

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>4463</b>
• <i>Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste (sera publié ultérieurement).....</i>	4463
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à sécuriser l'approvisionnement des Français en produits de grande consommation - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	4463
• <i>Proposition de loi visant à mieux protéger les locataires bénéficiant d'une allocation de logement et vivant dans un habitat non-décent - Désignation d'un rapporteur .....</i>	4466
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	 <b>4469</b>
• <i>« Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? » - Examen du rapport d'information.....</i>	4469
• <i>Proposition de résolution européenne visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	4482
• <i>Audition de M. Luc Hallade, ambassadeur de France au Burkina Faso.....</i>	4491
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	 <b>4493</b>
• <i>Proposition de loi visant à améliorer l'encadrement des centres de santé – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	4493
• <i>Proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	4497
• <i>Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Audition d'organisations syndicales.....</i>	4510
• <i>Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Audition d'organisations patronales .....</i>	4526
• <i>Proposition de loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales – Examen des amendements au texte de la commission (deuxième lecture).....</i>	4539
 <b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	 <b>4541</b>
• <i>Déclin des insectes – Pollution lumineuse - Présentation de deux notes scientifiques de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques .....</i>	4541

- *Bilan de la 15<sup>e</sup> conférence des Parties (COP15) à la Convention sur la diversité biologique – Audition de Mme Bélangère Couillard, secrétaire d’État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de l’écologie* ..... 4549
- *Audition de Mme Laure de la Raudière, présidente de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse*..... 4562
- *Défis posés par la raréfaction de la ressource en eau – Audition de MM. Frédéric Veau, préfet, délégué interministériel pour le « Varenne agricole de l’eau » et de l’adaptation au changement climatique (ministère de l’agriculture et de l’alimentation), Maximilien Pellegrini, président de la Fédération professionnelle des entreprises de l’eau (FP2E), Vazken Andréassian, directeur de l’unité hydrosystèmes continentaux anthropisés (INRAE), et Bruno de Chergé, directeur relations institutionnelles, régulations et coordination de l’eau (EDF Hydro) (sera publié ultérieurement)* ..... 4577
- *Bilan de la 15<sup>e</sup> Conférence des Nations unies sur la biodiversité (COP 15) et accord de Qunming-Montréal - Examen du rapport d’information (sera publié ultérieurement)* ..... 4578
- *Proposition de nomination de M. Marc Papinutti, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l’Autorité de régulation des transports – Désignation d’un rapporteur* ..... 4578

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION** ..... **4579**

- *Audition de M. Jacques Rivoal, président, et de M. Julien Collette, directeur général, du groupement d’intérêt public France 2023, chargé d’organiser la Coupe du monde de rugby en France* ..... 4579

**COMMISSION DES FINANCES**..... **4595**

- *Audition de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d’orientation des retraites (COR)*..... 4595
- *Contrôle budgétaire - Financement du risque de retrait gonflement des argiles et de ses conséquences sur le bâti - Communication*..... 4607
- *Reconduction par le Président du Sénat de M. Jean-Yves Perrot et de Mme Evelyne Ratte à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations - Avis public, en application de l’article L. 518-4 du code monétaire et financier*..... 4616

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D’ADMINISTRATION GÉNÉRALE** ..... **4617**

- *Mission d’information sur l’organisation de la police judiciaire - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l’intérieur et des outre-mer* ..... 4617
- *Proposition de loi visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et co victimes de violences intrafamiliales - Désignation d’un rapporteur* ..... 4625
- *Mission d’information sur l’application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France - Désignation des rapporteurs*..... 4625

- *Proposition de loi visant à renforcer la voix des élus au sein du service public de l'assainissement francilien - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4625*
- *Services pénitentiaires d'insertion et de probation - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)..... 4636*

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI VISANT À FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » AU CŒUR DES TERRITOIRES ..... 4637**

- *Audition de Mme Laurence Rouède, vice-présidente de la région Nouvelle-Aquitaine chargée de l'aménagement du territoire, au titre de Régions de France (sera publié ultérieurement) .... 4637*
- *Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et du ministre de la transition écologique, chargé des collectivités territoriales et de la ruralité (sera publié ultérieurement)..... 4637*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE ..... 4639**

- *Audition de Mme Cécile Duflot, ancienne ministre de l'égalité des territoires et du logement... 4639*
- *Audition de Mme Sylvia Pinel, ancienne ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité..... 4654*
- *Audition de Mme Emmanuelle Cosse, ancienne ministre du logement et de l'habitat durable ... 4662*
- *Audition de Mme Barbara Pompili, ancienne ministre de la transition écologique..... 4669*
- *Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ancienne ministre déléguée chargée du logement..... 4678*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE ..... 4693**

- *Audition de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, directrice générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ..... 4693*

**MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »..... 4703**

- *Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat (DGEC) au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (sera publié ultérieurement)..... 4703*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LE BÂTI SCOLAIRE À  
L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »..... 4705**

- *Audition de M. Laurent Jeannin, maître de conférences hors classe en sciences de l'éducation à l'Université de Cergy-Pontoise, titulaire de la chaire de recherche sur l'architecture scolaire Transition2 « Des espaces en transition à la transition des espaces » (CY Cergy-Pontoise Université – INSPE de l'Académie de Versailles) (sera publié ultérieurement)..... 4705*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 20 FÉVRIER..... 4707**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**Mercredi 15 février 2023**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 09 h 30.*

### **Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste (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 15.*

### **Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à sécuriser l'approvisionnement des Français en produits de grande consommation - Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à sécuriser l'approvisionnement des Français en produits de grande consommation.

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA RAPPORTEURE**

##### *Article 2*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Nous avons entendu les inquiétudes sur le seuil de revente à perte et je vous propose, avec l'amendement n° 38, de prolonger, jusqu'en 2025, l'expérimentation relative au relèvement de 10 % du seuil de revente à perte, et de prolonger jusqu'en 2026 celle relative à l'encadrement des promotions. L'amendement précise également que les fruits et légumes frais sont exclus de l'application du « SRP+ 10 », tout en laissant la possibilité au ministre, sollicité en ce sens par une demande d'une interprofession représentative, de faire entrer certains de ces produits dans le champ d'application du dispositif. Cet amendement, enfin, renforce les obligations de transparence incombant aux distributeurs, afin d'avoir une idée précise de l'usage qu'ils font du surcroît de recettes issu de ce dispositif.

*L'amendement n° 38 est adopté.*

##### *Article 3*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement n° 39 propose une nouvelle rédaction de cet article, pour définir en particulier la procédure applicable en cas de désaccord sur le préavis de rupture entre un fournisseur et un distributeur.

Cet amendement prévoit que tout litige sur les conditions de ce préavis est porté devant la médiation des relations commerciales agricoles, ou la médiation des entreprises, pour une durée maximale d'un mois et que si les parties trouvent un accord en médiation, le prix alors convenu s'applique rétroactivement aux commandes passées par le distributeur depuis le 1<sup>er</sup> mars. En l'absence d'accord sous l'égide du médiateur, ce dernier est alors chargé de formuler des recommandations qui comportent une proposition de règlement du litige. L'amendement prévoit également que si la médiation échoue, toute partie au litige pourra saisir le président du tribunal compétent, qui statue alors selon la procédure accélérée au fond – et que le juge tient compte de la proposition de règlement du litige formulée par le médiateur.

*L'amendement n° 39 est adopté.*

### **Article 3 bis**

*L'amendement rédactionnel n° 40 est adopté.*

### **Article 4**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Avec l'amendement n° 41, je vous propose de rétablir l'attestation post-négociation portant sur la non-négociabilité des matières premières agricoles, qui a été supprimée par erreur.

*L'amendement n° 41 est adopté.*

### **Article additionnel après l'article 4**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement n° 42 parachève la sanctuarisation des matières premières agricoles tout au long de la chaîne d'approvisionnement en étendant aux produits vendus sous marque de distributeur (MDD) le principe de non-négociabilité de la matière première agricole.

*L'amendement n° 42 est adopté.*

### **Article 5**

*L'amendement rédactionnel n° 43 est adopté.*

## **EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

*La commission a également donné les avis suivants sur les autres amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :*

<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LABBÉ	28	Interdiction que le prix de vente de produits agricoles figurant dans le contrat écrit soit inférieur aux coûts de production de l'agriculteur	<b>Défavorable</b>

M. LABBÉ	29	Intégration de la rémunération de la main d'œuvre dans la détermination des indicateurs de référence en agriculture	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	26	Prise en compte obligatoire des indicateurs issus du commerce équitable dans les contrats de vente de produits agricoles	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>			
M. GAY	31	Prolongation de trois ans de l'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte	<b>Défavorable</b>
M. LEMOYNE	5 rect.	Prolongation de trois ans de l'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte	<b>Défavorable</b>
M. MÉRILLOU	10 rect.	Prolongation de trois ans de l'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	18	Prolongation de trois ans de l'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	19 rect. <i>bis</i>	Prolongation de trois ans de l'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte	<b>Défavorable</b>
M. MÉRILLOU	11 rect. <i>bis</i>	Prolongation jusqu'en 2025 de l'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte et maintien de l'exclusion de la filière des fruits et légumes du dispositif	<b>Favorable</b>
M. GAY	30 rect.	Prolongation jusqu'en 2025 de l'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte et maintien de l'exclusion de la filière des fruits et légumes du dispositif	<b>Favorable</b>
M. CABANEL	20 rect.	Prolongation de trois ans de l'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte et application facultative	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2</b>			
M. CABANEL	21 rect.	Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'impact du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte sur les ventes de produits de grande consommation	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2 bis A</b>			
M. CADEC	1	Extension à tous les produits de grande consommation du principe de non-discrimination tarifaire	<b>Favorable</b>
<b>Article 2 bis (Supprimé)</b>			
Le Gouvernement	36	Rapport annuel au Parlement sur les effets du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2 ter A</b>			
M. LABBÉ	23	Rapport au Parlement sur l'encadrement des marges des distributeurs sur les produits sous signe de qualité et d'origine	<b>Sagesse</b>
<b>Article 2 ter B</b>			
Le Gouvernement	17	Suppression de l'encadrement des promotions sur les produits de grande consommation	<b>Défavorable</b>
M. CANÉVET	4 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'encadrement en volume des promotions sur les produits de grande consommation	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	24	Rapport sur l'impact de l'encadrement des promotions sur le revenu agricole et les PME	<b>Favorable</b>

<b>Article 2 ter</b>			
M. MÉRILLOU	12 rect.	Pérennisation des conventions tripartites	<b>Défavorable</b>
M. MÉRILLOU	13 rect.	Modification de la date maximale de remise du rapport d'évaluation des conventions tripartites	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2 ter</b>			
M. CANÉVET	3 rect. bis	Expérimentation de l'interdiction de faire obstacle à la prise d'effet du tarif d'un fournisseur	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>			
M. LABBÉ	25	Précisions sur le contenu du rapport d'évaluation de l'expérimentation	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis</b>			
M. TISSOT	14 rect.	Expérimentation de la fixation d'un taux de service maximal	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	34	Substitution d'un décret en Conseil d'État à un arrêté du ministre pour suspendre les pénalités logistiques en cas de crise	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	35	Suppression du régime de pénalités logistiques applicable à l'amont agricole	<b>Sagesse</b>
<b>Article 3 ter</b>			
M. LABBÉ	27	Reformulation du contenu du rapport au Parlement portant sur les montants de pénalités logistiques	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b>			
Le Gouvernement	33	Attestation post-négociation dans le cadre de l'option n° 3	<b>Défavorable</b>
M. LEMOYNE	37	Modification rédactionnelle relative à l'attestation post-négociation	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 4</b>			
M. GREMILLET	6 rect. bis	Non-négociabilité des matières premières agricoles dans les produits vendus sous marque de distributeur	<b>Favorable</b>
M. DUPLOMB	15 rect. bis	Non-négociabilité des matières premières agricoles dans les produits vendus sous marque de distributeur	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 7</b>			
Mme HAVET	7 rect. bis	Interdiction de négociation directe entre un acheteur et un producteur sans accord préalable de l'organisation de producteurs	<b>Défavorable</b>

### **Proposition de loi visant à mieux protéger les locataires bénéficiant d'une allocation de logement et vivant dans un habitat non-décent - Désignation d'un rapporteur**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La proposition de loi visant à mieux protéger les locataires bénéficiant d'une allocation de logement et vivant dans un habitat non-décent a été déposée l'été dernier par M. Jean-Louis Lagourgue et plusieurs de ses collègues. Ce texte comporte un article unique, qui modifie l'article du code de la construction et de l'habitation : au lieu de « s'acquitter » du montant du loyer diminué du montant des allocations logement, le locataire « consigne à la Caisse des Dépôts » ce montant.

Son inscription à l'ordre du jour a été demandée par le groupe Les Indépendants - République et Territoires dans son ordre du jour réservé du jeudi 16 mars au matin. Nous examinerons ce texte en commission la semaine précédente, le mercredi 8 mars.

Je vous propose la candidature de notre collègue Mme Micheline Jacques pour en être rapporteur. Il n'y a pas d'opposition ?

Il en est ainsi décidé et je vous remercie.

*La commission désigne Mme Micheline Jacques rapporteur sur la proposition de loi n° 821 (2021-2022) visant à mieux protéger les locataires bénéficiant d'une allocation de logement et vivant dans un habitat non-décent.*

*La réunion est close à 11 h 45.*



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

**Mercredi 8 février 2023**

- Présidence de M. Christian Cambon, président, puis de M. Philippe Paul, vice-président -

## « Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? » - Examen du rapport d'information

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons le rapport de nos collègues sur les enseignements de la guerre en Ukraine. Messieurs les rapporteurs, vous avez la parole.

