAIN	40	Défavorable
Article additionnel après l'article 14 bis		
Mme NOËL	127 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. BENARROCHE	102	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BENARROCHE	63	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BENARROCHE	78	Défavorable
Article additionnel avant l'article 15		
M. BENARROCHE	107	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BENARROCHE	106	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 15		
Mme ASSASSI	198	Défavorable
M. BENARROCHE	69	Défavorable
M. DURAIN	41	Défavorable
Article additionnel après l'article 15		
M. BOURGI	42	Défavorable
M. BENARROCHE	68	Défavorable
M. LEMOYNE	212	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. RAVIER	222	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. RAVIER	220	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 16		
Mme CONCONNE	50	Demande de retrait

La réunion est close à 10 h 15.

Mercredi 12 octobre 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi visant à permettre aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, un édile victime d'agression - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Catherine Di Folco rapporteur sur la proposition de loi n° 631 (2021-2022) visant à permettre aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, un édile victime d'agression, présentée par Mme Nathalie Delattre et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi visant à compléter les dispositions relatives aux modalités d'incarcération ou de libération à la suite d'une décision de cour d'assises - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Maryse Carrère rapporteure sur la proposition de loi n° 647 (2021-2022) visant à compléter les dispositions relatives aux modalités d'incarcération ou de libération à la suite d'une décision de cour d'assises, présentée par M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, déposée par nos collègues Éliane Assassi et Arnaud Bazin.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Ce texte, ambitieux et profondément novateur, découle directement des travaux de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, dont elle reprend dix-sept des dix-neuf recommandations. Il a été cosigné par la quasi-intégralité des membres de la commission d'enquête et est le fruit d'un travail transpartisan. J'ai tenu à conserver cet équilibre, en tâchant d'y apporter clarifications et modifications lorsque cela était nécessaire et possible.

Permettez-moi au préalable de dire quelques mots sur les dix-neuf articles de ce texte, que certains d'entre vous connaissent déjà très bien en tant que membres de la commission d'enquête et co-signataires de la proposition de loi.

Après un premier chapitre visant à définir son champ d'application, le cœur de la proposition de loi est structuré en quatre chapitres qui tendent à répondre aux quatre enjeux soulevés par le recours par l'administration aux cabinets de conseil privés, tels qu'ils ont été identifiés par la commission d'enquête.

Afin de mettre un terme à l'opacité des prestations de conseil, le chapitre II renforce les obligations de transparence à l'égard des prestataires de conseil. En particulier, les consultants n'auront plus le droit d'utiliser les signes distinctifs de l'administration, pour éviter toute confusion entre le service public et les consultants. Est également prévue la création d'une annexe au projet de loi de finances recensant le recours aux prestations de conseil par les administrations entrant dans le périmètre de la proposition de loi.

Le chapitre III a pour objet de mieux encadrer le recours par l'administration aux consultants et l'exécution des prestations fournies. Le texte prévoit ainsi d'instaurer une évaluation systématique, formalisée et publique des prestations de conseil, afin de mesurer leur valeur ajoutée pour les missions de l'administration. En outre, il interdit les prestations de conseil réalisées à titre gratuit au bénéfice de l'administration, afin de contrer la stratégie dite du « pied dans la porte », mise au jour par la commission d'enquête.

Le chapitre IV comprend les dispositions probablement les plus importantes et innovantes de cette proposition de loi. Il prévoit ainsi d'imposer un cadre déontologique unifié aux cabinets de conseil intervenant pour l'administration, qui permettrait de mieux détecter et prévenir les conflits d'intérêts et de contrôler plus systématiquement les allers-retours entre l'administration et ces cabinets. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) se verrait ainsi confier une nouvelle mission de contrôle, doublée d'un pouvoir de sanction en cas de manquement aux obligations déontologiques. De plus, la Haute Autorité serait systématiquement saisie lorsqu'un agent public rejoindrait un cabinet de conseil, et réciproquement lorsqu'un consultant rejoindrait l'administration.

Enfin, le chapitre V vise à mieux protéger les données de l'administration confiées aux cabinets de conseil, en prévoyant la suppression des données collectées dans un délai d'un mois à l'issue de la prestation sous le contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et en obligeant les cabinets de conseil à faire auditer leurs systèmes d'information selon un référentiel de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Deux principes généraux ont guidé ma réflexion en tant que rapporteure. D'une part, il convenait de respecter l'esprit de ce texte et son équilibre, qui sont le fruit à la fois d'accords et de compromis entre l'ensemble des groupes politiques du Sénat. D'autre part, il s'agissait de renforcer la portée et l'effectivité de ses dispositions en rendant certaines d'entre elles plus opérationnelles.

À l'article 1^{er}, je vous proposerai de préciser le périmètre de la proposition de loi, en remplaçant la catégorie d'« opérateurs de l'État », qui est une notion budgétaire susceptible d'évoluer d'une année sur l'autre, par celle d'« établissements publics de l'État ». Il s'agit d'une rédaction plus précise juridiquement, qui permettrait de conserver dans le champ d'application de la loi la grande majorité des organismes listés comme opérateurs en 2023. Elle en ajouterait d'autres, comme la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ou l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM).

Je ne vous cache pas que la question de la détermination du périmètre s'agissant des administrations bénéficiaires est délicate. J'ai tendance à penser que tous les établissements publics ne sont pas égaux face au recours aux cabinets de conseil, et que la question de l'influence des cabinets de conseil ne se pose pas exactement dans les mêmes termes selon que l'on considère un ministère régalien ou l'hôpital local de

Saint-Bonnet-le-Château, dans la Loire. C'est pourquoi je me suis interrogée notamment sur la possibilité d'instaurer un seuil – il aurait été, par exemple, fixé au regard des dépenses de fonctionnement de l'établissement – qui aurait permis de ne retenir que les établissements présentant une certaine taille critique, qui semblent davantage susceptibles de recourir aux cabinets de conseil de manière significative. Cependant, je ne dispose pas des informations permettant d'établir la liste précise des établissements publics de l'État concernés par tel ou tel seuil : je me suis donc abstenue de toute proposition en la matière.

Le périmètre de la proposition de loi, s'agissant cette fois-ci des prestations visées, suscite également de nombreuses réactions, en particulier à propos du conseil en informatique. La numérisation de nos services publics conduit l'administration à mener de nombreux projets informatiques avec l'appui de prestataires extérieurs ; pour autant, tous ces projets ne sont pas forcément structurants ou stratégiques, même si, il est vrai, la manière de concevoir un outil informatique peut l'être. C'est pourquoi je vous proposerai d'exclure expressément certaines prestations purement techniques et d'exécution. Je ne crois pas trahir ici les auteurs qui ont eux-mêmes souhaité exclure « les prestations informatiques » dans leur présentation du texte.

Par ailleurs, dans la mesure où les professionnels du droit sont déjà soumis à des obligations déontologiques sous le contrôle de leurs ordres professionnels respectifs, il me semble justifié d'exclure du champ de la proposition de loi les prestations de conseil juridique réalisées par l'ensemble de ces professionnels, sans se limiter à celles qui sont accomplies par les avocats dans leur activité plaidante. La logique doit être la même que pour les commissaires aux comptes ou les experts-comptables, déjà exclus du texte. Cela permettrait d'éviter tout risque de contrôle et de sanction en doublon, par les conseils de discipline et la HATVP.

Comme vous le voyez, l'équilibre à trouver entre la portée générale de la loi, d'une part, et son caractère réaliste et effectif, d'autre part, est tout sauf évident, mais nous pourrions en reparler.

J'en viens maintenant aux dispositions du texte à proprement parler.

Tout d'abord, il m'a semblé nécessaire de renforcer les mesures visant à mieux identifier les apports des consultants dans les travaux réalisés pour l'administration et de clarifier les responsabilités de cette dernière.

Concernant le document budgétaire prévu à l'article 3, notre souhait est bien de créer un véritable « jaune budgétaire », c'est-à-dire une annexe générale au projet de loi de finances, que le Gouvernement aurait obligation de produire chaque année. Néanmoins, la récente réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) impose que cette création ait pour véhicule une loi de finances. C'est pourquoi je vous proposerai de transformer provisoirement ce « jaune budgétaire » en rapport annuel, et de veiller qu'une disposition *ad hoc* soit votée au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2023. Nous devons être particulièrement vigilants sur le contenu de cette annexe, au risque de créer un 31^e « jaune » pour rien !

L'actualité l'illustre bien : avec une certaine précipitation, le Gouvernement vient de publier lundi dernier ce que nous pourrions appeler un « faux » jaune budgétaire, consacré aux recours aux conseils extérieurs par les ministères. Ce rapport, annexé au projet de loi de finances, reprend l'esthétique des jaunes budgétaires sans en avoir ni la nature ni la base

légale. Au-delà de ces éléments techniques, ce faux jaune, bien qu'il représente un premier pas vers davantage de transparence, me paraît insuffisant : son domaine est plus restreint que ce que prévoit la proposition de loi et, surtout, il ne comporte pas de liste détaillée des prestations de conseil. Enfin, pour l'heure, rien n'en garantit la récurrence annuelle.

S'agissant de la lutte contre les conflits d'intérêts des consultants, je vous proposerai d'approuver le système centré sur la HATVP mis en place. La Haute Autorité y est favorable, même si elle a souligné que cela devrait logiquement s'accompagner d'un renforcement de ses moyens humains. S'agissant des vérifications sur place qu'elle pourrait mener, il me semble souhaitable d'étendre le contrôle du juge des libertés et de la détention (JLD) dans tous les cas, y compris lorsqu'elles sont menées dans un local professionnel, afin de renforcer les garanties des personnes concernées.