**M. Cédric Perrin, corapporteur.** – Monsieur le président, mes chers collègues, il y a un an, en février 2022, nous auditionnions des diplomates et des chercheurs sur ce que l'on appelait alors la « crise ukrainienne ». La Russie avait déployé plus de 100 000 soldats. Tout était prêt pour une intervention. Le renseignement américain nous alertait depuis plusieurs semaines. Pourtant, la plupart d'entre nous ne croyaient pas, alors, à la possibilité d'un assaut sur Kiev.

C'est le premier enseignement de la guerre d'Ukraine : il nous faut désormais changer de logiciel, sortir définitivement de l'illusion des dividendes de la paix. Nous sommes entrés dans une nouvelle ère où le rapport de force a malheureusement retrouvé toute sa place dans les relations internationales.

Pour commencer, je rappellerai deux évidences :

- en premier lieu, la France n'est pas l'Ukraine, ni dans son environnement géostratégique, ni dans les moyens dont elle dispose. Je pense notamment à la dissuasion nucléaire. Construire l'avenir uniquement à partir de ce conflit n'aurait pas de sens ;

- en second lieu, la guerre d'Ukraine ne concentre pas tous les enjeux qui s'imposent à la politique étrangère et de défense de la France. C'est à un ensemble de problématiques complémentaires que la loi de programmation militaire (LPM) devra répondre.

Ces préalables étant posés, il n'en reste pas moins que la guerre d'Ukraine marque peut-être l'entrée dans une ère de guerres subies, plutôt que choisies. La différence est fondamentale.

Le rapport tire dix enseignements de la guerre d'Ukraine, répartis en trois thématiques : des enseignements nouveaux, un retour à certains fondamentaux et des enseignements concrets pour la LPM.

En premier lieu, la guerre d'Ukraine est un tournant.

Je l'ai dit en commençant, elle nécessite de changer de logiciel dans notre analyse des relations internationales. Plutôt qu'une surprise stratégique, c'est une prise de conscience brutale qui nous a été imposée.

Une étude britannique explique que la Russie avait prévu de mener à bien l'invasion de l'Ukraine en 10 jours, en saisissant rapidement Kiev, pour annexer le pays à l'été. Le renseignement français a péché par l'interprétation : toutes les informations étaient là, mais nos biais cognitifs nous ont trompés.

Cette expérience doit nous servir pour l'analyse du comportement futur de la Russie, de la Chine ou de tout État contestataire, surtout si l'agression russe se révèle payante, ce qui donnerait une sorte de « feu vert » à toutes les tentatives de déstabilisation de l'ordre international.

Cette guerre est ensuite un tournant pour la dissuasion nucléaire. Les Russes utilisent leur dissuasion dans un but offensif, pour sanctuariser des territoires conquis. Ils l'ont fait dès 2014 après l'annexion de la Crimée. Le signalement nucléaire russe s'est révélé d'autant plus virulent, au cours de cette guerre d'Ukraine, que les Russes étaient en difficulté sur le plan conventionnel.

C'est un enseignement que nous devons méditer : la dissuasion nucléaire n'a rien perdu de son actualité comme garantie ultime de sécurité mais elle ne saurait justifier un moindre effort dans le domaine conventionnel. C'est toute l'articulation entre le conventionnel et le nucléaire qui doit être repensée. La dissuasion ne répond pas à tous les cas de figure. Elle ne doit pas être notre nouvelle ligne Maginot.

Le troisième enseignement, c'est la résurrection de l'OTAN. En matière d'autonomie stratégique aussi, il faut revenir au réel. En tant qu'unique puissance nucléaire de l'Union européenne, nous avons une vision nécessairement différente de celle de nos partenaires, pour qui la garantie de l'OTAN est fondamentale.

La France s'est pleinement investie dans les missions de l'alliance cette année : dans les pays baltes, en Pologne, en Roumanie, nos armées ont fait preuve d'une grande réactivité pour renforcer la posture dissuasive et défensive de l'OTAN sur le flanc oriental. Nous devons poursuivre cet effort d'investissement dans l'OTAN, notamment sur le plan des doctrines et des normes. Mais être un allié exemplaire, c'est aussi disposer de capacités conventionnelles suffisantes pour intervenir en coalition. J'y reviendrai.

Enfin, le quatrième enseignement nouveau de cette guerre concerne le numérique. C'est une guerre de la donnée.

La grande force des Ukrainiens est d'avoir intégré des capacités à la fois militaires et civiles, publiques et privées, nationales et internationales. On estime qu'environ 80 % du renseignement exploité par les Ukrainiens est de source ouverte. Chaque citoyen, équipé d'un smartphone, peut ainsi signaler le passage d'un avion, d'un missile ou d'un drone à la défense antiaérienne pour faciliter son interception.

Exploiter toutes ces sources nécessite une grande souplesse des procédures. Le modèle fermé, centralisé, vertical est dépassé. Il s'agit d'exploiter des flux divers, d'assurer des redondances et des contrôles, tout en maîtrisant la communication car le terrain informationnel est aussi majeur. Tout cela ne s'improvise pas.

J'en viens maintenant aux enseignements qui traduisent un retour aux fondamentaux de la guerre

À force d'utiliser le mot « guerre » à tout propos, pour parler de guerre hybride ou même de guerre sanitaire, de guerre économique, ou d'économie de guerre, nous en sommes venus à oublier ce que signifiait le mot « guerre ». On parle donc maintenant de « guerre de haute intensité ».

Il s'agit en fait d'un retour à l'essence de la guerre, affrontement de volontés pour la conquête d'un territoire et la soumission de populations. Le combat terrestre y est central. En l'absence de supériorité aérienne, les feux de longue portée jouent un rôle majeur.

Les pertes humaines sont considérables, de même que l'attrition matérielle. Les Russes ont par exemple perdu au moins 1 600 chars de combat, 70 avions, 170 drones, etc.

Dans ce contexte, la défense de proximité du combattant est un impératif de survie. Toutes les unités terrestres doivent bénéficier de bulles de protection mobiles, incluant des capacités de détection et de défense autonomes, ne dépendant pas seulement de la manœuvre interarmées.

Ce constat sur la masse ne disqualifie en rien la haute technologie. Celle-ci reste déterminante pour l'entrée en premier, et pour garantir la précision des frappes, donc maîtriser les dommages. La rapidité et la précision peuvent compenser au moins partiellement l'absence de volumes lorsqu'un seul tir suffit pour atteindre la cible.

Mais c'est aussi notre agilité technologique qu'il faut développer. L'innovation de masse, duale, de rupture, en cycle court doit être mieux valorisée. Je pense ici bien sûr aux drones, dont la guerre d'Ukraine confirme le rôle prééminent, notamment les munitions télé-opérées que j'ai déjà souvent évoquées ici.

L'expérience ukrainienne montre que 90 % des petits drones utilisés sont perdus, avec des durées de vie de l'ordre de trois à six vols en moyenne. Il s'agit donc d'équipements consommables, s'apparentant davantage à une munition ou à un missile qu'à un aéronef.

Le ministre des armées a annoncé récemment l'armement des Patroller, que notre commission demande depuis 2017, ainsi qu'un socle de 1 800 munitions télé-opérées en LPM. Deux appels à projet ont été lancés par la direction générale de l'armement (DGA) et l'Agence de l'innovation de défense (AID), Larinae et Colibri.

C'est un sujet sur lequel nous devons rester vigilants : les programmes doivent être conduits rapidement, pour aboutir à des produits qui ne soient pas déjà obsolètes à leur entrée en service. Les munitions télé-opérées doivent par ailleurs pouvoir fonctionner en système avec d'autres moyens tels que des drones de renseignement ou de l'artillerie.

Après la masse et la technologie, il faut évoquer les forces morales. Avant la guerre, les Ukrainiens ont créé les conditions d'une grande porosité entre les mondes civil et militaire. Une grande partie de leurs forces vives étaient passées par le front du Donbass, grâce à un fort *turnover* dans les armées.

Un tel *turnover* va à l'encontre de l'idée de fidélisation : c'est sans doute un handicap à court terme, pour une armée, mais cela peut devenir une force. Un fort *turnover* accroît en effet le nombre de réservistes et permet d'acculturer globalement le monde civil aux problématiques militaires.

Pour la France, la problématique des forces morales pose la question des réserves, et celle du Service national universel, dont nous aurons probablement l'occasion de débattre lors de l'examen de la LPM.

Je terminerai en évoquant justement quelques autres enseignements concrets de la guerre d'Ukraine pour la LPM

Je ne reviens pas ici sur la Revue nationale stratégique, qui n'a fait qu'effleurer les sujets ni sur le travail lancé par le Gouvernement sur l'économie de guerre, expression excessive au regard des objectifs poursuivis et surtout des résultats obtenus pour le moment.

Sans engagements fermes de l'État, sans contrats-cadres pluriannuels, les industriels dépendent de l'exportation. Ils ont peu de visibilité, notamment les PME. Suite au déclenchement du conflit ukrainien, il a été demandé à de petites entreprises de se tenir prêtes à répondre à d'éventuelles commandes, quitte à repousser d'autres ventes, sans que cela ne se concrétise par des engagements fermes de l'État.

La remobilisation de la base industrielle et technologique de défense (BITD) est donc cruciale, sans quoi notre industrie risque d'être marginalisée, car la concurrence – notamment américaine et coréenne – est bien présente et prête à compléter rapidement les stocks des pays ayant livré des armements à l'Ukraine.

L'allègement des procédures et des normes doit se poursuivre. Des relocalisations sont nécessaires, par exemple pour les poudres propulsives. Des stocks stratégiques doivent être constitués.

Un grand plan interministériel doit en outre promouvoir les métiers industriels pour répondre à la pénurie de main-d'œuvre. La constitution d'une réserve industrielle de défense pourrait être l'un des fers-de-lance de cette stratégie. Je rappelle qu'en 2022, le Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres (GICAT) a annoncé que 86 % de ses entreprises adhérentes pensaient être en peine pour trouver suffisamment de main-d'œuvre.

Par ailleurs, les questions de financement restent posées. La guerre d'Ukraine légitime pourtant pleinement de revaloriser l'image des activités de souveraineté et de défense. On sait combien la compliance bancaire est un sujet qui, malgré la guerre en Ukraine, continue à être une préoccupation majeure des entreprises de la BITD.

Cette guerre interroge ensuite les formats de nos armées. Entre 1991 et 2021, nous sommes passés de 1 350 à 220 chars, de 700 à 250 avions de combat, etc.

L'armée de l'air disposera, en 2030, de 185 Rafale. Est-ce suffisant, compte tenu de la sanctuarisation de la dissuasion ? Les incertitudes sur les programmes MGCS ou SCAF doivent inciter à laisser une place à d'éventuelles solutions alternatives, le « plan B », pour combler le retard probable et l'échec toujours possibles de ces programmes majeurs.

Nos capacités terrestres doivent être renforcées. Dans l'hypothèse, purement théorique, où la France aurait été confrontée à un conflit tel que la guerre ukrainienne, l'ensemble des chars français aurait été perdu en mars, l'ensemble de l'artillerie en avril, et les 1 800 Griffon programmés en août.

Je n'entrerai pas dans le détail, mais nous avons besoin de feux dans la profondeur, et notamment de préparer le remplacement du lance-roquettes unitaire sans trop attendre, car les carnets de commandes se remplissent et l'achat de matériels de type HIMARS, sur étagère, est d'ores et déjà soumis à des délais incompressibles de plusieurs années.

Toute la politique des stocks est à revoir s'agissant des équipements anciens qui pourraient être conservés, lors de l'acquisition de capacités nouvelles et pour les munitions, dont les volumes doivent être accrus. Il convient de pouvoir s'entraîner, mais aussi de retrouver une marge de manœuvre pour soutenir si nécessaire nos alliés et partenaires, comme nous le faisons aujourd'hui.

Le maintien en condition opérationnelle (MCO), les moyens d'évacuation sanitaire, la logistique sont d'autres verrous majeurs en haute intensité.

Enfin, c'est la préparation opérationnelle qui doit monter en puissance et en gamme.

Montée en puissance, tout d'abord : faut-il par exemple maintenir l'opération Sentinelle ? Compte tenu du nouveau contexte, la Cour des comptes a estimé récemment qu'il n'était – je cite – « *plus pertinent de poursuivre sans limite de temps une contribution à la tranquillité publique par un affichage de militaires dans les rues* ». Elle préconise un passage de relais aux forces de sécurité intérieure.

.La préparation opérationnelle doit, ensuite, monter en gamme, à l'image de ce que nous proposera bientôt l'exercice Orion 2023. Il est nécessaire d'intégrer l'approche multi-milieux et multi-champs, et de s'entraîner dans des conditions dégradées, c'est-à-dire de se préparer à agir très rapidement, de façon décentralisée, selon des dispositifs de commandement et de contrôle (C2) revus.

Chers collègues, vous le voyez, les enseignements de la guerre d'Ukraine couvrent de nombreux domaines doctrinaux, capacitaires et même sociétaux. Pour être à la hauteur de ces enjeux, la LPM devra proposer un cadre clair, articulant les enjeux géostratégiques, les missions des armées et les besoins capacitaires. Nous devons être particulièrement attentifs à la cohérence de cette articulation.

**M. Jean-Marc Todeschini, corapporteur.** – Vous l'avez compris, les deux corapporteurs ont connu un problème, puisqu'à l'issue de deux auditions proposées par lui-même, mon corapporteur publiait dans la presse des tribunes traitant du sujet de ces auditions.

Je veux remercier le président Cambon, qui a essayé de « mettre de l'huile dans les rouages ».

Je pense que nous devons être très détachés des propos formulés par les industriels ou les militaires et faire très attention. Je ne peux pas non plus cautionner une remise en cause de la DGA pour faire plaisir à un fabricant de drones.

Je ne peux pas prendre en compte les propos d'industriels ou de généraux, même s'il est intéressant de les auditionner et de faire une synthèse de leurs propos. On s'engage, vis-à-vis des personnes qu'on interroge, à ne pas les citer directement.