En outre, je vous propose d'augmenter le plafond de l'amende administrative prévue dans le cas d'une personne morale. Un montant de 15 000 euros pour un cabinet de conseil réalisant plus de 300 millions d'euros de chiffre d'affaires à l'échelle du seul territoire national apparaîtrait en effet assez dérisoire, et donc dépourvu de réel effet dissuasif. Un pourcentage du chiffre d'affaires me semble plus adapté.

Il conviendrait également de compléter le dispositif d'exclusion des procédures de passation des marchés publics en prévoyant un mécanisme de régularisation, conformément aux directives européennes qui encadrent le droit de la commande publique.

Pour conclure, je voudrais attirer votre attention sur le fait que le Gouvernement, par la voix de Stanislas Guerini, ministre de la transformation et de la fonction publiques, semble très allant sur cette initiative sénatoriale, la présentant comme s'inscrivant dans « un continuum d'actions déjà en cours de développement ». Il est vrai que les propositions de la commission d'enquête ont déjà été reprises pour partie, dès l'été dernier, au niveau réglementaire ou contractuel. Je pense en particulier à l'accord-cadre en cours de renouvellement de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Toutefois, lorsque l'on se penche de près sur ces initiatives, on voit bien que le degré d'exigence et de détail n'est pas celui qui est souhaité. La publication du « faux » jaune budgétaire me semble en être l'illustration.

Mme Éliane Assassi, auteur de la proposition de loi. – Je salue la rapporteure, qui a su s'extraire d'un positionnement partisan pour coller au travail de la commission d'enquête et à son esprit collégial. Ses propositions ne dénaturent ni l'esprit ni l'équilibre de notre texte, même si je ferai quelques remarques lors de l'examen des articles. Je profite de l'occasion pour remercier ici tous les membres de la commission d'enquête, notamment le président Bazin : nous avons travaillé avec sérieux et rigueur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue le travail remarquable réalisé par la commission d'enquête. Ces commissions sont un instrument précieux, renvoyant l'image et la réalité d'un Sénat qui exerce pleinement sa mission de contrôle.

Le recours aux cabinets de conseil privés est devenu excessif ; je me rappelle ce jour où nous avons appris que, pour écrire l'exposé des motifs d'un projet de loi, un ministre avait fait appel à un cabinet spécialisé... C'est ahurissant ! Si un ministre n'est pas capable d'écrire les motifs de son propre texte, la mission politique perd tout son sens.

Certains rapports produits par des cabinets de conseil sont extrêmement légers ; pourtant, les services de l'État disposent de compétences réelles. Face à ce constat, la commission d'enquête n'en apparaît que plus salubre.

Madame la rapporteure, vous êtes restée fidèle à l'esprit et à la lettre du rapport de la commission d'enquête. Je salue votre initiative concernant le montant de l'amende : 15 000 euros ne troubleraient pas McKinsey. Il convient en effet de distinguer le montant de l'amende selon qu'elle vise une personne physique ou morale.

Vous proposez par ailleurs de ne pas appliquer le texte aux professions juridiques déjà soumises à des règles déontologiques précisées par la loi : cela me semble justifié.

M. Didier Migaud, président de la HATVP, qualifie de bonne initiative le fait de soumettre les cabinets de conseil à des déclarations à la HATVP en cas de pantouflage ou de « rétropantouflage » ; dès lors, ne serait-il pas potentiellement problématique d'avoir deux régimes différents, l'un s'appliquant à toute personne dès lors qu'elle œuvre pour un cabinet de conseil, et l'autre ne s'appliquant qu'à certaines personnes dans le cadre du droit commun ?

L'amende est aussi prévue pour les cas de « faute professionnelle ». La Haute Autorité risque d'avoir du mal à définir ce qu'est une faute professionnelle. La création de la commission des sanctions, qui devrait rendre des avis motivés, n'est-elle pas suffisante ?

L'association *Transparency International* France demande d'étendre le champ d'application du texte aux représentants d'intérêts : cela vous semble-t-il justifié ?

Enfin, faudrait-il appliquer ces règles aux collectivités locales ? C'est un vrai sujet – les raisons de mettre en place un tel dispositif à l'échelon local sont aussi nombreuses –, mais cette question n'entraîne pas dans le champ de la commission d'enquête.

Mme Nathalie Goulet. – J'ai eu le plaisir de faire partie de cette commission d'enquête ; nous avons en effet travaillé avec énergie et transparence.

La question des collectivités locales peut se poser, mais comme ces dernières ne faisaient pas partie du périmètre de la commission d'enquête, l'ensemble pourrait s'en trouver déséquilibré si on les intégrait à la proposition de loi. Le cas échéant, il faudra expliquer pourquoi le Sénat ne s'est pas emparé du sujet : l'Assemblée nationale pourrait imaginer qu'il existe ici une omerta dès que les collectivités sont en jeu.

La cartographie des ressources humaines, prévue à l'article 8, est essentielle : il est d'ailleurs curieux qu'elle n'existe pas déjà ! Elle est d'autant plus importante au regard des pouvoirs nouveaux qui seraient conférés à la Haute Autorité.

La création du faux « jaune budgétaire » a produit son effet sur le plan médiatique. La couleur du document budgétaire avait fait l'objet de discussions au sein de la commission d'enquête. L'examen de ce texte en séance publique permettra de déterminer si un document transversal, appelé « orange budgétaire », ne serait pas plus intéressant.

Je voterai ce texte avec enthousiasme.

M. Dominique Théophile. – Je salue le travail fait par la rapporteure. À la suite de la commission d'enquête, le Gouvernement s'est saisi des recommandations formulées afin

de mettre en œuvre diverses actions ; je pense, par exemple, à la circulaire du 19 janvier 2022 qui prévoit une diminution de 15 % du montant consacré aux prestations des cabinets de conseil. La DITP a également annoncé le recrutement de quinze agents en interne, spécialisés dans le conseil en stratégie.

Cette proposition de loi s'inscrivant dans le « continuum d'actions » mentionné par Stanislas Guerini, le groupe RDPI votera ce texte.

Mme Esther Benbassa. – Je remercie la rapporteure et je salue les travaux de la commission d'enquête.

J'observe qu'un plafond maximum n'est pas prévu pour les dépenses de conseil ; pourtant, selon le rapport de la commission d'enquête intitulé *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques*, elles ont atteint 893,9 millions d'euros en 2021. Au-delà des mesures de transparence et de déontologie énoncées dans cette proposition de loi, ne faudrait-il pas envisager un tel plafonnement ?

Mme Éliane Assassi. – Il ne faut pas demeurer sur la défensive au sujet des collectivités locales. Elles n'entraient pas dans le périmètre de la commission d'enquête ; pourtant, certaines d'entre elles ont recours à des cabinets de conseil privés. Certes, des « gendarmes », si je puis dire, veillent aux dépenses à l'échelle des collectivités, tels que les élus de l'opposition, qui ont un regard acéré sur les dépenses, le représentant de l'État qui fait le contrôle de légalité, ou encore la chambre régionale des comptes. Cependant, à terme, nous pourrions envisager la création d'une nouvelle commission d'enquête pour approfondir cette question.

M. André Reichardt. – Bien que je partage ce propos, ma conclusion ne sera pas tout à fait la même : ne faudrait-il pas réfléchir à la rédaction d'un amendement relatif aux collectivités ? Il conviendrait de développer, en fonction de leur taille, une réflexion en matière de seuils.

M. Alain Richard. – L'article 45 de la Constitution s'applique aussi aux propositions de loi ; or, cette proposition de loi ne comporte pas de disposition relative aux collectivités territoriales.

M. Guy Benarroche. – Je salue le travail de nos collègues. Le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires votera cette proposition de loi, qui représente un progrès quant à la transparence et la déontologie des cabinets de conseil privés. Néanmoins, nous proposerons quelques amendements visant à renforcer le rôle de la HATVP, interdire à la fois le recours à des prestataires privés pour la rédaction des études d'impact des projets de loi et l'intrusion des représentants des entreprises du secteur des énergies fossiles et de leurs intérêts, et renforcer les sanctions en cas de pantouflage.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie également la présidente Assassi et tous les membres de la commission d'enquête, ainsi que la rapporteure pour la qualité de son rapport.

J'entends le souci exprimé à l'instant par notre collègue Guy Benarroche au sujet des études d'impact. Toutefois, siégeant au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), je pense que les études réalisées par les services des ministères ne font guère preuve de neutralité : elles vont, de fait, dans le sens des idées que défend le ministre. L'enjeu de la neutralité mérite donc d'être approfondi.

Le champ de la commission d'enquête se limitait à l'État. Il ne faudrait pas que ceux qui se sentiront ainsi visés renvoient la balle du côté des collectivités territoriales ! Certes, certaines collectivités de grande taille peuvent recourir de manière excessive aux cabinets de conseil privés, mais soyons vigilants : plutôt que d'envisager un amendement tendant à fixer un seuil qui serait rédigé dans la précipitation, il vaudrait mieux examiner cette question de manière sérieuse.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Toutes vos interventions démontrent la pertinence de cette proposition de loi et votre volonté qu'elle chemine.

Monsieur Sueur, l'exigence de « faute professionnelle » découle des directives européennes encadrant les marchés publics. Elle ne serait requise que pour l'exclusion des marchés publics qui pourrait être prononcée par la Haute Autorité.