Tout cela me pose problème.

Le Président de la République l'a annoncé – et le président Cambon l'a rappelé tout à l'heure à l'ambassadeur d'Allemagne : la nouvelle LPM comportera plus 100 milliards d'euros supplémentaires. Je m'interroge. Des militaires avec qui je suis en relation m'ont demandé pourquoi le corapporteur estime que 430 milliards d'euros sont nécessaires pour un modèle d'armée complet. D'où vient ce chiffre ?

Comme l'a dit Cédric Perrin à la fin de son intervention, nous devons nous pencher sur la LPM, mais affirmer qu'elle nécessite 17 milliards d'euros de plus est largement prématuré. Je ne souscris donc pas à cette affirmation.

Je ne présenterai donc pas le rapport. Ayant été désigné corapporteur par mon groupe, j'ai dit ce que j'avais à dire. Suite à cela, le groupe socialiste, écologiste et républicain du Sénat ne participera pas au vote sur le rapport.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci. Vous l'avez compris, il existe des divergences de méthode entre nos deux rapporteurs, ainsi que des divergences de fond. J'ai essayé de faire en sorte que les choses se passent au mieux, car c'est un rapport très important. Il est très riche, et l'avis de la commission sur les premières leçons à tirer de l'Ukraine est d'autant plus attendu que ces enseignements vont éclairer le travail que nous allons mener sur la LPM.

J'invite la commission à sortir de ce différend par le haut. Je respecte la position du groupe socialiste, écologiste et républicain. C'est une question de liberté d'appréciation et de sensibilité, mais je souhaite que ces différends n'impactent pas le rapport, qui est indispensable pour préparer notre future feuille de route sur la LPM, et dont le contenu est très riche.

**M. Cédric Perrin, corapporteur.** – Je ne vois pas ce que vient faire ici mon tweet du mois de janvier concernant des propos que j'assume complètement et que je suis légitime à tenir, étant élu au même titre que n'importe quel autre collègue. J'ai le droit de dire que je considère que ces 430 milliards constituent une base pour la LPM. Je ne vois pas ce que cela vient faire ici. D'ailleurs, le rapport n'aborde à aucun moment ce point !

C'est mon avis personnel, non en tant que rapporteur. Je ne vois pas pourquoi on parle de ce sujet dans ce cadre, et je suis bien évidemment capable de défendre cette position sans aucune difficulté.

Je tiens à la disposition de tous nos collègues, quel que soit le groupe, l'ensemble des mails que j'ai échangés avec les différentes personnes avec qui j'ai rédigé ces tribunes. Ils datent d'avant le début du rapport – septembre, octobre. Ces tribunes n'ont pas été préparées la veille pour le lendemain !

Je n'ai absolument rien à me reprocher sur cette question. Je ne suis à la solde de personne, et personne ne remettra en cause ma probité ni mon honnêteté. Je n'ai « servi la soupe » à personne, que les choses soient claires !

Qu'il y ait eu un problème de date, je veux bien le comprendre. J'ai adressé un message encore hier soir à Jean-Marc Todeschini, dont le président est en copie. Je l'ai appelé dimanche soir pour essayer de lui faire comprendre ma position. Cela n'a vraisemblablement pas fonctionné. Je pense avoir tout essayé pour clarifier les choses.

J'ai pensé au message que nous a adressé Philippe Folliot et à sa conclusion : compte tenu de l'importance du sujet, je pense que ce rapport mérite beaucoup mieux. Nous avons beaucoup d'autres choses à régler que ce genre de différend.

**M. Christian Cambon, président.** – Je prends acte de ces interventions. Le procès-verbal de cette réunion sera annexé au rapport, comme c'est l'usage.

**M. Jean-Marc Todeschini, corapporteur.** – Le message que j'ai reçu hier soir n'est que la répétition de ce que j'entends depuis le début.

Je ne sais comment Cédric Perrin aurait réagi si j'avais rédigé une tribune au lendemain d'une audition après avoir proposé d'entendre deux personnes, mais je pense qu'il n'aurait pas été satisfait.

Mon corapporteur a été très maladroit et ne veut pas le reconnaître. C'est son choix. Je ne participe donc pas à la présentation du rapport. Le président a également considéré que c'était une maladresse de sa part.

**M. Christian Cambon, président.** – Je pense interpréter l'avis de la majorité de nos collègues pour considérer que l'incident est clos. Le compte rendu tiendra compte de ces interventions. Le sujet de ce rapport est extrêmement important. Avant d'ouvrir le débat, je voudrais donner la parole à Philippe Folliot, qui arrive d'Ukraine et qui nous a remis un témoignage bouleversant et éclairant. Je lui avais demandé de porter un message de la commission à ses interlocuteurs.

**M. Philippe Folliot.** – En effet, et je l'ai remis au président de la commission de la défense de la Rada, qui était en partie avec nous pour cette visite sur le terrain.

Il a rappelé ses liens avec la commission de la défense de l'Assemblée nationale, et je lui ai dit qu'il me paraissait important que notre commission puisse nouer des liens avec la sienne.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous avons échangé en visioconférence il y a quinze jours avec la commission des affaires étrangères de la Rada et nous sommes bien sûr désireux de faire de même avec la commission de la défense.

**M. Philippe Folliot.** – Au regard de ce que j'ai vu, je considère que cette guerre a une double nature. C'est une guerre à la fois technologique et une guerre du début du XXe siècle. J'ai eu la chance de passer une soirée avec des soldats ukrainiens qui revenaient des tranchées. Ces tranchées, ce sont celle de Verdun, avec tout ce que cela représente.

Il existe des chiffres, des statistiques, des matériels, mais il y a aussi des réalités humaines. Vous discutez avec des personnes qui savent très bien que, dans quelques jours, quelques semaines ou quelques mois, elles ne seront plus là. Échanger avec eux apporte un peu d'humanité par rapport à quelque chose qui nous paraît abstrait à bien des égards.

Si j'ai eu l'opportunité de me rendre en Ukraine, c'est grâce à Yehor Cherniev, notre collègue chef de la délégation ukrainienne à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Il a combattu en 2014 avant que le front, à l'époque, ne se stabilise.

Je voudrais insister sur deux points et, en premier lieu, sur notre responsabilité collective par rapport au fait que nous n'avons peut-être pas analysé ce qui s'est passé en

2014 avec justesse, ce qui se traduit aujourd'hui par des larmes et du sang pour les Ukrainiens et, pour nous, par le prix que nous payons en termes économiques.

En second lieu, j'insiste sur la nécessité de poursuivre voire d'amplifier notre effort de soutien à l'Ukraine. C'est un enjeu important. La situation est difficile, même si le moral des Ukrainiens est intact. Ils ne se battent pas pour de grandes idées ou de grands principes, mais pour défendre leur pays, leur famille, les femmes et les enfants qui sont à l'arrière.

Les militaires ukrainiens nous ont dit combien le Caesar était essentiel pour soutenir et préserver autant que possible l'infanterie. L'enjeu du MCO des Caesar est prégnant. On peut se féliciter que la France ait décidé d'envoyer douze Caesar de plus, qui vont s'ajouter aux dix-neuf envoyés par le Danemark.

Politiquement et symboliquement, il a été essentiel que la France annonce la livraison des véhicules AMX-10 RC, car cela a déclenché la livraison des Leopard.

C'est aujourd'hui qu'il faut que nous fassions un certain nombre de choses car, demain, je crains qu'il ne soit trop tard. Les Russes ne pourront jamais gagner cette guerre, mais encore faudrait-il que les Ukrainiens puissent réaliser rapidement suffisamment d'avancées pour amener les Russes à la table des négociations.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci pour ce témoignage.

En matière de chars, il vaut mieux avoir les mêmes modèles. C'est pourquoi les Ukrainiens demandent des chars Leopard. Le MCO des chars est complexe. S'il faut un dispositif différent pour chaque type de char, ce n'est guère efficace.

Le témoignage de Philippe Folliot est rempli d'émotion. Dans les débats que nous avons, il est bon de distinguer la dimension humaine.

Joëlle Garriaud-Maylam est également de retour d'Ukraine.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Ma visite était très différente. Il s'agissait d'une visite officielle, en tant que présidente de l'AP-OTAN. Les conditions de sécurité étaient draconiennes. Impossible de sortir de ce cadre extrêmement sécurisé.

Mes conclusions sont les mêmes que celles de Philippe Folliot. Je voudrais surtout insister sur l'urgence.

Mon déplacement a été organisé avec la Rada, le Parlement ukrainien. J'ai également rencontré Yehor Cherniev qui a pu participer à mes réunions avec le prix Nobel de la paix pour discuter du dossier concernant le tribunal spécial, les enfants, les différents sujets concernant les transferts de prisonnier. Il était là aussi quand nous avons travaillé sur la plateforme sur la Crimée. Je dois reconnaître avoir été moi aussi naïve en pensant que la Russie changerait. La Crimée n'est que l'avant-poste de ce qui se passe aujourd'hui.

J'insiste sur l'urgence de la situation et le besoin qu'a l'Ukraine d'un appui aussi immédiat que possible. L'Ukraine ne peut se permettre d'attendre des mois. Elle souffre d'un déficit démographique par rapport à la Russie. La Russie considère ses hommes sur le front comme de la chair à canon, en échange de compensations monétaires. Les veuves de soldats

russes remercient le président Poutine parce qu'elles ont reçu des manteaux de fourrure pour les consoler de la mort de leur mari ! C'est un état d'esprit effroyable.

Malheureusement, même si les soldats ukrainiens sont valeureux, courageux et prêts à relever tous les défis, il existe un problème de nombre. Celui-ci ne peut être compensé que par un soutien extrêmement important, notamment en matière de protection de l'espace aérien.

Je voudrais féliciter Cédric Perrin pour son rapport, ainsi que son corapporteur. Je communiquerai ce rapport à l'AP-OTAN et il en sera fait bon usage.

**Mme Vivette Lopez.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, je faisais partie du groupe de travail sur les enseignements de la guerre en Ukraine et j'ai participé à ce titre à plusieurs auditions.

Si vous le permettez, je souhaiterais compléter les propos de notre collègue Cédric Perrin pour aborder les enjeux maritimes.

Le retour d'expérience de la guerre en Ukraine couvre de nombreux domaines et doit nous permettre d'aborder la LPM. Je pense qu'il ne faut pas mésestimer les enjeux maritimes. Certes, la guerre en Ukraine n'est pas essentiellement maritime, mais son déclenchement par la bataille de l'île aux Serpents, puis la destruction du croiseur russe Moskva, le 22 avril 2022, ont illustré de façon spectaculaire ce que peut être la dimension navale des conflits armés.

La destruction du Moskva pose quelques questions quant à la capacité des Russes à maîtriser leur environnement aéromaritime et à mettre en œuvre des moyens de défense. Mais la marine russe demeure puissante. La guerre n'a entamé que marginalement ses moyens. L'essentiel est préservé, en particulier la flotte sous-marine russe, qui est très performante.

Le milieu maritime est de plus en plus convoité sur le plan mondial. La sécurisation du trafic est un enjeu crucial pour l'Europe, pris en compte au travers des opérations Atalanta et Agenor, qui sont en cours de rapprochement pour s'ouvrir progressivement à l'ensemble de l'océan indien, zone que les États-Unis ont tendance à délaissier au profit du Pacifique.

La sécurisation des flux en provenance du Proche et du Moyen-Orient est d'autant plus stratégique que l'Europe se détourne de ses approvisionnements énergétiques russes.

L'économie mondiale repose par ailleurs pour une large part sur les câbles et tuyaux sous-marins : la destruction des gazoducs Nordstream en mer baltique confirme que les fonds marins sont un théâtre possible d'opérations.

Enfin, les ressources biologiques et minérales des fonds marins de nos outremer pourraient être convoitées.

Dans ce contexte, les marines occidentales ne sont pas à l'abri d'un incident qui dégénérerait. On se souvient de la manœuvre de la marine turque à l'encontre de la frégate Courbet en 2020, ou de l'incident ayant opposé Britanniques et Russes en 2021 au large de la Crimée.

Un basculement soudain avec ouverture du feu en mer ne peut plus être exclu. C'est aussi l'un des enseignements de la guerre qui se déroule en Ukraine.

**M. André Gattolin.** – J'ai fait partie du groupe de travail et j'ai également assisté à certaines auditions.

J'ai trouvé le rapport très intéressant, mais j'aurais souhaité disposer du projet de rapport avant sa présentation. D'autres commissions et délégations procèdent différemment.

Néanmoins, le travail qui a été fait est très riche et intéressant. Il faut bien reconnaître que nous avons été aveuglés.

Ce n'est pas seulement un problème de renseignement à court terme ou d'analyse du renseignement. On parle ici beaucoup de tactique, de logistique, de stratégie : pour reprendre la taxinomie du général André Beaufre, nous avons failli stratégiquement !

Le 24 février 2022, Vladimir Poutine ne s'est pas réveillé en se disant qu'il allait envahir l'Ukraine. Les guerres caucasiennes, les interventions en Syrie, le rôle de juge joué par la Russie en Libye, le poids mis sur Chypre avec l'accès des navires militaires russes, les « alliances » avec la République d'Arménie et ce qui se passe en Géorgie constituent autant de pions que pousse la Russie. Comment les analyse-t-on ? Quels sont les objectifs réels ?

J'ai posé la question lors de l'audition du directeur général de la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques (FMES), la semaine passée : la Méditerranée orientale, qui est à la croisée des flux, constitue un enjeu primordial. Tous les pions avancés par Vladimir Poutine depuis quinze ans, d'un point de vue militaire et stratégique, auraient dû nous le laisser prévoir.