L'article 16 ne prévoit pas une obligation de déclaration d'intérêts à la Haute Autorité ; au contraire, il tend à une extension du champ de la saisine obligatoire pour avis en cas de mobilité vers et depuis le secteur du conseil.

Madame Goulet, il est nécessaire de disposer d'une cartographie portée régulièrement à la connaissance du Parlement. L'existence d'un véritable « jaune » budgétaire, couplée à une compilation centralisée par ministère des données relatives aux ressources humaines et aux compétences conférerait une véritable lisibilité, année après année.

Permettez-moi de sortir quelques instants de mon rôle de rapporteure. Quoique je fasse partie de ceux qui ont toujours défendu la fonction publique, même s'il y avait une volonté de réaliser toutes les études en interne, encore faudrait-il disposer des compétences chez les personnels ! Au regard des contrats de travail proposés par la DITP, je peux comprendre que, à vingt-huit ans, une personne préfère travailler dans un cabinet de conseil, ne serait-ce qu'un temps, plutôt que comme contractuel dans le public. Les cabinets garantissent une augmentation de salaire annuelle alors que, dans le public, le contrat, au bout de trois ans, risque de ne pas être pérennisé.

La proposition de loi ne va pas résoudre tous les dysfonctionnements mis en avant par la commission d'enquête, d'autant qu'une des difficultés réside dans le fait de définir des termes comme « prestation » ou « conseil » : quand considère-t-on que les cabinets de conseil viennent empiéter sur le politique dans la prise de décision ? Cerner d'un point de vue juridique cette zone grise est inévitable ; sans en rabattre sur les ambitions de cette proposition de loi, si cette dernière est promulguée, elle ne prendra toute sa force qu'en cas de volonté politique.

Mesdames Assassi et Gatel, je vous rejoins sur le sujet des collectivités territoriales : il ne faut pas donner le sentiment de mettre la poussière sous le tapis.

Monsieur Reichardt, la question des seuils a été récurrente ; plusieurs auraient pu être établis. Je ne les ai pas retenus, car nous ne disposons pas de l'ensemble des éléments. La logique n'en est pas moins la même pour les collectivités territoriales : les faire entrer, dans toute leur diversité, dans le cadre de la proposition de loi serait, à mon sens, inefficace. Il est difficile d'envisager que la commune de La Chamba, dans la Loire, puisse avoir à faire avec McKinsey...

En outre, comme cela a été souligné, il y a des garde-fous dans les collectivités territoriales. Même si passer son week-end à lire un compte administratif n'est pas la plus plaisante des occupations, les informations sont à notre disposition. Il n'est pas utile, dans une collectivité, de créer une commission d'enquête territoriale pour y avoir accès. D'ailleurs, si les régions et les départements étaient pris en compte dans la proposition de loi, quel seuil fixerait-on pour les communes ? Quels établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), particulièrement divers, seraient concernés ?

Ne rejetons pas cette idée par principe ; cette question doit faire l'objet d'une réflexion. Mais, j'ose le dire, je crois en l'exemplarité de l'État : elle s'imposera aux collectivités territoriales.

Avant d'entamer l'examen de la proposition de loi, je rappellerai son périmètre pour l'application de l'article 45 de la Constitution.

Je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives à la traçabilité des prestations de conseil réalisées au profit des administrations publiques ; à la publicité des données relatives au recours aux prestations de conseil par des administrations publiques ; aux prestations de conseil réalisées à titre gratuit au bénéfice de l'administration ; à l'évaluation des prestations de conseil par leurs bénéficiaires publics ; à l'emploi de la langue française à l'occasion des prestations de conseil ; au conseil interne de l'administration ; aux obligations déontologiques et déclaratives imposées aux prestataires de conseil et aux consultants ; aux pouvoirs de contrôle et de sanction conférés à la HATVP en vue de faire respecter ces obligations par les prestataires de conseil et les consultants ; à l'exclusion des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession pour faute ; à l'encadrement des mobilités entre le secteur public et le secteur privé du conseil ; à l'utilisation et la conservation des données confiées par les bénéficiaires publics aux prestataires de conseil et au pouvoir de contrôle de la CNIL en la matière ; à la sécurité des systèmes d'information des prestataires de conseil. Je vous propose en revanche de considérer que ce périmètre n'inclut pas les dispositions relatives aux représentants d'intérêts et aux responsables publics. Pour mémoire, je rappelle que les auteurs ont expressément exclu l'activité de représentants d'intérêts du périmètre dans leur exposé des motifs.

M. Alain Richard. – Il me semble que le terme « administration publique » employé par la rapporteure rendrait recevable tout amendement relatif aux collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel précise qu'un amendement n'est en lien direct avec le texte que si une disposition concernant ce sujet figure dans le texte initial. Or, aucune disposition dans la proposition de loi n'étant relative aux collectivités territoriales, il faudrait par conséquent ajouter le terme « administration publique centrale » dans le périmètre proposé.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je persiste à penser qu'il est humiliant de demander au rapporteur de dresser une telle liste. Si d'aventure un collègue voulait présenter un amendement portant sur les collectivités territoriales, ce ne serait pas la fin du monde. Pendant des décennies, nous avons légiféré sans définir un périmètre pour l'application de l'article 45.

M. Alain Richard. – Éloge de l'improvisation !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je préfère l'improvisation à l'enfermement dans des règles inutiles !

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Monsieur Richard, la question des collectivités territoriales peut difficilement être sortie du champ d’application de la proposition de loi. Par exemple, cette dernière fait référence dans certains de ses dispositifs au livre 1^{er} du code général de la fonction publique, ce qui inclut de fait la fonction publique territoriale. Notre débat devrait nous permettre d’éviter un trop grand nombre d’amendements visant à intégrer les collectivités territoriales en vue de la séance publique. Je tiendrais, le cas échéant, le même propos.

Le périmètre est adopté.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-3 tend à remplacer la notion d’« opérateurs » par celle d’« établissements publics », pour une meilleure continuité du suivi au fil des ans.

L’amendement COM-3 est adopté.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-4 tend à exclure les prestations de programmation et de maintenance du champ du conseil en informatique.

L’amendement COM-4 est adopté.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Nous l’avons dit, les notions de « conseil », de « prestation » et de « mise en œuvre » sont difficiles à cerner. L’amendement COM-26 tend à exclure les entreprises d’ingénierie, au titre d’une expertise technique, du conseil pour la mise en œuvre des politiques publiques. Avis défavorable.

L’amendement COM-26 n’est pas adopté.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-5 exclut les prestations réalisées par toutes les professions du droit réglementées du champ du conseil juridique, dès lors qu’existent des règles et des contrôles déontologiques. La référence aux professions réglementées se retrouve dans la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

L’amendement COM-1 envoie le balancier dans l’autre sens en supprimant totalement le conseil juridique du champ de la proposition de loi, y compris lorsqu’il est effectué par des personnes qui ne sont pas inscrites à l’Ordre des avocats. Demande de retrait, à défaut l’avis sera défavorable.

L’amendement COM-2 vise, quant à lui, exclusivement le conseil de l’avocat. Je préfère que les propositions réglementées soient concernées dans leur globalité. Demande de retrait.

M. Christophe-André Frassa. – J’ai échangé avec l’ordre des avocats de Paris ; contrairement à ce qu’il pourrait y paraître, je ne cherche pas au travers de mon amendement à envoyer le « balancier » trop loin : je souhaite simplement exclure les prestations d’avocat. Aussi, je me range volontiers à l’amendement de notre rapporteure, qui satisfait le mien. La

rédaction de l'alinéa 11 envoyait un mauvais signal, les règles de déontologie concernant la profession d'avocat sont déjà prévues par la loi du 31 décembre 1971. En conséquence, je retire mon amendement.

L'amendement COM-1 est retiré.

M. Alain Richard. – Sans doute voterai-je l'amendement COM-5 ; constatons tout de même une différence d'approche. Tous les ministères n'ont pas une capacité de conseil et d'analyse dans de nombreux domaines. Or, tous ont une direction juridique, le plus souvent solide. Dire qu'il n'existe aucun obstacle à utiliser sans limites les recours à des prestations d'avocat, pourtant parmi les plus sollicitées en interne par l'État, revient à constater que tout le monde aurait salué l'exposé des motifs de la proposition de loi dont on a parlé s'il avait été rédigé par un grand cabinet d'avocat spécialisé en affaires publiques !

Mme Éliane Assassi. – Les avocats font l'objet de règles déontologiques, mises en œuvre par le barreau. Cependant, là est la complexité, les conseils juridiques ne sont pas neutres. Le cabinet d'avocats Dentons a rédigé l'étude d'impact de la loi d'orientation des mobilités (LOM). Par ailleurs, des cabinets de conseil ont leur propre cabinet d'avocats, tel Ernst & Young. Si nous excluons les avocats du champ de la proposition de loi, le risque de contournement est réel. Notons que les avocats sont déjà soumis au contrôle de la HATVP lorsqu'ils agissent comme représentants d'intérêts ; cela n'a jamais posé problème. Aussi, il convient d'approfondir cette question pour y apporter la bonne réponse.

M. Thani Mohamed Soilihi. – L'amendement COM-2 était limité à la profession d'avocat, qui est régie depuis 1971 par des règles déontologiques placées sous le contrôle du bâtonnier, avec possibilité de recours. La rapporteure propose d'élargir l'exception aux professions juridiques réglementées dont fait partie la profession d'avocat. Aussi, je me rallie à son amendement.

L'amendement COM-2 est retiré.

Mme Nathalie Goulet. – La question n'est pas simple ; s'il est clair que l'exclusion n'est pas nécessaire pour un sujet tel que la défense, vous ne savez pas en demandant à un cabinet d'avocats de travailler sur les mobilités s'il existe un risque de conflit d'intérêts.

M. François-Noël Buffet, président. – Lorsque la rapporteure vise les professions réglementées, l'aspect déontologique est un enjeu majeur, mais il n'est pas le seul. Ces professions ont la capacité de sanctionner.

La question posée par ceux qui exercent la profession d'avocat, mais qui travaillent pour le compte d'une structure à laquelle ils sont intégrés, est complexe : en l'occurrence, la structure prime, car le travail est fait pour son compte.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L'amendement COM-6 tend à inclure les sous-traitants dans la définition des prestataires, et à clarifier la distinction entre prestataires et consultants.

L'amendement COM-6 est adopté.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-25 prévoit que les cabinets de conseil justifient les scénarios non retenus. Si la question est importante, la rédaction de cet amendement rendrait son application ingérable, les justifications formant une spirale sans fin. Avis défavorable.

L’amendement COM-25 n’est pas adopté.

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

Article 2

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-7 précise que les consultants ne peuvent se voir attribuer une adresse électronique comportant le nom de domaine de l’administration. Il apporte une modification rédactionnelle au paragraphe II de l’article 2 pour utiliser un terme plus contemporain, issu du code de la propriété intellectuelle. Il clarifie le partage des responsabilités, en prévoyant qu’il revient à l’administration de mentionner que des documents ont été rédigés avec la participation de consultants. Pour éviter toute redondance dans la loi, il supprime le paragraphe IV de l’article 2 relatif aux sanctions, celles-ci faisant déjà l’objet d’un article dédié, en l’occurrence l’article 13.

L’amendement COM-7 est adopté.

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

Article 3

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-8 prévoit de transformer le « jaune budgétaire » en rapport annuel, en conformité avec la LOLF. Il conviendra qu’un amendement soit déposé à cet effet dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023.

L’amendement COM-8 est adopté.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-9 est un amendement de coordination avec l’article 5.

L’amendement COM-9 est adopté.

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

Article 4

L’amendement de coordination COM-10 est adopté.

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

Article 5

L’amendement rédactionnel COM-11 est adopté.

L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-12 contient une précision rédactionnelle et vise transformer le décret en Conseil d’État en décret simple. La volonté de remplacer les mots « politiques publiques » par les mots « décision publique » s’entend sur le rendu de l’évaluation : l’objectif est d’avoir à la fin de cette dernière une analyse des modifications entraînées par tel rapport sur telle décision publique.

L’amendement COM-12 est adopté.

L’article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-13 a trait à l’emploi de la langue française par les consultants ; il vise à intégrer les dispositions de l’article 7 dans la loi Toubon du 4 août 1994.

L’amendement COM-13 est adopté.

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

Article 8

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-14 est lié à l’enjeu de la cartographie des ressources humaines au sein des ministères. Il prévoit que ce rapport soit remis non pas par chaque ministère, en suivant ses propres modalités, mais par le ministre de la transformation et de la fonction publiques, qui transmettrait, au nom du Gouvernement, les différents éléments listés à l’article 8.

L’amendement COM-14 est adopté.

L’article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-15 apporte une précision visant à soumettre les personnes morales prestataires à l’obligation de prévenir et de faire cesser les conflits d’intérêts.

L’amendement COM-15 est adopté.

L’article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L’amendement rédactionnel COM-16 est adopté.

L’article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

L’amendement de coordination COM-17 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L'amendement COM-18 tend à étendre le contrôle du juge des libertés et de la détention à toutes les vérifications sur place menées par la HATVP.

L'amendement COM-18 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L'amendement COM-19 apporte une distinction entre personnes morale et physique : 15 000 euros d'amende pour une personne physique, par manquement, et un montant maximal de 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice précédent pour les personnes morales. Par ailleurs, il précise également que le montant de l'amende administrative est proportionné à la gravité des manquements constatés ainsi qu'à la situation financière de la personne physique ou morale sanctionnée.

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L'amendement COM-20 vise à permettre la nomination de suppléants à la commission des sanctions de la HATVP.

L'amendement COM-20 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L'amendement COM-21 tend à rendre conforme le dispositif de l'article 15 aux directives européennes relatives aux marchés publics et aux contrats de concessions. En effet, celles-ci prévoient que tout opérateur économique ayant fait l'objet d'une exclusion des procédures de passation des marchés publics puisse démontrer sa fiabilité en prouvant qu'il a pris des mesures concrètes de nature à prévenir la commission de nouvelles fautes. En conséquence, cet amendement intègre à l'article 15 un dispositif de régularisation inspiré de celui qui existe déjà dans le code de la commande publique.

L'amendement COM-21 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

L'article 16 est adopté sans modification.

Article 17

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-22 supprime l’obligation d’aviser le prestataire et les consultants concernés avant une vérification sur place de la CNIL.

L’amendement COM-22 est adopté.

L’article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 18

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – L’amendement COM-23 tend à renvoyer au référentiel de l’ANSSI déjà existant, et à exiger un niveau minimal de sécurité. Il préserve la volonté initiale des auteurs, à savoir la réalisation par un tiers de l’audit de sécurité des systèmes d’information.

L’amendement COM-23 est adopté.

L’article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19

L’amendement de coordination COM-24 est adopté.

L’article 19 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.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	3	Remplacement de la notion d’opérateurs par celle d’établissements publics	Adopté
Mme CUKIERMAN, rapporteure	4	Exclusion des prestations de programmation et de maintenance du champ du conseil en informatique	Adopté
M. CORBISEZ	26	Exclusion des entreprises d’ingénierie, au titre d’une expertise technique, du conseil pour la mise en œuvre des politiques publiques	Rejeté
Mme CUKIERMAN, rapporteure	5	Exclusion des prestations réalisées par toutes les professions du droit réglementées du champ du conseil juridique	Adopté
M. FRASSA	1	Exclusion du conseil juridique du champ de la proposition de loi	Retiré
M. MOHAMED SOILIH	2	Exclusion du conseil de l’avocat du champ du conseil juridique	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme CUKIERMAN, rapporteure	6	Inclusion des sous-traitants dans la définition des prestataires et clarification de la distinction entre prestataires et consultants	Adopté
M. CORBISEZ	25	Justification par le cabinet de conseil des scénarios non retenus	Rejeté
Article 2			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	7	Renforcement et clarification des règles encadrant l'intervention des consultants auprès de l'administration	Adopté
Article 3			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	8	Transformation du « jaune budgétaire » en rapport annuel, en conformité avec la LOLF.	Adopté
Mme CUKIERMAN, rapporteure	9	Amendement de coordination avec les modifications apportées à l'article 5.	Adopté
Article 4			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	10	Amendement de coordination avec les modifications apportées à l'article 3.	Adopté
Article 5			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	11	Clarification de la rédaction de l'article 5	Adopté
Article 6			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	12	Modalités de l'évaluation des prestations de conseil	Adopté
Article 7			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	13	Emploi de la langue française par les consultants	Adopté
Article 8			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	14	Précisions sur le rapport relatif à la cartographie des ressources humaines des ministères	Adopté
Article 9			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	15	Précision pour soumettre les prestataires personnes morales à l'obligation de prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts,	Adopté
Article 10			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	16	Modifications d'ordre rédactionnel	Adopté
Article 11			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	17	Coordination avec l'amendement présenté à l'article 5	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 12			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	18	Extension du contrôle du juge des libertés et de la détention (JLD) à toutes les vérifications sur place menées par la HATVP	Adopté
Article 13			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	19	Modification du régime des sanctions administratives	Adopté
Article 14			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	20	Nomination de suppléants à la commission des sanctions de la HATVP	Adopté
Article 15			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	21	Création d'un mécanisme de régularisation pour les personnes exclues de la procédure de passation des marchés publics.	Adopté
Article 17			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	22	Suppression de l'obligation d'aviser le prestataire et les consultants concernés avant une vérification sur place de la CNIL	Adopté
Article 18			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	23	Renvoi au référentiel ANSSI déjà existant et exigence d'un niveau minimal de sécurité	Adopté
Article 19			
Mme CUKIERMAN, rapporteure	24	Amendement de coordination avec les modifications apportées à l'article à 5.	Adopté

Proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous en venons à l'examen de la proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, présentée par Mélanie Vogel et plusieurs de ses collègues. Mélanie Vogel n'étant pas membre de notre commission, elle nous présentera son texte, ainsi que les amendements qu'elle a déposés sur son article unique.

Mme Mélanie Vogel, auteure de la proposition de loi constitutionnelle. – Je ne suis que la première signataire de ce texte ; nombreux sont nos collègues, issus de sept groupes politiques, qui l'ont signé après moi.

L'objectif politique de cette proposition de loi constitutionnelle est simple : il s'agit de garantir que toute loi qui ferait régresser le droit à l'avortement en France serait anticonstitutionnelle. Nous n'entendons pas modifier l'état actuel du droit, mais nous assurer qu'à droit constant la protection du droit à l'avortement soit de niveau constitutionnel et non

plus seulement législatif. Évidemment, cette protection ne serait pas absolue, comme la Constitution peut être modifiée, mais elle serait tout de même supérieure.

Pourquoi l'avons-nous déposée ? D'abord, nous nous trouvons aujourd'hui dans un contexte de régression de droits des femmes dans le monde, non seulement aux États-Unis, mais aussi en Hongrie et en Pologne, peut-être bientôt en Italie, voire en Suède. En France, un consensus très important existe en faveur du droit à l'avortement ; plus de 80 % de la population est favorable à son inscription dans la Constitution. Cette adhésion est très forte dans toutes les catégories sociales, quelle que soit l'appartenance religieuse ou l'opinion politique.