Comment allons-nous réviser nos erreurs de jugement stratégique ? Ce n'est pas simplement un défaut d'analyse du renseignement. C'est peut-être une erreur des différents ministères et gouvernements, passés et présents, mais cela vient aussi de notre fait, en tant que parlementaires. On nous a longtemps expliqué qu'on ne parlait pas assez avec Vladimir Poutine. Lorsqu'on évoquait ses exactions, on disait que tout devait s'arranger. Tout s'est-il arrangé ? Où allons-nous ? Quels sont les objectifs réels ou supposés de Vladimir Poutine ou, plus généralement, du Kremlin ?

C'est un aspect sur lequel il faudrait compléter le rapport. Le retour d'expérience sur l'Ukraine consiste d'abord à comprendre nos propres erreurs collectives, stratégiques. Le déni n'aide pas à comprendre l'avenir.

**M. Jean-Pierre Grand.** – Nous sommes tous d'accord sur les besoins en matériels de l'Ukraine et la préparation de la future LPM.

Ce qui m'intéresserait aujourd'hui, dans un deuxième temps, c'est que l'on puisse aller plus loin. Je voudrais connaître la situation particulière de la France, qui est le seul pays de l'Union européenne qui soit membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. Nous sommes directement concernés à l'extérieur du continent européen par les attaques russes *via* Wagner en Afrique. Cette guerre entraîne par ailleurs mécaniquement un ressenti vis-à-vis de l'Occident qui a des conséquences sur toute la planète.

La France a, sur le plan diplomatique, une position très particulière. Aucun de nous aujourd'hui ne sait où en est notre diplomatie. J'ai totalement confiance dans mon pays,

qui poursuit la même politique étrangère depuis des années, en toute indépendance et en œuvrant pour la paix. On le sait depuis la guerre en Irak. La France parle juste. Personne ne peut imaginer que nous n'avons pas une action diplomatique puissante. Où en est-on ? Il me semble que la commission devrait travailler sur cette question.

Par ailleurs, il faut aussi se pencher sur l'Afrique. Aujourd'hui, la situation se dégrade, notamment dans le Sahel, au point que les populations émigrent. C'est une arme que Vladimir Poutine emploie contre nous.

Le ressenti en Occident va naturellement poser des problèmes qui vont bénéficier aux pays-continentaux. Ce sujet paraît essentiel au gaulliste que je suis.

**M. Olivier Cigolotti.** – Tout d'abord, je voudrais saluer, au nom de notre groupe, la qualité du rapport sur un sujet éminemment sensible.

Concernant l'aveuglement qui a été le nôtre en 2014, peut-être nous sommes nous alors focalisés sur les problèmes liés à la lutte contre le terrorisme, mais nous aurions pu à l'époque tirer les conséquences de ce qui s'est passé en Crimée.

D'autre part, au-delà de l'effet d'annonce, donner dix AMX-10 RC paraît bien inférieur à ce qu'aurait pu faire la France. Un plus grand nombre, assorti des munitions nécessaires aurait été plus efficace.

On a longtemps polémique sur le fait de donner des chars Leclerc. La problématique est similaire : nous en avons peu. C'est un matériel dont les industriels n'assurent plus la maintenance ni la fourniture de pièces détachées.

On pourrait peut-être donner plus de canons Caesar et de dispositifs Mamba ou Crotale car les effets de notre aide ne sont pas ceux qu'attendent nos amis ukrainiens.

**M. Olivier Cadic.** – Je salue également la qualité de ce rapport et de ce qui nous a été présenté.

Je voudrais des précisions concernant la question cyber, qui n'a pas été évoquée. Quels enseignements peut-on tirer de ce conflit en la matière ?

À Kiev, en avril, nous avons rencontré le maire de la ville, qui nous avait expliqué les mécanismes qui leur avaient permis de stopper les forces spéciales russes qui cherchaient le président Zelensky. Disposez-vous d'éléments de ce point de vue ?

**M. Pascal Allizard.** – Je voudrais intervenir dans la suite de ce que j'ai dit à la tribune hier après-midi, au nom de mon groupe, sur la situation en Ukraine.

J'ai apprécié les propos pondérés de Cédric Perrin au début de son intervention concernant les années 2014 et les suivantes.

Je suis élu d'un département, le Calvados, où la cérémonie du 6 juin est très importante. J'étais à Ouistreham lorsque le groupe « Normandie » s'est constitué et que le président Poutine et son homologue ukrainien de l'époque se sont parlé. La recherche de la paix – on a en tout cas eu la faiblesse de le croire – était relativement réelle. Cette attente a été déçue, et on connaît tous la suite.

Il ne faut pas non plus négliger la situation politique interne de l'Ukraine. À l'époque des accords de Minsk, il avait fallu travailler sur la modification de la Constitution et sur une certaine décentralisation pour donner plus d'autonomie aux régions irrédentes. Cela faisait partie des accords. Un certain nombre de membres du Sénat français avaient travaillé sur ce texte, mais il n'y a pas eu de majorité à la Rada pour le voter. Il faut l'avoir en tête.

Aujourd'hui, il existe une certaine union sacrée, mais les divisions politiques restent présentes en Ukraine. Cela signifie que, dans la suite du conflit, il faudra bien intégrer ces paramètres.

Enfin, ce rapport nous permet de dresser un inventaire des rapports de force extrêmement intéressant, ce qui était l'objectif.

**M. Cédric Perrin, corapporteur.** – Je remercie Vivette Lopez pour son complément d'information. C'est un point qui n'avait pas été mentionné dans mon introduction.

Par ailleurs, le premier point du rapport, « *Surprise stratégique ou prise de conscience brutale ?* », évoque l'épisode de Gossi, à propos duquel nous n'avons pas réagi avec la force nécessaire, alors que la présence de Wagner au Mali aurait pu nous alerter.

Cela rejoint ce que disait Jean-Pierre Grand à propos de la nécessité de travailler sur une réflexion géostratégique ou géopolitique afin de mieux comprendre un certain nombre de choses.

Il est toujours facile de réécrire l'histoire. Que se serait-il passé en Ukraine si les Français avaient réagi différemment à la présence de Wagner au Mali ? Ce rapport n'a pas vocation à répondre à toutes les questions, mais il ouvre des questionnements.

Je suis entièrement d'accord avec André Gattolin : nous avons été aveuglés car nous n'avons pas la même rationalité que Vladimir Poutine. Le rapport le met largement en évidence.

Je partage l'avis d'Olivier Cigolotti. Doit-on donner du matériel pour faire de la figuration, et parfois gêner les Ukrainiens, qui travaillent à l'échelle d'un bataillon ? Un bataillon, c'est trois compagnies, soit une centaine de chars. C'est à ce niveau qu'intervient la logistique, le soutien, le MCO.

Il est intéressant d'avoir un apport différent dans d'autres domaines de soutien, qui peuvent aussi valoriser les matériels français. Je pense à la lutte anti-drones ou à la lutte anti-missiles, aux radars de haute performance, etc. Ce sont des questions qui sont sur la table.

Quels enseignements peut-on tirer au sujet du cyber ? C'est un sujet que l'on expose très largement. Je n'en ai pas fait état dans mes propos liminaires, mais le sujet est traité dans le rapport.

Les Américains, depuis 2014, préparent les Ukrainiens à la lutte cyber, notamment grâce aux GAFAM. Microsoft a été un acteur particulièrement important depuis 2014 sur le terrain. La lutte cyber s'est par ailleurs mise en place grâce à certains soutiens. Un certain nombre d'anciens officiers ont été remerciés et remplacés par de jeunes *geeks*, qui ne venaient pas forcément de l'armée mais qui avaient une connaissance significative du milieu cyber, des cyberattaques et de la défense.

Cela a été un point très important dans leur conception de la défense, nous le rappelons très largement dans le rapport. Cela fait déjà un certain temps que j'estime important de se concentrer sur la lutte cyber. Le Président de la République, le 19 janvier dernier, en a fait un de ses axes majeurs, avec la lutte anti-drones et les drones.

Enfin, je ne peux que souscrire à ce qu'a dit Pascal Allizard à propos de ce qu'il conviendra de construire après la guerre mais, pour cela, il faut arriver à obtenir la paix.

**M. Jean-Marc Todeschini, corapporteur.** – J'ajouterai peu de choses différentes de ce que vient de dire Cédric Perrin.

On ne peut parler de guerre aéromaritime, car les Russes ont certainement failli dans le contrôle et la mise en œuvre de leur supériorité aérienne. Tout cela est apparemment lié à un problème d'organisation interarmes au sein de l'armée russe. Alors qu'ils disposent d'une puissance aérienne importante, ils n'ont pas réussi à mettre en œuvre dès le départ des centres de commandement, des radars, etc.

À l'inverse, les Ukrainiens n'ont pas pu contrôler leur ciel. Je pense que l'OTAN et la France n'auraient pas agi de la même façon si elles avaient dû intervenir dans un tel conflit dès le départ.

Pour le reste, la remarque de Jean-Pierre Grand au sujet de l'Afrique est importante. Je pense que nous avons une diplomatie et des services de renseignement efficaces, mais il y a eu un manque de réactivité. Wagner, en Afrique, nous a chassés peu à peu. Nous n'avons pas analysé que nous étions en train de perdre pied et d'être discrédités par les Russes.

En 2014, personne n'a voulu réagir au moment de l'annexion de la Crimée. Cela posera un problème pour la sortie de guerre. J'ai entendu hier l'intervention de Pierre Laurent : la sortie de guerre se fera autour de la table et on discutera. La Crimée constituera-t-elle un enjeu ? Les Européens et l'OTAN accepteront-ils que l'Ukraine récupère militairement la Crimée ? Je pense que c'est différent pour le Donbass, mais la Crimée posera certainement un problème, car on ne fait jamais la paix qu'avec ses adversaires.

Il faudra bien se mettre un jour autour de la table et discuter. Il me paraît compliqué que les Américains et l'OTAN fournissent des matériels pour récupérer la Crimée même si, dans l'immédiat, ce n'est pas le sujet.

Quant à la cyberdéfense, elle est primordiale pour demain. Cédric Perrin en a parlé, en évoquant également les drones. Les Ukrainiens ont pris de l'avance en matière cyber, puisqu'ils ont pu répondre immédiatement. La cyberdéfense russe n'a pas été à la hauteur. Les Ukrainiens ont réagi avec l'aide de Microsoft.

Si l'Ukraine ne s'est pas effondrée, c'est bien parce que les Russes n'ont pas su mettre en œuvre d'actions interarmées. Leur puissance de feu aérienne n'a pas été utilisée convenablement. Cédric Perrin l'a dit tout à l'heure : tous les Ukrainiens pouvaient, avec leur téléphone portable, fournir immédiatement des renseignements. Ils ont su être très efficaces.

**M. Cédric Perrin, corapporteur.** – Ce conflit a été au départ conçu comme une opération spéciale qui ne devait durer qu'une dizaine de jours. Comme le disait Jean-Marc Todeschini, les Ukrainiens ont disséminé leur matériel, qu'il a été très difficile de mettre hors d'état de nuire.

L'arme aérienne n'ayant pas été employée comme elle aurait dû l'être, l'artillerie a occupé le terrain, et on en voit les conséquences aujourd'hui. Elle a repris ses lettres de noblesse. La dissuasion nucléaire est également essentielle mais elle n'est pas la réponse à tout. C'est un débat qui restera à éclairer dans le cadre de la LPM.

Faut-il conserver une défense conventionnelle ? Je pense bien évidemment que c'est nécessaire. Nous avons un certain nombre de munitions... mais c'est au regard du nombre de pièces d'artillerie dont nous disposons !

L'objectif est de continuer à discuter de tous ces points dans le cadre de la LPM.

**M. Pascal Allizard.** – Sans dévoiler notre rapport sur le retex de Barkhane et le terrorisme, je partage totalement ce qui vient d'être dit à propos des munitions. C'est très inquiétant.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Les Ukrainiens s'inquiètent énormément au sujet des munitions. Concernant la cybersécurité, il faut préparer la reconstruction de l'Ukraine dès à présent.

Notre ambassade fait un travail extraordinaire. Nous sommes le seul pays à avoir conservé une structure d'enseignement international en Ukraine. C'est un exemple parmi d'autres, mais il mérite d'être signalé.

**M. Jean-Marc Todeschini, corapporteur.** – L'armée russe ne dispose pas du relais des sous-officiers. Dans l'armée française, les sous-officiers sont des relais importants et peuvent prendre des initiatives. Dans l'armée russe, celles-ci sont réservées aux généraux.

**M. Philippe Paul, président.** – Merci. Nous allons à présent passer au vote. Le groupe socialiste n'y participe pas.

*La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication.*

*La réunion est close à 12 heures 20.*

**Mercredi 15 février 2023**

- Présidence de M. Christian Cambon, président

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Proposition de résolution européenne visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons le rapport de notre collègue Pascal Allizard sur la proposition de résolution européenne (PPRE) visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran.

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – La répression par les autorités iraniennes du mouvement de contestation de l'automne 2022, à la suite de la mort de Mahsa Amini, a été d'autant plus brutale et révoltante qu'elle s'est abattue sur une population qui s'est soulevée

contre les violences policières et pour la défense des droits des femmes. Je rappelle que cette étudiante de 22 ans a été arrêtée par la police des mœurs iranienne au seul motif d'avoir mal mis son voile.

De la fin septembre à la mi-décembre 2022, le mouvement de contestation populaire s'est étendu à tout le territoire iranien. Alors que les slogans et protestations étaient initialement centrés sur la défense des droits des femmes, ceux-ci se sont élargis à une remise en cause du port du voile, des méthodes policières, du clergé chiite et du Guide, l'ayatollah Khamenei, lui-même.