Selon nous, la Constitution, notre contrat social fondamental, doit refléter l'état d'attachement de la population à certains droits. Ainsi en fut-il de l'abolition de la peine de mort, inscrite dans la Constitution en 2007, vingt-six ans après la loi Badinter. On ne l'a pas fait parce qu'une menace imminente pesait, mais à l'occasion de la ratification du protocole de New York, pour affirmer qu'on ne pourrait pas revenir sur cette abolition.

Nous n'importons pas des débats étrangers ; au contraire, on a ici l'occasion d'exporter une avancée française, en ancrant ce droit dans notre Constitution. Pour beaucoup de mouvements qui, dans différents pays, défendent les droits des femmes, ce serait une source d'inspiration et d'avancées.

J'en viens à la méthode. Trois textes ont été déposés au Sénat, deux à l'Assemblée nationale. La présente proposition de loi constitutionnelle a pour vocation d'être partagée par le plus grand nombre de nos collègues, en combinant plusieurs versions proposées. Je ne tiens pas à la formulation exacte de son article unique ; j'ai d'ailleurs déposé deux amendements pour répondre à d'éventuelles critiques. Il importe surtout de montrer au Gouvernement la volonté du Parlement de rehausser le niveau de protection juridique de ce droit. Nous voulons que le Gouvernement se saisisse de cette question en déposant lui-même un projet de loi constitutionnelle. Je fais confiance aux services juridiques des ministères concernés pour trouver la formulation parfaite et le bon emplacement dans la Constitution. Le plus important est aujourd'hui d'envoyer un message, pour nous-mêmes, pour les Françaises et les Français qui plébiscitent cette avancée, mais aussi pour les mouvements qui se battent pour les droits des femmes partout dans le monde.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avant tout, je voudrais réaffirmer ici que nous sommes, toutes et tous, attachés aux lois portées par Simone Veil et Lucien Neuwirth, qui ont introduit dans notre droit positif le droit à l'avortement et à la contraception. Ces lois font aujourd'hui partie intégrante de notre patrimoine juridique fondamental et le Sénat s'est toujours montré fortement attaché à ces libertés de la femme.

Sur ces fondements juridiques, l'interruption volontaire de grossesse (IVG) et la contraception sont pleinement protégées.

L'IVG est inscrite dans le droit positif à l'article L. 2212-1 du code de la santé publique qui dispose : « La femme enceinte qui ne veut pas poursuivre une grossesse peut demander à un médecin ou à une sage-femme l'interruption de sa grossesse. » Depuis la loi du 17 janvier 1975, portée avec courage par Simone Veil, la liberté d'interrompre sa grossesse n'a jamais cessé d'être confortée, avec encore récemment un allongement de douze à quatorze semaines du délai dans lequel elle peut être pratiquée. De plus, le Conseil constitutionnel l'a toujours jugée conforme à la Constitution, les quatre fois où il s'est

prononcé sur le sujet en 1975, 2001, 2014 et 2016. La liberté d'interrompre sa grossesse est considérée par le Conseil constitutionnel, depuis sa décision du 27 juin 2001, comme une composante de la liberté de la femme découlant de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'il concilie avec le principe de « sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation ».

Preuve de la solidité de ce fondement, dans une décision de 2017 portant sur le délit d'entrave à l'IVG, le Conseil constitutionnel a jugé que l'objet des dispositions contestées était de « garantir la liberté de la femme qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ». Telle était d'ailleurs la position exprimée par le Gouvernement lors de la dernière législature. Agnès Buzyn et Nicole Belloubet ont ainsi justifié devant le Parlement leur opposition à la constitutionnalisation alors proposée.

Il est en outre fortement probable que, si le Conseil constitutionnel était saisi d'une loi interdisant ou restreignant fortement l'IVG, il ne pourrait que la juger non conforme à la Constitution, dès lors qu'elle priverait de garanties légales cette « liberté de la femme ». En effet, si le Conseil constitutionnel affirme avec constance que le législateur dispose de larges marges de manœuvre pour définir les conditions d'exercice d'un droit ou d'une liberté, il ne peut remettre en cause son effectivité.

Quant à la contraception, consacrée par la loi du 28 décembre 1967, elle est aujourd'hui régie par l'article L. 5134-1 du code de la santé publique, selon lequel : « Toute personne a le droit d'être informée sur l'ensemble des méthodes contraceptives et d'en choisir une librement. » Comme pour l'IVG, le droit à la contraception n'a cessé d'être étendu au fil des années, notamment pour les mineurs. Il s'agit plutôt d'un sujet médical, qui ne soulève aujourd'hui aucune difficulté juridique.

La constitutionnalisation proposée n'est donc pas, à mon avis, une voie pertinente.

Il n'y a pas lieu d'importer, en France, un débat lié à la nature fédérale des et à la répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés. La question tranchée par la Cour suprême dans son arrêt *Dobbs v. Jackson* du 24 juin 2022 concerne en effet moins l'avortement que le fédéralisme. La situation n'est pas la même en France : la République est une et indivisible, le législateur national dispose d'une plénitude de compétence.

Les auteurs de la proposition de loi justifient leur démarche par la volonté d'éviter qu'une majorité politique puisse un jour facilement revenir sur ces droits. Aucun parti politique n'a pourtant, à ma connaissance, remis en question le principe de l'IVG et encore moins celui de la contraception.

Par ailleurs, l'inscription de ces dispositions dans la Constitution n'en garantirait pas l'immutabilité, puisqu'elle a déjà été révisée de nombreuses fois.

En outre, la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas été conçue pour qu'y soient intégrées toutes les déclinaisons des droits et libertés énoncés de manière générale dans son Préambule. Nous risquerions d'ouvrir une boîte de Pandore conduisant à dénaturer l'esprit même de notre loi fondamentale.

À cet égard, j'entends rester fidèle aux conclusions rendues en décembre 2008 par le comité présidé par Simone Veil, qui n'avait pas recommandé de modifier le Préambule ni

d'intégrer à la Constitution des droits et libertés liés à la bioéthique, parmi lesquels l'IVG, et qui refusait aussi clairement d'y « inscrire des dispositions de portée purement symbolique ».

La constitutionnalisation ne permettrait pas, non plus, de résoudre la question essentielle de l'effectivité de l'accès à l'IVG.

Nous avons pleinement conscience de ces difficultés, documentées par la commission des affaires sociales et la délégation aux droits des femmes du Sénat, mais elles relèvent avant tout de l'organisation du système de soins et de mesures concrètes de la compétence du pouvoir réglementaire. À l'évidence, ces enjeux dépassent largement la portée de la proposition de révision constitutionnelle soumise à notre commission.

Au demeurant, la formulation proposée soulèverait des difficultés importantes, de même que son emplacement au sein du texte constitutionnel.

L'intégration de tels droits au sein du titre consacré à l'autorité judiciaire, juste après l'abolition de la peine de mort, a de quoi surprendre et pourrait faire naître des interrogations quant à une possible interférence du juge dans le droit des femmes à avorter, ce qui n'a pas lieu d'être.

De surcroît, la rédaction selon laquelle « nul ne peut porter atteinte » à ces droits et prévoyant que la loi « garantit » à toute personne un « accès libre et effectif » à l'IVG et à la contraception laisse entendre que cet accès serait inconditionnel. Or le législateur doit pouvoir en fixer les conditions, comme pour toutes les libertés publiques.

Enfin, toutes les personnalités auditionnées nous ont mis en garde sur la procédure retenue, car il existe un risque que cette initiative se retourne contre le droit qu'elle est censée protéger. En effet, pour aboutir, conformément à l'article 89 de la Constitution, une révision constitutionnelle issue d'une initiative parlementaire doit être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées, puis être soumise au référendum par le Président de la République. Ce faisant, on mettrait au cœur de l'actualité un sujet sur lequel il n'y a aujourd'hui pas de risque de remise en cause, au risque de fracturer notre société.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de ne pas adopter cette proposition de loi constitutionnelle.

M. Jean-Yves Leconte. – Modulo l'observation finale de notre rapporteure, il me semble que le débat sur la constitutionnalisation de ce droit est tout à fait pertinent aujourd'hui. Il arrive au Conseil constitutionnel de rendre des décisions de rupture. François Pillet, lors de sa nomination au Conseil constitutionnel, nous avait dit son admiration pour la décision extrêmement inattendue reconnaissant le principe de fraternité. C'était une surprise dans le bon sens ; il pourrait y en avoir dans le mauvais sens.

Aux États-Unis comme en Pologne, on voit des cours constitutionnelles changer de position. À ce propos, on ne peut certainement pas affirmer que la décision *Dobbs* porte sur le fédéralisme : elle découle d'une campagne politique menée depuis plus de vingt ans par les évangélistes pour la nomination à la Cour suprême de juges opposés à l'avortement ! En Pologne, le tribunal constitutionnel a réduit de manière drastique l'accès à l'avortement, rompant l'équilibre imparfait issu des débats constitutionnels des années 1990. Nous avons découvert la force des évangélistes en France au début de la crise de la covid-19 et nul ne peut

prédire ce qui arrivera en 2027. En Italie, il y a cinq ans, Giorgia Meloni ne recueillait que 5 % des suffrages... Il n'est pas du tout impossible que l'improbable survienne !

Dès lors, par précaution et pour préserver notre contrat social, il me semble que la garantie proposée a toute sa place dans le débat. Il ne s'agit pas de faire de même pour tous les droits, ce qui affaiblirait le texte constitutionnel, mais le contexte mondial et l'instabilité politique justifient d'inscrire celui-ci dans la Constitution.