La réaction des autorités a été brutale. Le bilan de cette répression est, selon les organisations non gouvernementales (ONG) de 527 morts, avec près de 20 000 personnes arrêtées. Plus de vingt personnes ont été condamnées à mort et cinq d'entre elles ont été exécutées en décembre 2022 et janvier 2023. Il convient de dénoncer ici une stratégie policière de la terreur faite de tabassages au hasard dans les rues, de rafles aléatoires de groupes d'étudiants, de contrôle des réseaux sociaux et d'arrestations arbitraires. Elle se double d'une stratégie judiciaire de dissuasion qui fonctionne par l'incertitude de l'issue des procédures judiciaires, une simple arrestation pouvant conduire à des peines de prison disproportionnées, voire à la peine de mort.

En raison de ce climat de terreur, on peut comprendre que les manifestations aient presque totalement cessé en Iran. Nous n'en mesurons que mieux le courage de ces manifestantes qui ont ôté leur voile. On nous rapporte que la fracture est profonde entre les Iraniens et les autorités et que la contestation perdure dans la désobéissance civile, sur fond de crise économique, de coupures de gaz massives en plein hiver et de pénurie de produits de première nécessité.

En janvier dernier, notre commission a dénoncé, par un communiqué de presse, cette violence d'État et appelé à cesser les exécutions de condamnés à mort. Nous avons, ici même, entendu notre ambassadeur de France à Téhéran, Nicolas Roche, nous décrire le niveau de tension rarement atteint depuis la fondation de la République islamique en 1979. La lecture des considérants de la PPRE est édifiante quant au panel des violences perpétrées – tirs à balles réelles, détentions arbitraires, etc. – ou des menaces proférées – le ministre de l'éducation avait annoncé de possibles internements en centres de rééducation.

Compte tenu de cette situation, il est bien dans notre rôle de dénoncer les violations des droits de l'Homme en Iran et de soutenir le peuple iranien dans ses aspirations légitimes. Et au-delà des condamnations de principe, il est aussi légitime que nous nous interrogeons sur les actes et les mesures à prendre pour conduire les autorités iraniennes à cesser ces violences sur sa propre population.

Cette PPRE visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran a pour objet d'appeler le Gouvernement et l'Union européenne à renforcer les sanctions contre l'Iran au titre des violations des droits de l'Homme. Elle relève donc du champ de compétence des affaires étrangères ; c'est donc à ce titre que notre commission s'en saisit.

Je commencerai par un bref point de procédure. C'est notre collègue Nathalie Goulet qui a été à l'initiative de cette proposition de résolution européenne déposée le 4 janvier dernier. J'en ai été nommé le rapporteur par la commission des affaires européennes qui l'a adoptée le 2 février dernier, à l'unanimité, au bénéfice de modifications et de

reformulations que je qualifierais de substantielles, précisément dans le but de réunir le consensus le plus large autour d'un texte qui aurait vocation à porter la voix du Sénat dans la condamnation et l'appel à des sanctions vis-à-vis des autorités iraniennes.

En effet, la PPRE initiale de Mme Goulet franchissait plusieurs lignes rouges, les principales étant la cessation de l'accord de Vienne de 2015 sur le nucléaire iranien (JCPoA), le recensement des étudiants iraniens et leur expulsion en cas de lien familial avec des responsables iraniens frappés de sanctions pour violations des droits de l'Homme, enfin l'inscription du corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste des organisations terroristes. Je reviendrai plus en détail sur ces points.

Enfin, je n'oublie pas que notre collègue François Patriat et les membres de son groupe ont déposé le 1<sup>er</sup> décembre 2022 une proposition de résolution (PPR) en soutien au mouvement pour la liberté du peuple iranien. Ce texte relève d'une autre procédure qui ne donne pas lieu à un examen par une commission permanente. Déposée alors que des manifestations avaient encore lieu, et avant que le régime iranien ne procède à l'exécution de condamnés à mort, cette proposition de résolution, similaire à celle qui a été adoptée en novembre 2022 par l'Assemblée nationale, comporte notamment un important volet visant à condamner l'usage brutal et disproportionné de la force, les discriminations à l'encontre des femmes et des groupes minoritaires, l'usage de la torture et des mauvais traitements en détention. En revanche, elle ne prévoit pas d'appel à sanctions.

Même si elles ne relèvent pas des mêmes procédures d'examen, j'ai constaté que la PPRE de Mme Goulet et la PPR de M. Patriat étaient complémentaires, ce qui a forgé la méthode avec laquelle j'ai préparé le texte adopté par la commission des affaires européennes et qui vous est proposé ce matin.

Ainsi, les condamnations des pratiques des autorités iraniennes et le soutien au peuple iranien dans son aspiration à la démocratie et au respect de ses droits et libertés fondamentales ont été ajoutés dans le texte de la commission des affaires européennes, reprenant l'esprit de la PPR de M. Patriat. À l'inverse, le volet relatif aux sanctions contenu dans la PPRE de Mme Goulet devait impérativement être révisé à l'aune d'une lecture en phase avec les engagements internationaux de la France, notamment le JCPoA, ce qui suppose de ne pas rompre unilatéralement le dialogue avec l'Iran – ou ce qu'il en reste –, car tel n'est ni l'intérêt ni la volonté de la France. Conserver un canal de discussion s'avère indispensable, ne serait-ce que pour observer et condamner les manquements de l'Iran en matière nucléaire, mais aussi pour maintenir le contact avec nos ressortissants détenus arbitrairement en Iran, que nous désignons dorénavant sous les termes d'« otages d'État » depuis la diffusion par l'Iran en octobre dernier d'aveux forcés.

Au final, la proposition de résolution européenne modifiée et adoptée par la commission des affaires européennes que je vous propose d'adopter répond aux principes de méthode suivants : une convergence entre les deux textes ; la suppression de certaines lignes rouges, comme la sortie du JCPoA, d'une part, et le recensement et l'expulsion d'étudiants iraniens, d'autre part. Je trouvais choquant qu'on applique des sanctions à de jeunes hommes et femmes qui n'auraient a priori rien commis et dont la seule faute serait que les parents aient, eux, commis d'autres fautes. Cela me fait un peu penser au *Sippenhaft* allemand... Nous ne pouvons proposer, dans un tel texte, des sanctions ou des méthodes qui seraient contraires à nos propres valeurs. C'est pour cette raison que j'ai supprimé ce point.

Sur le nucléaire, laissons les négociations suivre leur cours.

Le texte prévoit de réécrire les appels à sanction selon une approche progressive. Nous prévoyons trois graduations dans l'évolution des sanctions demandées.

Premièrement, il s'agit d'élargir la liste des personnes et des entités qui font l'objet de mesures restrictives au titre du régime des droits de l'Homme. Il existe deux régimes de sanctions : un régime au titre des droits de l'Homme, qui est évoqué ici ; et un autre régime d'ordre plus judiciaire sur lequel nous reviendrons.

Quatre trains de sanctions ont d'ores et déjà été décidés par le Conseil de l'Union européenne les 17 octobre, 14 novembre, 12 décembre et 23 janvier dernier. Un cinquième paquet de sanctions serait en préparation pour la prochaine réunion du Conseil le 20 février prochain.

Deuxièmement, en cas de poursuite des atteintes aux droits fondamentaux et de maintien en détention des otages d'État, il est demandé d'élargir le panel et de renforcer les sanctions à d'autres mesures pouvant inclure des restrictions d'accès aux marchés de capitaux et à l'espace aérien de l'Union. Sur l'espace aérien, notre reformulation tient compte du besoin de maintenir un minimum de flux pour permettre à ceux qui veulent quitter l'Iran de le faire.

Nous nous réjouissons de la libération de Fariba Adelkhah, et exprimons notre soulagement. Pour autant, il faut se souvenir qu'elle a déjà été libérée, puis réincarcérée par le passé. Aussi, la priorité reste avant tout que son statut soit clarifié et qu'elle recouvre l'ensemble de ses libertés, y compris celle de revenir en France et de retourner librement en Iran - nos diplomates y travaillent activement. Par ailleurs, le sort de nos six autres ressortissants n'a pas évolué, raison pour laquelle notre communication doit être maîtrisée sur ce sujet.

Troisièmement, la possibilité d'inscrire des groupes et entités tels que le corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste des organisations terroristes de l'Union a fait l'objet d'une rédaction – elle-même objet d'un amendement – qui tient compte de la temporalité politique et des conditions juridiques d'une telle mesure, à savoir « le moment venu » – les ministres des affaires étrangères du Conseil de l'Union européenne sont appelés à se réunir le 20 février prochain, et ultérieurement, pour se prononcer sur un nouveau paquet de sanctions – et « sur la base de décisions de justice » – ce n'est pas qu'une formule de style puisque le prononcé par une autorité judiciaire d'une condamnation dans une activité criminelle est une condition en cours d'examen par le service juridique du Conseil. Attendons cette réponse.

Je pourrais rentrer plus dans le détail s'agissant de la dénonciation du soutien militaire apporté par l'Iran à la Russie, le manque de coopération de l'Iran dans la mise en œuvre du JCPoA ou encore de la fermeture de l'Institut français de recherche en Iran (Ifri).

Telles sont les principales caractéristiques de cette proposition de résolution européenne, et je vous proposerai deux amendements de précision rédactionnelle.

Pour conclure, je voudrais que nous ne perdions pas de vue que notre but premier est de soutenir le peuple iranien en nous gardant de l'instrumentalisation que peuvent en faire les autorités iraniennes. L'exercice des sanctions est toujours difficile à appréhender dans la mesure où ce régime tient l'étranger pour responsable des manifestations de l'automne 2022 et prend explicitement la France pour cible.

Nous ne devons transiger ni sur nos valeurs ni sur le message de fermeté à adresser aux autorités iraniennes, sans leur fournir de prétexte à une rupture ou une réaction irrémédiable. En ce sens, et sous réserve de notre débat, je forme le vœu que nous puissions exprimer des messages forts de soutien aux droits des femmes iraniennes, de condamnation et de sanction à l'encontre des autorités iraniennes, dans l'esprit de responsabilité qui nous anime.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci pour ce travail exhaustif. Mieux vaudrait que cette proposition de résolution sur un sujet très sensible rassemble le plus grand nombre de soutiens pour être efficace.

**M. François Patriat.** – Je remercie le rapporteur pour ces propos et pour son travail approfondi. Avec Nicole Duranton et André Gattolin, nous saluons la nouvelle rédaction amendée en commission des affaires européennes. Cette nouvelle version est plus responsable et plus équilibrée. La précédente rédaction mentionnait une cessation de l'accord de Vienne et l'inscription des Gardiens de la révolution à la liste des personnes impliquées dans des actes de terrorisme et faisant l'objet de mesures restrictives. N'oublions pas que près de sept otages sont encore retenus en Iran. Comment ferions-nous pour les libérer si l'on ne peut négocier avec les Gardiens de la révolution ?

Cette version procède à une actualisation bienvenue des dérives du régime iranien qu'elle nomme sans ambages, et dénonce à juste titre l'usage de la torture dans la répression des manifestations et l'accentuation des moyens de propagande à la télévision iranienne, qui diffuse notamment des aveux forcés des détenus.

Nous déplorons vivement la fermeture de l'Ifri, signe du durcissement aveugle et irresponsable du régime. Nous voterons sans réserve cette PPRE et retirons notre PPR.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Je remercie le rapporteur pour son travail. Il a fait évoluer le texte dans le bon sens. La situation en Iran est terrible depuis la mort de Mahsa Amini, avec, chaque jour, des arrestations arbitraires, des déportations, des condamnations à mort, des pendaisons en public, parfois pour crime de guerre contre Dieu. La répression s'abat, aveugle, violente, sanglante. Malgré tous les séides, elle n'arrive pas à écarter le mouvement populaire, où les femmes sont en première ligne. Souvenons-nous des propos glaçants entendus ici : le régime peut faire pire... Pour l'instant, c'est toujours la police des mœurs qui agit. Si c'est l'armée, nous risquons un bain de sang.

Les déclarations solennelles et autres langages diplomatiques n'effraient pas beaucoup le régime des mollahs. C'est pourquoi notre groupe est favorable à de nouvelles sanctions, prises à l'échelle européenne.

Certes, le Conseil européen ne cesse de rallonger la liste des personnes et des organismes faisant l'objet de mesures restrictives : gel des avoirs, interdiction de pénétrer sur le territoire européen ou interdiction d'export vers l'Iran des équipements sensibles. Il a également élargi la liste, d'abord à ceux qui ont porté atteinte à la vie de cette jeune femme, puis aux chefs de la police locale, à l'ensemble des militaires plus hauts gradés, au ministre de l'information et à celui de l'intérieur. Le régime iranien prétend que des personnalités européennes encourageraient la violence en Iran ! Le groupe SER pense qu'il est temps d'aller plus loin.

Le texte a été amélioré et nous convient globalement, avec des précisions sur la nécessité d'adopter des sanctions renforcées et la suppression du considérant appelant à la cessation définitive de l'accord sur le nucléaire iranien ; nous devons maintenir une capacité de dialogue. L'accord semblait à portée de main, mais les relations se sont retendues. Les négociations doivent continuer. Il nous faut conserver une capacité de dialogue pour libérer nos otages.

Je salue également la suppression du considérant, qui m'avait profondément choquée, relatif aux sanctions contre les étudiants iraniens sur le territoire européen, alors qu'ils n'ont rien fait, au motif que leurs parents auraient participé à des actes de violence.

Même si je ne l'approuvais pas de prime abord, je suis d'accord pour garder sous le coude, en quelque sorte, pour des sanctions futures, l'accès au marché des capitaux et l'accès à l'espace aérien. Vos arguments, notamment pour protéger nos six otages, m'ont convaincue.

Toutefois, nous souhaitons clairement l'inscription des Gardiens de la révolution sur la liste européenne des organisations terroristes, comme le Parlement européen l'a proposé le 3 janvier dernier. La version allégée du considérant 44 n'est pas assez ferme. Il faut augmenter la pression sur le régime iranien, montrer maintenant une certaine détermination et donner de l'espoir à la population. Nous proposons un amendement pour supprimer deux termes : d'abord « le moment venu », car le moment est venu d'agir. Votre argument sur la temporalité ne pèse pas. Ensuite, il faut supprimer « sur la base de décisions de justice », expression utilisée par Josep Borrell pour la première fois ; elle n'a jamais été utilisée dans d'autres cas d'inscription sur la liste. Pourquoi l'adopter ? Je n'ai pas très bien compris quelle était la temporalité. Marquons le coup contre les Gardiens de la révolution, et votez notre amendement. Le groupe SER votera ce texte.

**M. Joël Guerriau.** – On pourrait considérer qu'il y a une forme de contradiction à recevoir l'ambassadeur de France en Iran à huis clos et d'ouvrir un débat public sur le sujet pour voter une PPRE...

**M. Christian Cambon, président.** – Je rappelle que la proposition de résolution fait l'objet d'un débat qui peut d'ailleurs se prolonger en séance publique.

**M. Joël Guerriau.** – C'est un sujet extrêmement délicat. Je ne remets pas en cause la PPRE. Nous avons encore des otages en Iran. Soyons prudents.

L'accord de Vienne du 14 juillet 2015 était de bonne nature et a permis d'ouvrir un vrai dialogue avec l'Iran. En mai 2018, une décision unilatérale de Donald Trump a mis fin à cet accord. Désormais, l'Iran ne souhaite plus dialoguer. Quoi qu'on dise ou qu'on fasse, cela ne les impactera pas.

Les modifications à la PPRE sont de bonne nature, eu égard à cette précaution. C'était une erreur d'inclure les retours vers l'Iran d'étudiants iraniens en France, car le peuple doit être bien traité. J'espère que par ce biais nous retrouverons le dialogue, même si je ne vois pas beaucoup de possibilités de dialogue avec le régime actuel, en raison des frustrations laissées par l'accord de Vienne.

Nous approuvons l'ensemble des propositions du rapporteur et le remercions pour cette excellente présentation que nous partageons en totalité.

**M. Alain Cazabonne.** – La condamnation des Gardiens de la révolution doit être beaucoup plus ferme.

Sur le nucléaire, je comprends qu'on veuille éviter d'en parler au motif qu'il y aurait des négociations en cours. Est-ce précisé dans le texte ? Sinon rappelons les exigences de l'accord sur le nucléaire.

**M. Guillaume Gontard.** – J'ai une pensée pour les jeunes gens et les jeunes femmes se battant pour leur liberté et le mouvement « Femme, vie, liberté ». Je remercie Nathalie Goulet et François Patriat dont le travail fonde ces résolutions. J'ai échangé avec Nathalie Goulet sur les points de blocage de la rédaction.

Le GEST salue les modifications bienvenues. Le dialogue ne doit pas cesser, et les sanctions doivent être graduées. La suppression des sanctions sur les étudiants nous satisfait, de même que la volonté de ne pas couper toute discussion sur le nucléaire.

Je soutiens l'amendement du groupe SER sur les Gardiens de la révolution : il faut les ajouter immédiatement à la liste des organisations terroristes. Le GEST votera cette proposition de résolution.

**M. Alain Joyandet.** – Je salue le travail du rapporteur. J'insiste sur un point de forme exemplaire : nous sommes partis d'une proposition de résolution qui ne représentait pas l'ensemble des sensibilités du Parlement. Or en travaillant ensemble, on peut arriver à de bons résultats et nous aboutissons à une position singulière pour la France. Que ce soit un exemple pour d'autres sujets. Le texte final sera assez équilibré avec une condamnation sans réserve et la recherche du maintien des conditions d'un dialogue. Nous ne sommes pas des jusqu'aboutistes ni des va-t-en-guerre.

Notre commission a un rôle particulier. Chacun a apporté une véritable contribution à la position de la France, pour qu'elle reste ferme sur ses valeurs, et ouverte pour conserver le peu d'espoir dont nous avons besoin pour traiter les conflits internationaux. C'est un bon travail qui rassemble tous les groupes politiques, je le répète, même si on peut encore débattre de certains points comme le considérant concernant les Gardiens de la révolution.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est en effet un travail de tous les groupes pour aboutir à un texte commun.

**M. Pierre Laurent.** – Je salue également le travail du rapporteur. Nous appuierons la résolution proposée. Nous aurons probablement un vote unanime sur ce texte qui propose une condamnation ferme, avec des moyens appropriés.

Le CRCE s'abstiendra sur l'amendement du groupe SER, même si nous condamnons totalement l'action des Gardiens de la révolution. Mais un jour, il faudra débattre de la nature de la liste des organisations terroristes et sur la façon dont elle est utilisée politiquement. Elle a été mise en place dans les conditions qu'on connaît, utilisée parfois à des fins discutables... Nous nous interrogeons davantage sur la liste que sur la proposition, car nous partageons la volonté d'une dure condamnation des Gardiens de la révolution.

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

*Article unique*

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – L'amendement COM-2 précise le libellé de la proposition de M Hadrien Ghomi qui, à la suite de son adoption le 28 novembre 2022, est devenue la résolution n° 35 de l'Assemblée nationale.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – L'amendement COM-3 précise les dates des décisions du Conseil de l'Union européenne ayant conduit, les 17 octobre, 4 novembre et 12 décembre 2022 ainsi que le 23 janvier 2023, à l'adoption de quatre paquets de sanctions à l'encontre des autorités iraniennes au titre du régime de violation des droits de l'Homme.

*L'amendement COM-3 est adopté*

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – L'amendement COM-1 supprime les mentions « le moment venu » et « et sur la base de décisions de justice ». Certains veulent retirer le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) de cette liste, mais ce n'est pas l'objet de cette résolution. Donnons un signal fort à la population qui se bat.

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – Avis défavorable. En premier lieu, le corps des Gardiens de la révolution islamique, comme entité, est déjà sanctionné à plusieurs titres, en vertu du régime de sanction des armes de destruction massive depuis 2011 et au titre de la Syrie pour ce qui concerne sa branche extérieure, Al-Qods. Plusieurs de ses branches régionales font également l'objet de sanctions au titre du régime des droits de l'Homme. Ces sanctions appellent un gel des avoirs et des actifs des entités et personnes visées, ainsi qu'une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union européenne.

L'inscription du corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste des organisations terroristes de l'Union est soumise à une double condition : d'abord politique, puisqu'après le vote du Parlement européen en ce sens, il est prévu que les ministres des affaires étrangères du Conseil de l'Union européenne se réunissent à nouveau le 20 février prochain ; ensuite juridique, car une telle inscription nécessite qu'une condamnation dans une activité criminelle ait été prononcée par une autorité judiciaire – et probablement d'un État membre. Nous ne savons pas encore si l'on peut se référer aux condamnations des autorités judiciaires du Royaume-Uni ou des États-Unis, ou s'il faut que ce soit une condamnation d'une juridiction d'un État membre. Ce critère est actuellement à l'étude par le service juridique du Conseil.

Je comprends l'interrogation du groupe SER. Mon avis défavorable n'est pas une réponse binaire. Nous nous sommes interrogés sur la possibilité de ne pas en parler du tout – cela n'aurait pas été très courageux – ou d'exiger immédiatement cette inscription. Nous sommes parvenus à une rédaction diplomatique. Cette rédaction pose le principe de la sanction, mais prend en compte un facteur temps et les vérifications juridiques nécessaires.

Soyons conscients que c'est probablement l'une des plus grosses lignes rouges que nous pouvons fixer au régime iranien actuel. C'est peut-être un fusil à un coup... Écrivons que cela peut arriver et que si c'est nécessaire, nous le ferons, mais conservons une réserve rédactionnelle.

**M. Rachid Temal.** – Certes, des mesures ont déjà été prises contre les Gardiens de la résolution, mais la résolution prouve qu'on peut trouver des sanctions supplémentaires. Appliquons-les immédiatement et non « le moment venu ».

Soit nous nous exprimons avant l'Union européenne et nous portons des valeurs, un enjeu et un combat, soit nous nous exprimons après pour dresser un constat. On ne peut à la fois parler avant, tout en attendant ce qui se passera ensuite. Ce serait contradictoire.

Sur l'argument juridique, je n'ai pas souvenir d'un État qui ait condamné la Corée du Nord... Nous prenons des décisions toute l'année sur de multiples sujets, et là, vous voulez que dorénavant, il faille attendre une décision de justice. M. Joyandet expliquait à juste titre que notre commission avait un rôle particulier. Si désormais, nous ne voulons pas prendre position avant qu'il y ait une décision de justice d'un État membre de l'Union européenne, cela change totalement notre approche. Fait-on du droit, de la diplomatie ou de la politique ? Faisons de tout !

Certes, il y a des otages d'État. Mais dans ce cas, ne prenons aucune décision et laissons faire les diplomates. Or ce n'est pas la voie que nous choisissons. Soit ne faisons rien, soit nous nous prononçons vraiment. Le rôle historique de la France, c'est de porter des valeurs fortes. Nous sommes en train de voter une proposition de résolution !

C'est ce pilier du régime qui massacre, tue, emprisonne et violente le peuple iranien : il faut viser les Gardiens de la révolution et les condamner, directement, sans attendre demain.

Soit on décale le vote de la proposition de résolution de quinze jours, soit on la vote aujourd'hui, mais en gardant la sanction contre les Gardiens de la révolution. Sinon, ce sera un pétard mouillé.

**M. André Vallini.** – Cela s'inscrit dans la droite ligne des propos de M. Joyandet.

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – Il n'y a pas de « si » dans le texte, même si nous précisons « le moment venu ». Les faits sont établis. Mais quand le moment politique sera venu, il faudra le faire. Cela peut être la semaine prochaine comme dans six mois. Ce n'est pas nous qui allons décider de ce moment. Conserver une notion de temporalité me semble important.

Sur l'aspect juridique, la position doit être présentée au Conseil la semaine prochaine. Notre proposition n'enlève rien à la situation de fond. Nous ne refusons pas de prendre position, mais nous demandons l'inscription le moment venu sous réserve des vérifications juridiques. Je ne vois pas en quoi cela pose problème. Nous avons essayé de trouver un texte équilibré sans exclure la possibilité de l'inscription sur cette liste, mais en respectant une certaine forme.

**M. Christian Cambon, président.** – Une résolution a une portée politique, mais n'entraîne pas d'effet juridique dans l'immédiat. Le texte du rapporteur a fait consensus parmi les différents groupes, préservons ce consensus.

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

*L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de résolution européenne est adopté à l'unanimité.*

**M. Christian Cambon, président.** – Je remercie le rapporteur et les groupes qui ont travaillé sur ce sujet gravissime, ce qui permet à la commission d’adopter un avis très clair.

**Audition de M. Luc Hallade, ambassadeur de France au Burkina Faso**

Cette audition n’a pas fait l’objet d’un compte rendu.

*La réunion est close à 12h50.*



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 14 février 2023

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

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

### **Proposition de loi visant à améliorer l'encadrement des centres de santé – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Philippe Mouiller, président.** – Mes chers collègues, je vous prie d'excuser l'absence de notre présidente Catherine Deroche.

Nous débutons notre réunion par l'examen des amendements au texte de la commission sur la proposition de loi visant à améliorer l'encadrement des centres de santé, qui sera discutée en séance publique cet après-midi.

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

##### *Avant l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Jean Sol, rapporteur.** – L'amendement n° 12 étend l'obligation d'agrément à l'ensemble des activités des centres de santé. J'y suis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.*

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

**M. Jean Sol, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement n° 6, qui limite l'agrément aux activités dentaires et ophtalmologiques aux seules activités majoritaires au sein du centre.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.*

**M. Jean Sol, rapporteur.** – L'amendement n° 13 prévoit l'obligation de présence des dentistes et ophtalmologues pour le fonctionnement de leurs activités. Il est, à mon sens, satisfait. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.*

**M. Jean Sol, rapporteur.** – L'amendement n° 14 interdit l'agrément de centres de santé en zones sur-dotées. J'émet un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14.*

**M. Jean Sol, rapporteur.** – L'amendement n° 20 supprime le caractère provisoire de l'agrément délivré. J'y suis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20.*

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

**M. Jean Sol, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 5, 17 rectifié et 21 rectifié, qui excluent les établissements de santé à but lucratif des gestionnaires de centres de santé.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 5, 17 rectifié et 21 rectifié.*

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

*La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination rédactionnelle n° 24.*

**M. Jean Sol, rapporteur.** – L'amendement n° 22 exclut les liens avec des sociétés non lucratives du champ des incompatibilités entre fonctions dirigeantes d'un organisme gestionnaire et direction d'un centre de santé. J'y suis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22.*

**M. Alain Milon.** – Il faudra tout de même, à un moment ou à un autre, réfléchir à une régulation des centres capitalistes dans le domaine de santé.

***Article 2***

**M. Jean Sol, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 1 rectifié, 2 rectifié, 7, 10, 19 et 23, qui visent à positionner le comité dentaire ou ophtalmologique au niveau des organismes gestionnaires et à prévoir la présence du gestionnaire de centre dans sa composition.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 1 rectifié, 2 rectifié, 7, 10, 19 et 23.*

**M. Jean Sol, rapporteur.** – L'amendement n° 25 tend à permettre d'intégrer des professionnels paramédicaux au comité. Dans le cas des comités ophtalmologiques, il serait, par exemple, pertinent de permettre aux orthoptistes de prendre part aux travaux d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins, dont le comité est garant. Je vous propose un avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 25.*

**M. Jean Sol, rapporteur.** – L'amendement n° 26 renforce les obligations d'identification des professionnels réalisant les soins des patients pris en charge en centre de santé, en prévoyant une information sur les praticiens dès la prise de rendez-vous ; je vous propose de le soutenir.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 26.*

**M. Jean Sol, rapporteur.** – L'amendement n° 11 rectifié plafonne le nombre d'assistants médicaux et dentaires. Par souci de clarté, j'en sollicite le retrait, au profit de l'amendement n° 3 rectifié. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 11 rectifié et, à défaut, y sera défavorable. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié.*

### **Après l'article 2**

**M. Jean Sol, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement n° 9, qui abroge l'autorisation de dérogation, à titre expérimental, au salariat dans les centres de santé.