Mme Esther Benbassa. – Je suis entièrement d'accord avec M. Leconte sur l'interprétation de la décision de la Cour suprême américaine : l'abrogation du droit fédéral à l'IVG n'est pas seulement liée au fédéralisme ! On peut avoir un Trump demain à l'Élysée... La loi n'est pas rétroactive, mais cela est déjà arrivé dans l'histoire ; je pense à l'abrogation en 1940 de la loi du 10 août 1927 sur la nationalité. On ne peut pas entièrement faire confiance à la loi Veil pour protéger ce droit, d'où la nécessité de l'inscrire à l'article 1^{er} de la Constitution. La protection offerte par la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'est pas suffisante pour garantir l'accès à l'IVG.

Concernant les risques liés à la procédure, l'exécutif peut faire sienne cette proposition pour éviter le référendum ; Emmanuel Macron avait d'ailleurs évoqué l'inscription du droit à l'IVG dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

M. Éric Kerrouche. – Considérer la décision de la Cour suprême des États-Unis comme une simple question de droit est une plaisanterie ! Cette décision a été prise par des juges ultraconservateurs ; tout le monde reconnaît la pauvreté des arguments juridiques avancés. Il ne s'agit pas de droit, mais d'idéologie ! Une cour constitutionnelle peut, à un moment donné, être pétrie d'idéologie. Il est donc dangereux de compter sur la pérennité du bon vouloir de cours constituées d'individus dont les valeurs peuvent varier : nous ne sommes pas immunisés par l'existence de notre Conseil constitutionnel, car le juge lui-même peut être le vecteur d'une restriction des libertés.

Par ailleurs, cette proposition dépasse largement le domaine médical et personnel et concerne plus largement le droit des femmes, qui est remis en cause dans de nombreux pays, y compris des démocraties. Dans un contexte de grande volatilité politique, l'inscription de ce droit dans la Constitution peut sembler déterminante. J'entends le raisonnement essentiellement juridique de la rapporteure, mais une Constitution ne se réduit plus, depuis longtemps, à organiser le fonctionnement des institutions et à poser des règles de droit : c'est aussi un pacte social, avec un aspect symbolique fort. Le Conseil constitutionnel se réfère d'ailleurs dans ses décisions à un bloc de constitutionnalité plus large que le simple texte de la Constitution. Inscrire un tel symbole dans celle-ci me semble donc particulièrement important à notre époque et il serait étonnant de ne pas le faire au nom du droit. J'entends cependant les remarques de notre rapporteure sur les risques de la procédure employée.

M. Hussein Bourgi. – Je remercie notre rapporteure pour son travail ; je souscris à plusieurs de ses observations, mais je m'inscris en faux quant à son interprétation de l'actualité internationale, en particulier américaine. En outre, les initiatives parlementaires de constitutionnalisation de ce droit se multiplient depuis une dizaine d'années, bien avant les derniers événements outre-Atlantique, et s'inscrivent dans un mouvement de libération des femmes entamé à la fin de la Seconde Guerre mondiale. À chaque étape, le législateur a été sollicité ; il a souvent fallu des années, voire des décennies pour aboutir à de nouvelles garanties légales pour les femmes. Il convient de décorréliser notre travail de l'actualité

internationale, car il ne faut toucher à la Constitution qu'avec prudence et non sous le coup de l'émotion.

Il nous semble important, à cet instant de l'histoire, de donner une reconnaissance solennelle à ce droit à l'IVG. Permettre aux femmes de disposer de leurs corps, de protéger leurs droits sexuels et reproductifs est une demande légitime à laquelle le Parlement ne peut pas rester insensible. C'est pourquoi je soutiens ce texte.

Je rejoins en revanche notre rapporteure quant aux risques d'un éventuel référendum. L'actualité sociale et économique risque de faire paraître anachronique une telle consultation. C'est pourquoi je veux faire écho au discours de politique générale de la Première ministre, qui a annoncé le soutien du Gouvernement à toutes les initiatives prises par les groupes parlementaires, propos renouvelé par le garde des Sceaux.

Je considère donc cette proposition de loi comme un texte d'appel au Gouvernement, qui l'invite à prendre ses responsabilités. Si le Parlement forme un consensus autour de cette question, le Gouvernement se résoudra sans doute à nous saisir d'un projet de loi constitutionnelle. Alors, soyons à la hauteur de ce rendez-vous et inspirons-nous des parlementaires qui ont œuvré avant nous pour les droits des femmes, comme Henri Caillavet.

M. Dominique Théophile. – Je m'exprime en mon nom propre, tous les membres de mon groupe n'étant pas signataires de ce texte. Le droit à l'IVG n'est pas menacé en France actuellement, mais nul ne peut prédire l'avenir et l'on constate un recul de l'accès à un avortement sûr et légal dans plusieurs pays, même en Europe. Ce droit fait pleinement partie de notre contrat social, mais il n'a pas encore été inscrit dans notre droit constitutionnel. Sa constitutionnalisation ne serait pas exclusive de son inscription dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, réclamée par le Président de la République et le Parlement européen. En inscrivant ce droit dans sa Constitution, notre pays serait pionnier.

La difficulté de l'exercice est de trouver une formulation rendant le plus difficile possible l'adoption d'une loi restreignant ce droit. La nouvelle rédaction proposée par Mélanie Vogel dans ses amendements me semble aller dans ce sens. À titre personnel, je soutiendrai ce texte.

M. Loïc Hervé. – Au nom du groupe de l'Union Centriste, je remercie notre rapporteure pour son travail et la manière dont elle a abordé ce sujet toujours difficile, qui renvoie à des convictions intimes et à l'histoire de chaque personne. Les membres de notre groupe auront pleine liberté de vote, comme toujours sur ce type de texte ; j'exprime sa position majoritaire.

C'est évidemment au lendemain de la décision de la Cour suprême américaine que ce sujet est revenu dans le débat politique français et que plusieurs textes, dont celui-ci, ont été déposés. On peut toujours le décorréliser après coup, monsieur Bourgi, mais le lien est bien là. Prenons garde à ne pas légiférer sur la seule base d'événements internationaux ! On pourrait de la sorte adopter bien d'autres textes, y compris en matière de droits des femmes, par exemple pour les protéger en cas d'arrivée au pouvoir des talibans dans notre pays ! Le sérieux de nos débats dépend d'une telle prudence : évoquer la nomination éventuelle au Conseil constitutionnel, après 2027, de personnes qui ne partageraient pas une position très majoritaire dans notre pays, c'est de la politique-fiction ! Il faut aussi relativiser la notion de « marbre constitutionnel ». Le revirement de jurisprudence de la Cour suprême américaine a rendu aux États fédérés la responsabilité de cette question.

La procédure choisie, une proposition de loi constitutionnelle, nous conduira peut-être, si la navette aboutit, à un référendum ; très probablement, il ne se passera rien ! Le débat n'est pas inutile, mais le temps parlementaire que nous allons y consacrer ne mènera sans doute même pas à une consultation.

Les travaux de la délégation aux droits des femmes du Sénat me paraissent beaucoup plus concrets, par exemple sur la question des inégalités dans l'accès effectif des Françaises à l'IVG, notamment dans le monde rural. Là est le vrai sujet ! Écartons-nous donc un peu de l'actualité internationale pour confronter ces problèmes à l'échelle française.

La majorité des membres du groupe de l'Union Centriste soutiendra la position de la rapporteure.

M. Guy Benarroche. – Notre pays, notre Constitution, notre droit doivent reprendre leur rôle d'éclaireur, d'avant-garde. On nous regarde dans d'autres pays ! Si nous décidons de constitutionnaliser ce droit, nous montrerons que la France est attachée à ce symbole, à ces valeurs. Nous ne devons pas laisser passer cette occasion.

Ne nous leurrions pas : une offensive est lancée, mondialement, contre le droit des femmes à disposer de leur corps, voire contre l'égalité entre les femmes et les hommes ! Or ces droits aujourd'hui remis en cause dans nombre de pays, sont au cœur de nos démocraties.

Il est donc important que nous votions ce texte, afin de convaincre le Gouvernement de déposer un projet de loi constitutionnelle garantissant pour le droit à l'IVG une protection, sinon absolue, du moins supérieure à celle qui existe aujourd'hui. Nous voulons nous engager dans un processus de co-écriture, sans nous montrer attachés à telle ou telle formulation, à tel ou tel emplacement dans le texte constitutionnel.

Enfin, monsieur Hervé, s'engager dans cette voie, cela ne veut pas dire qu'on ne s'intéresse pas aux conditions d'accès à l'IVG ! Il faudra aussi agir en la matière.

Mme Marie Mercier. – Je félicite notre rapporteure pour son rapport et la qualité des auditions qu'elle a menées. Il ne faut pas se tromper de débat : aucun parti ne réclame maintenant l'interdiction de l'IVG ! Ce texte mentionne l'IVG et la contraception, mais personne n'a évoqué la contraception masculine au cours de nos auditions. Il faut aller toujours plus loin. Le film *Simone*, sur Simone Veil, qui a été projeté au Sénat hier soir, présente son parcours exemplaire. On l'y voit, ministre de la santé, refuser de « faire semblant » en adoptant des postures purement symboliques. Ici aussi, les femmes méritent mieux qu'un « faire semblant », qu'une inscription dans la Constitution « au cas où ». Ce qu'il faut plutôt, c'est une obligation de moyens pour le planning familial ou la médecine scolaire, c'est une lutte contre les déserts médicaux, c'est une éducation sexuelle digne de ce nom !

Mme Éliane Assassi. – Merci à Mélanie Vogel d'avoir déposé cette proposition de loi constitutionnelle et à la rapporteure pour ses travaux et la qualité des auditions qu'elle a menées. Nous sommes évidemment favorables à ce texte ; nous avons déposé une proposition de loi similaire.

Bien sûr, la situation internationale et les attaques contre les droits des femmes, notamment le droit à l'avortement, nous inquiètent. En France, au cours des quarante dernières années, ce droit a connu plusieurs améliorations, mais de nombreuses femmes n'ont toujours pas la possibilité d'y avoir recours ; l'accès à l'avortement souffre de réelles

entraves, de la fermeture de centres pratiquant l'IVG jusqu'aux restructurations hospitalières et à la pénurie de praticiens en ville. L'avortement est un droit fragile, sans cesse menacé ! Il doit être conforté, car il en va de la liberté des femmes à disposer de leur corps.

Quant aux amendements déposés par Mélanie Vogel, ils me posent problème, car il nous semble que ce droit devrait figurer à l'article 34 de la Constitution, parmi les autres droits fondamentaux, plutôt qu'à son article 1^{er}, qui ne doit pas selon nous être modifié. Nous voterons le texte tel qu'il nous est présenté, quitte à modifier ultérieurement l'emplacement de cette disposition.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie Mélanie Vogel d'avoir pris l'initiative de cette discussion. Elle m'évoque les débats juridiques sur le préjudice éventuel. Celui-ci ne se répare pas en droit, surtout si les conséquences d'une telle réparation sont contre-productives ; cela pourrait être le cas ici, comme la rapporteure l'a pointé. Le droit à l'avortement et à la contraception n'est pas contesté aujourd'hui dans notre pays. Cela dit, j'ai trop de respect pour ce droit pour voter contre cette proposition de loi ; par conséquent, je m'abstiendrai.

Mme Françoise Gatel. – Merci à la rapporteure pour son regard juridique sur ce sujet. Je comprends les craintes exprimées par les auteurs de ce texte, mais l'IVG est dans notre pays un droit que personne ne saurait contester ; les difficultés d'accès à l'IVG reproduisent généralement les difficultés d'accès aux soins. J'ai été très sensible aux propos de la rapporteure sur l'approche de Simone Veil. Ce qu'elle proposait était d'une audace absolue. En dépit des difficultés qu'elle a rencontrées, elle n'a pas jugé nécessaire d'inscrire ce droit dans la Constitution, ne considérant pas que cela le protégerait de manière plus pérenne.

J'entends l'appel au principe de précaution, qui est lui-même inscrit dans notre Constitution... Pour autant, il ne faudrait pas commencer, en France, pays souverain, celui des droits de l'homme et de la raison, à faire du droit en fonction de l'évolution du contexte international, en se confrontant à des législations contradictoires. Dans cette perspective, on pourrait tout autant adapter notre droit en fonction de la législation américaine, iranienne, ou que sais-je encore...

Il faut nommer les choses : laisser penser à nos concitoyens que la Constitution va tant sacraliser le droit à l'IVG qu'il n'y aura plus de difficultés, c'est un leurre ! Il ne faut jouer, pour un simple symbole, ni avec la Constitution ni avec la douleur des gens.

Mme Maryse Carrère. – Je remercie l'auteure de cette proposition de loi constitutionnelle et la rapporteure pour son travail et ses auditions. Nombre de sénateurs de notre groupe ont co-signé ce texte ; ceux qui ne l'ont pas fait avaient plutôt des réticences quant à la forme, notre groupe étant toujours réticent à inscrire de nouvelles dispositions dans la Constitution, par peur de la complexifier et de la changer en catalogue. Ceux qui l'ont signé ont jugé qu'une exception se justifiait en faveur de ce droit fondamental et au vu du contexte international et européen ; il convient aussi de garantir un accès plus effectif à ce droit, aujourd'hui compromis par manque de moyens, notamment dans les départements ruraux. Nous voterons dans notre majorité en faveur de ce texte.

M. Jérôme Durain. – Ce texte affirme des valeurs, des priorités politiques et des principes. Cela justifie une modification de la Constitution. Ne parler que du contexte international, c'est oublier la contestation de ce droit dans notre pays même. En débattre,

même si la navette ne doit pas aboutir, c'est peser dans le débat public, s'engager à offrir les moyens nécessaires à l'exercice réel de ce droit. Ce débat n'est ni vain ni subalterne !

Mme Françoise Dumont. – Il y a des combats féministes à mener, mais ils sont sans doute ailleurs. Préserver le droit à l'IVG pour toutes les femmes, c'est aussi donner à chacune, quel que soit le territoire de France où elles vivent, l'accès aux soins gynécologiques dont elles ont besoin. Évitions d'avoir à mettre en place dans les campagnes des « gynécobus » ! Parfois, il faut y attendre six à huit mois pour un rendez-vous. Le Gouvernement généralise la délivrance sans ordonnance de la pilule du lendemain, ce qui prive dangereusement de nombreuses femmes d'un suivi médical correct. Ma génération a toujours connu l'IVG, je ne vois pas cet acquis être remis en cause dans notre pays ; menons les combats qui importent !

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je me félicite de la qualité de nos échanges et de l'engagement des uns et des autres sur ce sujet fondamental. Nous sommes tous d'accord sur un point : la nécessité de rendre plus effectif l'accès à l'IVG et à la contraception, sur tout le territoire. C'est avant tout une question de moyens, de lutte contre la désertification médicale. Les réponses divergent en fonction de nos sensibilités.

Concernant l'importation du débat américain, celui-ci n'est pas nouveau. L'évolution de la jurisprudence américaine était latente. La Constitution américaine répartit les compétences entre les États fédérés et l'État fédéral, qui n'a pas de compétence spécifique en matière de droit à l'avortement ; celui-ci avait été déduit par la Cour suprême en 1973, dans l'arrêt *Roe v. Wade*, par une construction jurisprudentielle qui a été peu à peu remise en question au fil du changement de la composition de la Cour, plus favorable aujourd'hui à une lecture originaliste de la Constitution américaine. Elle a fini cette année par renvoyer aux États fédérés la responsabilité de légiférer en la matière ; quatorze d'entre eux restreignent désormais ce droit. Cela dit, le Conseil constitutionnel français n'est pas la Cour suprême américaine ! Ses membres sont moins politiques, plus indépendants. L'émotion suscitée aux États-Unis est compréhensible, mais tous les débats ne peuvent pas être transposés tels quels.

En France, on peut dire que l'on constitutionnalise une disposition pour quatre raisons : pour introduire un droit nouveau ; pour déroger à un principe imposé par la Constitution, comme on l'a fait pour la parité ; pour ratifier un engagement international, comme on l'a fait pour l'abolition de la peine de mort ; enfin – ce que le doyen Vedel appelait un « lit de justice » –, pour revenir sur une interprétation du Conseil constitutionnel que le Constituant jugerait excessive, comme on l'a fait en 1993 au sujet du droit d'asile. Il n'y a jamais eu de constitutionnalisation pour le symbole !

J'entends suggérer par certains que la France pourrait se montrer pionnière en la matière par rapport au reste du monde : cela souligne qu'aucune Constitution dans le monde ne garantit formellement le droit à l'IVG. Aujourd'hui, le droit à l'IVG bénéficie déjà d'une protection par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Or la force de notre protection des droits et libertés repose sur la Constitution et le bloc de constitutionnalité. Il n'y a pas de hiérarchie entre ces éléments. La protection qui découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen me semble donc solide.

La constitutionnalisation proposée peut aussi fragiliser l'équilibre constitutionnel. On risque de changer la Constitution en une sorte de catalogue, par l'ajout successif de nombreux droits, ce qui en changerait l'esprit. Il faut faire très attention !

Enfin, je vous rappelle les dangers inhérents à la procédure prévue à l'article 89 de la Constitution pour les révisions constitutionnelles d'initiative parlementaire. Ne partons pas du postulat que ce processus n'aboutira pas ; le recours au référendum est possible.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Mélanie Vogel. – J'ai déposé les amendements COM-1 et COM-2 en réponse à deux remarques qui m'ont été faites sur l'emplacement de la disposition proposée dans la Constitution et sur sa rédaction. J'admets que tous deux peuvent être améliorés !

La création d'un article 66-2 m'avait paru la plus susceptible de recueillir l'assentiment de la majorité de l'Assemblée nationale, qui avait choisi la même voie. Pour autant, on peut aussi faire figurer ce droit à l'article 1^{er}, comme proposé dans l'amendement COM-1, ou dans un nouvel article 1-1, comme proposé dans l'amendement de repli COM-2. Si une majorité se trouve pour le figurer à l'article 34, comme le proposait Éliane Assassi bien avant l'arrêt de la Cour suprême américaine, je m'en accommoderai tout autant !

Ces amendements visent aussi et surtout à préciser la rédaction de cet article. Je ne pense pas que la rédaction originelle crée un droit inconditionnel que la loi ne pourrait encadrer. Néanmoins, pour répondre à cette inquiétude, j'ai tenté la rédaction suivante : « La loi garantit à toute personne qui en fait la demande l'accès libre et effectif à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception. Aucune loi ne peut avoir pour effet de faire régresser ces droits ou d'en réduire l'accès. » L'accès à ce droit est en effet un élément crucial.