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

### **Article 4**

**M. Jean Sol, rapporteur.** – L'amendement n° 16 apporte une précision quant à l'obstacle mis à la réouverture d'un centre en cas de mesure de suspension ou de fermeture. J'en sollicite le retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 16 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 8**

**M. Jean Sol, rapporteur.** – L'amendement n° 18 vise à rendre la procédure de déconventionnement d'urgence applicable aux centres de santé et corrige une disposition lacunaire de la dernière loi de financement de la sécurité sociale : j'y suis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18.*

### **TABLEAU DES AVIS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. FICHET	12	Extension de l'obligation d'agrément à l'ensemble des activités des centres de santé	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Procédure d'agrément des centres de santé pour les activités dentaires et ophtalmologiques</b>			
Mme COHEN	6	Limitation de l'agrément aux activités dentaires et ophtalmologiques lorsqu'elles sont majoritaires au sein du centre	<b>Défavorable</b>
Mme LE HOUEROU	13	Obligation de présence des dentistes et ophtalmologues pour le fonctionnement de leurs activités	<b>Défavorable</b>
M. FICHET	14	Interdiction de délivrance d'agrément pour les centres de santé dans les zones dans lesquelles le niveau de l'offre de soins est particulièrement élevé	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	20	Suppression du caractère provisoire de l'agrément délivré	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> bis A</b>			
Mme COHEN	5	Exclusion des établissements de santé à but lucratif des gestionnaires possibles de centres de santé	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme LE HOUEROU	17 rect.	Exclusion des établissements de santé à but lucratif des gestionnaires possibles de centres de santé	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	21 rect.	Exclusion des établissements de santé à but lucratif des gestionnaires possibles de centres de santé	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis</b>			
<b>Prévention des conflits d'intérêts pour l'exercice de fonctions dirigeantes d'un centre de santé</b>			
M. SOL	24	Coordination rédactionnelle	<b>Favorable</b>
Mme PONCET MONGE	22	Exclusion des liens avec des sociétés non lucratives du champ des incompatibilités entre fonctions dirigeantes d'un organisme gestionnaire et direction d'un centre de santé	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Création d'un comité médical ou dentaire et information des patients sur les professionnels exerçant dans les centres de santé</b>			
M. GUERRIAU	1 rect.	Positionnement du comité dentaire ou ophtalmologique au niveau des organismes gestionnaires et présence du gestionnaire de centre dans sa composition	<b>Défavorable</b>
Mme DELATTRE	2 rect.	Positionnement du comité dentaire ou ophtalmologique au niveau des organismes gestionnaires et présence du gestionnaire de centre dans sa composition	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	7	Positionnement du comité dentaire ou ophtalmologique au niveau des organismes gestionnaires et présence du gestionnaire de centre dans sa composition	<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	10	Positionnement du comité dentaire ou ophtalmologique au niveau des organismes gestionnaires et présence du gestionnaire de centre dans sa composition	<b>Défavorable</b>
Mme ESTROSI SASSONE	19 rect.	Positionnement du comité dentaire ou ophtalmologique au niveau des organismes gestionnaires et présence du gestionnaire de centre dans sa composition	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	23	Positionnement du comité dentaire ou ophtalmologique au niveau des organismes gestionnaires et présence du gestionnaire de centre dans sa composition	<b>Défavorable</b>
M. SOL	25	Extension aux professionnels de santé de la composition des comités dentaire ou ophtalmologique	<b>Favorable</b>
M. SOL	26	Précision relative à l'information des patients relative aux professionnels qui les prennent en charge	<b>Favorable</b>
Mme LE HOUEROU	11 rect.	Plafonnement du nombre d'assistants médicaux et dentaires	<b>Défavorable</b>
Mme IMBERT	3 rect. <i>bis</i>	Plafonnement du nombre d'assistants médicaux en ophtalmologie	<b>Favorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
Mme COHEN	9	Abrogation de l'autorisation de dérogation, à titre expérimental, au salariat dans les centres de santé	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b> <b>Conséquences emportées par une décision de suspension ou de fermeture d'un centre de santé pour manquement à ses obligations</b>			
M. FICHET	16	Précision de l'obstacle mis à la réouverture d'un centre en cas de mesure de suspension ou de fermeture	<b>Défavorable</b>
<b>Article 8</b> <b>Sanctions applicables en cas de manquement par les centres de santé à leurs obligations légales et réglementaires</b>			
M. IACOVELLI	18	Application de la procédure de déconventionnement d'urgence des centres de santé	<b>Favorable</b>

### **Proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Philippe Mouiller, président.** – Nous allons maintenant examiner les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé, qui sera, elle aussi, examinée en séance publique cet après-midi. Nous commençons par l'examen des amendements de la rapporteure.

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEURE**

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

*L'amendement rédactionnel n° 89 est adopté.*

##### *Article 3 bis*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 90 prévoit une indemnisation, à la charge du patient défaillant, pour tout professionnel de santé concerné par un rendez-vous non honoré, et non au bénéfice des seuls médecins.

**M. Alain Milon.** – Un rendez-vous non honoré sans raison légitime ?

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Bien sûr.

**Mme Émilienne Poumirol.** – Nous voterons contre. Nous avons déposé un amendement de suppression de l'article.

*L'amendement n° 90 est adopté.*

**Article 4 decies**

*L'amendement de coordination n° 88 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION****Avant l'article 1<sup>er</sup>**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 74 vise à reconnaître le médecin généraliste comme « seul responsable du parcours de soins, de sa coordination et de l'adressage pour le second recours. » La loi reconnaît déjà aux généralistes les missions d'orienter les patients dans le système de soins, de s'assurer de la coordination des soins et de contribuer au suivi des maladies chroniques. L'amendement me semble donc largement satisfait en droit. En outre, d'autres professionnels de santé peuvent utilement intervenir dans le parcours de soins.

Enfin, nous avons supprimé, en commission, la demande de rapport sur la pertinence de supprimer l'adressage préalable du médecin traitant, précisément pour réaffirmer son rôle dans le parcours de soins.

Je suis donc défavorable à cet amendement.

**M. Alain Milon.** – Je cosignerai cet amendement, comme je l'ai proposé à M. Chasseing ce matin. En effet, il n'est parfois pas inutile de rappeler certains termes du droit.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74.*

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

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Je suis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié, qui vise à supprimer l'article 1<sup>er</sup>, relatif à l'accès direct aux infirmiers en pratique avancée (IPA). Cet article a été largement revu par notre commission pour mieux encadrer l'accès direct et la primo-prescription. Il permettra d'améliorer l'attractivité de la pratique avancée et les conditions de prise en charge.

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

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Les amendements n<sup>os</sup> 78, 42, 53, 77, les amendements identiques n<sup>os</sup> 7 rectifié et 36 rectifié, ainsi que les amendements identiques n<sup>os</sup> 8 rectifié et 37 rectifié tendent, pour la plupart, à revenir sur les compétences attribuées aux IPA par l'article 1<sup>er</sup>.

Ainsi, l'amendement n° 78 supprime l'accès direct et la primo-prescription. L'amendement n° 77 supprime la primo-prescription. L'amendement n° 53 supprime la primo-prescription et rétablit, en la matière, l'expérimentation votée en 2022. Les amendements identiques n<sup>os</sup> 7 rectifié et 36 rectifié limitent l'accès direct à un exercice protocolisé avec le médecin. Les amendements identiques n<sup>os</sup> 8 rectifié et 37 rectifié suppriment la mention d'actes sans adressage préalable.

L'accès direct et la primo-prescription correspondent à des attentes importantes des IPA et doivent améliorer les conditions de prise en charge des patients. Ils ne seront possibles que dans le cadre d'un exercice coordonné avec le médecin. La commission a, d'ailleurs, renforcé les conditions, en réservant l'accès direct aux structures les plus intégrées, partageant une patientèle commune.

En outre, le décret sur les IPA prévoit déjà qu'ils n'exercent que dans le cadre d'un protocole d'organisation conclu avec le médecin : cette condition est donc déjà satisfaite en droit.

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

Enfin, l'amendement n° 42 prévoit que les ordres professionnels soient saisis préalablement à toute adoption d'un décret relatif aux compétences d'un auxiliaire médical en pratique avancée. Le texte prévoit déjà la consultation de l'Académie de médecine et des professionnels concernés. En commission, nous l'avons enrichi pour y ajouter la saisine de la Haute Autorité de santé (HAS).

Je vous propose d'émettre un avis favorable à cet amendement : cette implication permettra d'inclure les ordres dans les réflexions relatives au partage des tâches, à la suite des travaux importants menés ces derniers mois par le Comité de liaison des institutions ordinaires (Clio).

**M. Alain Milon.** – Je crois que cette proposition de loi, malgré les efforts énormes de Mme la rapporteure pour la rendre acceptable, dresse les professionnels de santé les uns contre les autres. Les amendements proposés améliorent le texte, que la rapporteure a déjà amélioré. J'appelle à les voter, malgré son avis défavorable, sachant que, même s'ils étaient adoptés, le texte tel qu'il sera issu des travaux de notre commission entraînera des difficultés d'application considérables sur le terrain. Il aurait fallu une vraie loi d'organisation territoriale de la santé autour des professionnels de santé regroupés entre eux. Or ce n'est pas ce que prévoit cette proposition de loi, que je ne voterai pas, sans que cela remette en cause le travail effectué par Mme la rapporteure. Pour le moment, je voterai ces amendements.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 78, de même qu'aux amendements n°s 53 et 77, aux amendements identiques n°s 7 rectifié et 36 rectifié, et aux amendements identiques n°s 8 rectifié et 37 rectifié. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 42.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 41 vise à reconnaître, lorsqu'une prescription est réalisée par un IPA, la qualité de membre de l'équipe de soins au pharmacien, afin que celui-ci puisse prendre connaissance du protocole d'organisation établi entre le médecin et l'IPA.

Les conditions dans lesquelles un IPA pourra prescrire le maintien, notamment, des protocoles d'organisation actuels devront être déterminées par décret en Conseil d'État. Je vous propose, sur l'opportunité d'inclure le pharmacien dans l'équipe de soins, de solliciter l'avis du Gouvernement.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 41.*

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

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 75 supprime la possibilité pour les infirmiers de prescrire des examens complémentaires et produits de santé définis par arrêté dans le cadre du traitement de plaies, tandis que l'amendement n° 69 soumet cette prescription à un avis systématique du médecin traitant.

Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> bis visent à permettre aux infirmiers exerçant en structure d'exercice coordonné et ayant suivi une formation complémentaire de prendre en charge de manière plus autonome les plaies. La surveillance des plaies figure déjà, pour partie, dans le rôle propre de l'infirmier. Supprimer la possibilité de prescrire des examens complémentaires ou la soumettre à un avis systématique du médecin traitant viderait de leur sens ces dispositions. En conséquence, mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 75 et 69.*

**Article 2**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 2 rectifié vise à supprimer l'article 2, autorisant l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes.

La commission a déjà cherché à mieux encadrer l'accès direct en le réservant aux structures les plus intégrées et en limitant le nombre maximal de séances en l'absence de diagnostic médical préalable. Dans ces conditions, l'accès direct est souhaitable pour faciliter l'accès aux masseurs-kinésithérapeutes et libérer du temps médical. Aussi, mon avis est défavorable.

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

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 9 rectifié tend à restreindre l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes en prévoyant que celui-ci est limité à un exercice protocolisé avec le médecin. La commission a déjà encadré l'accès direct en le limitant aux structures d'exercice coordonné les plus intégrées et en prévoyant que le nombre de séances de masso-kinésithérapie sans diagnostic médical préalable ne peut excéder cinq. Mon avis est donc défavorable.

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

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 21 supprime la sanction prévue lorsque le masseur-kinésithérapeute ne transmet pas le bilan ou le compte rendu des soins au médecin traitant ou lorsqu'il ne les verse pas au dossier médical partagé (DMP). Avis favorable.

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

**Article 2 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 10 rectifié, 26 et 38 rectifié visent à supprimer l'article 2 bis, qui ouvre aux masseurs-kinésithérapeutes la possibilité de prescrire une activité physique adaptée (APA) non remboursée par l'assurance maladie.

Cet article s'inscrit dans la continuité de la loi sur le sport de 2022, qui permet aux masseurs-kinésithérapeutes d'adapter les prescriptions médicales d'activité physique adaptée. La commission a cherché à mieux encadrer ces compétences, en prévoyant qu'un décret fixerait les conditions de prescription d'APA, après avis de la HAS et de l'Académie nationale de médecine. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

*La commission demande le retrait des amendements identiques n<sup>os</sup> 10 rectifié, 26 et 38 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

### ***Après l'article 2 bis***

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Je vous propose de considérer comme irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution l'amendement n° 31 qui concerne les services de prévention et de santé au travail.

*L'amendement n° 31 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 27 prévoit une demande de rapport relatif au parcours d'accompagnement des personnes ayant reçu un traitement contre le cancer et, plus largement, l'opportunité d'élargir la prescription d'activité physique adaptée.

Conformément à la doctrine habituelle de la commission sur les demandes de rapport, j'émet un avis défavorable sur cet amendement. Cependant, le groupe d'études Cancer pourrait se pencher sur ce sujet.