Il est important t d'inscrire dans la Constitution ce principe de non-régression. Ce ne serait pas rien que de vivre dans un pays où une loi qui viendrait diminuer les délais d'accès, dérembourser, rajouter des conditions, ou baisser les subventions au planning familial serait déclarée inconstitutionnelle ! Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions créant et renforçant le droit à l'avortement n'étaient pas contraires à la Constitution, mais rien ne permet de dire qu'une loi allant dans le sens inverse serait déclarée non conforme à la Constitution. Certes, ce droit n'est pas menacé aujourd'hui, mais quand il le sera, il sera trop tard pour le protéger de la sorte.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pour ma part, quoique très favorable à ce texte, je ne pourrai pas voter l'amendement COM-1, car je ne pense pas qu'il soit justifié d'inscrire cette disposition à l'article 1^{er} de la Constitution. Comme Éliane Assassi, je pense qu'il serait beaucoup plus logique de la faire figurer à l'article 34.

M. Loïc Hervé. – Le contrôle de constitutionnalité se fait par les voies prévues, parmi lesquelles on trouve depuis 2008 la question prioritaire de constitutionnalité. L'inscription d'un tel dispositif dans la Constitution n'ouvrirait-elle pas la possibilité pour le juge constitutionnel d'apprécier le cadre législatif antérieur à l'adoption de cette révision, de se pencher sur les restrictions actuellement posées par la loi et éventuellement de les juger inconstitutionnelles ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Où faire figurer cette disposition dans la Constitution ? Il n'y a aucune bonne solution, il n'y en a que de moins mauvaises. Le ministère de la justice, lors de son audition, s'est montré incapable de nous orienter vers une

piste ou l'autre. S'agissant de l'article 1^{er}, véritable âme de la Constitution, on ne voit pas bien ce que l'IVG et la contraception viendraient y faire ; l'article 66-2 s'intégrerait au sein des dispositions relatives à l'autorité judiciaire ; quant aux autres titres, ils portent avant tout sur l'organisation des institutions.

Quant à la formulation, celle que vous proposez dans ces amendements est certes plus positive, mais la deuxième phrase pose plus de problèmes en matière de limitation du pouvoir législatif à qui il revient de fixer les conditions de l'IVG.

Je suis donc défavorable à ces amendements.

M. Alain Richard. – Ce moment de la discussion m'évoque des souvenirs constitutionnels lointains. La Troisième République a été instaurée par des lois ordinaires ! Après 1879, il a été prévu qu'aucune révision constitutionnelle ne pourrait remettre en cause la forme républicaine du Gouvernement.

Le débat que nous avons aussi bien sur la formulation du texte que sur son insertion dans la Constitution démontre à l'évidence que ce qui nous est proposé ici, c'est d'inscrire une loi ordinaire dans la Constitution. Il me semble que ce serait une erreur, car les arguments mettant en évidence la solidité de ce droit sont décisifs, et nous produirions un précédent qui viendrait justifier de multiples initiatives comparables pour transformer la Constitution en un recueil législatif.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-2.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle n'est pas adopté.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi constitutionnelle déposée sur le Bureau du Sénat.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme Mélanie VOGEL	1	Constitutionnalisation de l'IVG et de la contraception à l'article 1 ^{er}	Rejeté
Mme Mélanie VOGEL	2	Constitutionnalisation de l'IVG et de la contraception au sein d'un nouvel article 1-1	Rejeté

**Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur -
Examen des amendements au texte de la commission**

EXAMEN D'UN AMENDEMENT AU TEXTE DE LA COMMISSION (SUITE)

Article 14 (suite)

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement n° 233 que le Gouvernement a déposé ce matin complète la liste des délits pouvant faire l'objet de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD). Actuellement, une dizaine de délits peuvent donner lieu à cette amende ; la commission a prévu sept nouveaux délits et le Gouvernement en ajoute encore sept. Ainsi, aux délits retenus par la commission des lois le Gouvernement ajoute plusieurs infractions portant atteinte au monopole des taxis – exercice illégal de l'activité d'exploitant de taxi, exploitation de voiture de transport avec chauffeur sans inscription au registre, prise en charge d'un client sur la voie publique pour une prestation de transport sans justification de réservation préalable par une personne n'ayant pas la qualité de taxi –, le délit de refus de se soumettre aux vérifications relatives au véhicule ou au conducteur, la transformation d'un véhicule portant atteinte aux dispositifs antipollution et le délit d'entrée par force et en état d'ivresse dans une enceinte sportive lors d'une manifestation sportive. En outre, cet amendement élargit la procédure de l'amende forfaitaire à l'ensemble des cas de filouteries prévus à l'article 313-5 du code pénal. Mon collègue Marc-Philippe Daubresse et moi-même sommes favorables à cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 233.

La commission a donné l'avis suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 14		
Le Gouvernement	233	Favorable

La réunion est close à 12 h 00.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 17 OCTOBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 19 octobre 2022

À 16 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique, sur le projet de loi n° 889 (2021-2022) relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 14 (2022-2023) sur la proposition de loi n° 731 rect. (2021-2022) en faveur du développement de l'agrivoltaïsme (M. Franck Menonville, rapporteur)

Commission des affaires étrangères

Mercredi 19 octobre 2022

À 9 h 30

Salle René Monory

- Audition du Général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2023

À 11 heures

Salle René Monory

- Audition du Général d'armée Pierre Schill, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2023

Commission des affaires sociales

Mardi 18 octobre 2022

À 14 heures

Salle n° 213

Examen des amendements au texte de la commission sur la proposition de loi visant à la consolidation et à la professionnalisation de la formation des internes en médecine générale afin de lutter contre « les déserts médicaux » (n° 11, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Corinne Imbert)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : jeudi 13 octobre, à 12 heures

Mercredi 19 octobre 2022

À 9 heures

Salle n° 213

Captation

- Audition de M. Thomas Fatome, directeur général de la caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (AN, n° 274, XVIe législature)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi (n° 44, 2022-2023) (Rapporteurs : M. Olivier Henno et Mme Frédérique Puissat)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 17 octobre, à 12 heures

- Examen des amendements aux textes de la commission sur :

. la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faire évoluer la formation de sage-femme (n° 16, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Raymonde Poncet Monge)

. la proposition de loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales (n° 22, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Jocelyne Guidez)

. la proposition de loi visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste (n° 24, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Brigitte Devésa)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : jeudi 13 octobre, à 12 heures

À 16 h 30

Salle n° 213

Captation

Audition de MM. François Braun, ministre de la santé et de la prévention, et Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (AN, n° 274, XVIe législature)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 19 octobre 2022

À 8 h 45

Salle A67

Captation vidéo

- Audition de Mme Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public, sur le projet de loi n° 889 (2021-2022) relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

- Audition de M. Hervé Berville, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la Mer

À 16 h 30

Salle Médecis

Captation

Audition, conjointe avec la commission des affaires économiques, de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la Transition énergétique, sur le projet de loi n° 889 (2021-2022) relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

Commission de la culture

Mercredi 19 octobre 2022

À 9 h 30

Salle n° 245

Captation vidéo

- Table ronde sur la situation du Centre national de la musique, en présence de M. Jean-Philippe Thiellay, président du Centre national de la musique (CNM), M. David El Sayegh, directeur général adjoint de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM), M. Guilhem Cottet, directeur général de l'Union des producteurs phonographiques français indépendants (UPFI), M. Alexandre Lasch, directeur général du Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP), et un représentant du Syndicat national du spectacle musical et de variété (PRODISS)

À 16 h 45

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, sur le projet de loi de finances pour 2023

Commission des finances

Mardi 18 octobre 2022

À 9 heures

Salle de la commission

Captation

Audition, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de Mme Marie-Anne Barbat-Layani, candidate proposée par le président de la République aux fonctions de présidente de l'Autorité des marchés financiers (AMF), et vote sur cette proposition de nomination

À l'issue du scrutin public solennel sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur

Salle de la commission

Mission d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales – communication de M. Jean-François Husson, rapporteur

Mercredi 19 octobre 2022

À 9 h 15

Salle n° 131

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 867 (2021- 2022) visant à mieux valoriser certaines des externalités positives de la forêt- PLF pour 2023 – Examen du rapport de M. Victorin Lurel, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »- PLF pour 2023 - Examen du rapport de M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative »- PLF pour 2023 – Examen du rapport de M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial, sur la mission « Remboursements et dégrèvements » |
|--|

À 11 heures

Salle n° 131

Captation

- Audition de MM. Maxime Darnet, économiste France à Allianz, Denis Ferrand, directeur général de Coe-Rexecode et Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) sur les perspectives économiques de la France pour les années 2023 à 2027

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 18 octobre 2022

À 14 heures

Salle n°216

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Examen des amendements éventuels au texte n° 39 (2022-2023) de la commission sur la proposition de loi n° 720 (2021-2022) encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, présentée par Mme Éliane Assassi, M. Arnaud Bazin et plusieurs de leurs collègues (rapporteure : Mme Cécile Cukierman) |
|---|

Mercredi 19 octobre 2022

À 9 h 30

Salle n°216

- Examen des amendements éventuels à la proposition de loi constitutionnelle n° 872 (2021-2022) visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, présentée par Mme Mélanie Vogel et plusieurs de ses collègues (rapporteuse : Mme Agnès Canayer)

Commission des affaires européennes

Jeudi 20 octobre 2022

À 8 h 30

Salle A120

- Stratégie pharmaceutique de l'Union européenne - rapport d'information et avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey ;

- Politique étrangère et de sécurité commune : possible extension du contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne en cas d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme - communication de Mme Gisèle Jourda et M. Dominique de Legge