**Mme Émilienne Poumirol.** – Certes, je connais la doctrine de la commission, mais je veux souligner l'importance de la prescription d'APA pour les personnes ayant reçu un traitement contre le cancer notamment.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – D'où ma proposition de saisir le groupe d'études Cancer.

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

### ***Article 3***

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 22 vise à rétablir l'appartenance à une communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS) comme condition suffisante pour autoriser l'accès direct aux orthophonistes. La commission a préféré supprimer cette condition pour les IPA, les masseurs-kinésithérapeutes comme les orthophonistes, considérant que l'appartenance à une CPTS n'offrait pas des garanties de coordination suffisantes. De taille très inégale, elles ne sont pas des structures de fourniture de soin. C'est pourquoi je vous propose de traiter équitablement les trois professions et d'émettre, en conséquence, un avis défavorable.

**M. Alain Milon.** – Je suis d'accord, mais il faudrait envisager que l'adhésion des professionnels à une CPTS ne soit plus simplement volontaire de manière à avancer sur le sujet.

**M. Philippe Mouiller, président.** – Sans compter un débat sur l’efficacité des CPTS !

**Mme Émilienne Poumirol.** – À Paris, seuls sept orthophonistes font partie d’une CPTS, ce qui limite totalement l’accès direct à ces spécialistes, qui ont pourtant une formation pour poser des diagnostics.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 22.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Les amendements identiques n°s 55 et 67 visent à préciser que l’obligation de verser le bilan initial et le compte rendu des soins dans le dossier médical partagé (DMP) ne s’applique que lorsque celui-ci est ouvert pour le patient considéré.

La loi de 2019 offre, en effet, la possibilité au patient de refuser l’ouverture de son espace numérique de santé. Cependant, l’obligation vise les cas dans lesquels le DMP est ouvert ; il ne pourrait pas être reproché à un orthophoniste de ne pas avoir alimenté un DMP qui n’existe pas.

Dans ces conditions, je demande le retrait de ces amendements identiques ; à défaut, mon avis sera défavorable.

*La commission demande le retrait des amendements identiques n°s 55 et 67 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 3 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Les amendements identiques n°s 28, 50, 73 et 86 visent à supprimer l’article 3 bis ajouté par la commission pour lutter contre les rendez-vous non honorés. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 28, 50, 73 et 86.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L’amendement n° 48 rectifié prévoit de mettre en place une pénalité en cas de récurrence de rendez-vous non honorés. Il ne prévoit cependant pas d’indemnité en faveur du professionnel de santé, alors même que l’absence du patient lui fait perdre du temps utile aux soins.

En outre, le dispositif de l’article, contrairement au présent amendement, laisse aux partenaires conventionnels le soin de définir les conditions de l’indemnisation et de la mise à la charge de l’assuré social, ce qui semble préférable. Avis défavorable.

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

### **Article 4**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L’amendement n° 57 précise la qualité universitaire de la formation permettant à un assistant dentaire de contribuer aux soins.

La formation permettant d’accéder aux missions d’assistant dentaire de niveau II est actuellement discutée par la branche professionnelle et le ministère. Cette formation

continue ne sera pas nécessairement universitaire. Il ne semble donc pas préférable de rigidifier la loi sur ce point. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57.*

#### **Article 4 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 82 vise à supprimer l'article 4 bis, qui limite le nombre d'assistants dentaires de niveau II. Avis défavorable.

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

#### **Article 4 ter**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 33 tend à rétablir les dispositions relatives à la responsabilité collective des professionnels à la permanence des soins, supprimées par la commission. Ces dispositions ne reviennent pas sur le principe du volontariat et inquiètent inutilement les professionnels. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 32 rectifié vise à associer les CPTS à la définition des modalités de mise en œuvre de la permanence des soins. La loi associe déjà à cette définition les représentants des professionnels de santé, dont les ordres professionnels, et les centres de santé. Les CPTS, qui ont pour rôle l'amélioration de l'accès aux soins, participent déjà à la mise en œuvre de la permanence. Avis défavorable.

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

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 23 vise à limiter la permanence des soins ambulatoires à 23 heures. Les modalités d'organisation de la permanence des soins sont définies localement par les agences régionales de santé (ARS), qui établissent un cahier des charges régional tenant compte des besoins de soins non programmés.

Si la permanence des soins ambulatoires est très largement assurée en soirée et le week-end, le niveau de couverture est en revanche, d'ores et déjà, beaucoup plus faible en nuit profonde : le Conseil national de l'ordre des médecins (Cnom) fait état de 77 % de zones blanches.

Je vous propose de laisser aux ARS le soin de définir les modalités appropriées d'organisation et d'émettre un avis défavorable.

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

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 30 prévoit que les professionnels de plus de cinquante-cinq ans n'ont pas vocation à participer à la permanence des soins et n'y concourent que s'ils le souhaitent.

Or la permanence des soins est déjà fondée, depuis le début des années 2000, sur le principe du volontariat. Je propose donc le retrait de cet amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 30 et, à défaut, y sera défavorable.*

***Après l'article 4 ter***

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 5 vise à conditionner le conventionnement d'un médecin libéral en zone sur-dense à la cessation d'activité d'un médecin exerçant dans la même zone.

Le conventionnement sélectif n'est pas une solution aux problèmes de démographie médicale : les zones sous-dotées représentent aujourd'hui presque 90 % du territoire national. Il risquerait, au contraire, de décourager l'installation. Mon avis est défavorable.

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

***Article 4 quater (supprimé)***

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 34 et 81 visent à rétablir l'article 4 *quater* relatif à l'engagement territorial des médecins. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 34 et 81.*

***Article 4 sexies***

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Les préparateurs en pharmacie ont été autorisés à vacciner contre la Covid-19, la grippe ou la variole du singe à titre dérogatoire, et à l'instar d'autres professionnels de santé, dans les contextes épidémiques que nous connaissons.

L'amendement n° 66 permet aux préparateurs en pharmacie, cette fois-ci à titre pérenne, d'administrer les mêmes vaccins que peuvent déjà réaliser les pharmaciens aux termes d'un arrêté du 21 avril 2022. L'arrêté prévoit en effet une liste de quatorze vaccins.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à cet amendement sous réserve de rectification afin que le régime d'autorisation à vacciner ne soit pas aligné sur celui des pharmaciens, mais limité à l'administration des vaccins contre les trois pathologies que j'ai citées.

**Mme Florence Lassarade.** – Il conviendrait d'exclure les enfants de cette possibilité de vaccination.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Je suis favorable à ce que cette possibilité soit réservée aux personnes de plus de seize ans.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 66, sous réserve de rectification.*

*Après l'article 4 sexies*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 87 modifie les conditions légales de formation permettant l'exercice de la profession de diététicien.

La loi conditionne cet exercice à la seule obtention d'un diplôme d'État. Le décret mentionne qu'il peut s'agir en réalité de deux formations bac + 2 : le BTS Diététique ou le DUT Génie biologique option diététique.

La création récente d'un bachelor universitaire de technologie (bac + 3), dans une perspective de montée en qualification, nécessite de modifier en conséquence les conditions légales. Avis favorable.

**Mme Frédérique Puissat.** – Cet amendement a-t-il fait l'objet d'une concertation ?

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – À l'instar des conditions de diplôme des préparateurs en pharmacie, le Gouvernement s'aperçoit sans doute tardivement qu'il faut modifier la loi.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 87.*

*Article 4 undecies*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Les amendements identiques n°s 11 rectifié et 40 rectifié limitent à deux mois la période pour laquelle le pharmacien dispose, à titre exceptionnel, de la possibilité de renouveler le traitement chronique en cas d'ordonnance expirée. La période de trois mois de traitement nous avait semblé, en commission, assortie de garanties et d'encadrements suffisants. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 11 rectifié et 40 rectifié.*

*Article 4 duodecies (supprimé)*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 84 vise à rétablir l'article 4 *duodecies*, que nous avons supprimé. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 84.*

*Après l'article 4 terdecies*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 59 assouplit les conditions définissant une équipe de soins primaires en permettant, par exemple, d'en constituer une « autour de chaque patient nécessitant une coordination ». Je vous propose de considérer cet amendement comme irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

*L'amendement n° 59 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L’amendement n° 58 vise à reconnaître la compétence des professionnels de santé pour réaliser l’ensemble des tests, recueils et traitements de signaux biologiques, qui ne sont pas considérés comme des examens de biologie médicale.

J’émet un avis favorable sous réserve que cet amendement soit rectifié afin de relever les garanties entourant ce nouveau régime d’autorisation. L’arrêté autorisant les professionnels de santé pourrait prévoir les conditions de réalisation et la formation nécessaire pour pratiquer les tests. De même, l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) pourrait être consultée sur l’arrêté excluant certains tests à l’instar du droit existant.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 58, sous réserve de rectification.*

### **TABLEAU DES SORTS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Accès direct aux infirmiers en pratique avancée et primo-prescription</b>			
<b>Mme IMBERT</b>	89	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 3 bis</b> <b>Indemnisation des médecins pour les rendez-vous non honorés</b>			
<b>Mme IMBERT</b>	90	Extension du dispositif en cas de rendez-vous non honoré à tout professionnel de santé	<b>Adopté</b>
<b>Article 4 decies</b> <b>Assistants de régulation médicale</b>			
<b>Mme IMBERT</b>	88	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>

### **TABLEAU DES AVIS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel avant l’article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. CHASSEING</b>	74	Reconnaissance de la mission de responsable du parcours de soins du généraliste de premier recours	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Accès direct aux infirmiers en pratique avancée et primo-prescription</b>			
<b>Mme DESEYNE</b>	1 rect.	Suppression de l’article	<b>Défavorable</b>
<b>M. CHASSEING</b>	78	Suppression de l’accès direct et de la primo-prescription	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BERTHET	42 rect.	Consultation préalable des ordres professionnels	<b>Favorable</b>
Mme COHEN	53	Suppression de la primo-prescription	<b>Défavorable</b>
M. CHASSEING	77	Suppression de la primo-prescription	<b>Défavorable</b>
Mme DELMONT-KOROPOULIS	7 rect.	Encadrement de l'accès direct aux IPA	<b>Défavorable</b>
Mme GUILLOTIN	36 rect.	Encadrement de l'accès direct aux IPA	<b>Défavorable</b>
Mme DELMONT-KOROPOULIS	8 rect.	Encadrement de l'accès direct aux IPA	<b>Défavorable</b>
Mme GUILLOTIN	37 rect.	Encadrement de l'accès direct aux IPA	<b>Défavorable</b>
Mme BERTHET	41 rect.	Participation du pharmacien dispensateur à l'équipe de soins	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis</b> <b>Prise en charge des plaies par les infirmiers</b>			
M. CHASSEING	75	Suppression de la prescription d'examens complémentaires et de produits de santé	<b>Défavorable</b>
M. CHASSEING	69	Avis du médecin traitant préalable à la prescription d'examens complémentaires	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b> <b>Accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes</b>			
Mme DESEYNE	2 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme DELMONT-KOROPOULIS	9 rect.	Encadrement de l'accès direct	<b>Défavorable</b>
M. JOMIER	21	Suppression de la sanction prévue en cas d'absence de transmission au médecin	<b>Favorable</b>
<b>Article 2 bis</b> <b>Prescription d'une activité physique adaptée par les masseurs-kinésithérapeutes</b>			
Mme DELMONT-KOROPOULIS	10 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme POUMIROL	26	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme GUILLOTIN	38 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2 bis</b>			
Mme LE HOUEROU	31	Reconnaissance des kinésithérapeutes de santé au travail	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme POUMIROL	27	Demande de rapport relatif à la prescription d'activités physiques adaptées	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 3</b> <b>Accès direct aux orthophonistes</b>			
M. JOMIER	22	Rétablissement de l'accès direct en CPTS et de la sanction prévue en cas de non transmission des informations	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	55	Limitation de l'obligation de reporter le bilan et le compte rendu dans le DMP aux cas où il est ouvert	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	67	Limitation de l'obligation de reporter le bilan et le compte rendu dans le DMP aux cas où il est ouvert	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis</b> <b>Indemnisation des médecins pour les rendez-vous non honorés</b>			
Mme POUMIROL	28	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	50	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. CHASSEING	73	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	86	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. IACOVELLI	48 rect.	Mise en place d'une pénalité en cas de récurrence de rendez-vous non honorés	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b> <b>Élargissement des compétences des assistants dentaires</b>			
Mme COHEN	57	Précision de la qualité universitaire de la formation permettant à un assistant dentaire de contribuer aux soins	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 bis</b> <b>Encadrement du nombre d'assistants dentaires et d'assistants médicaux en centre de santé ophtalmologique</b>			
Mme Mélanie VOGEL	82	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 ter</b> <b>Élargissement à de nouveaux professionnels de la permanence des soins ambulatoires</b>			
M. IACOVELLI	33	Rétablissement des dispositions relatives à la responsabilité collective des professionnels de santé	<b>Défavorable</b>
M. PATRIAT	32 rect.	Inclusion des CPTS dans les structures associées à l'organisation de la PDSA	<b>Défavorable</b>
M. JOMIER	23	Limitation de la PDSA à 23 heures	<b>Défavorable</b>
M. JOMIER	30	Dispense de PDSA pour les médecins de plus de 55 ans	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 4 ter</b>			
M. SAUTAREL	5	Encadrement du conventionnement des médecins en zone sur-dense	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 4 quater (Supprimé)</b> <b>Valorisation de l'engagement territorial des médecins</b>			
M. IACOVELLI	34	Rétablissement de l'article	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	81	Rétablissement de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 sexies</b> <b>Modification des niveaux de formation des préparateurs en pharmacie</b>			
Mme BERTHET	66 rect.	Autorisation de la vaccination par les préparateurs en pharmacie	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>Article additionnel après l'article 4 sexies</b>			
Le Gouvernement	87	Modification des conditions de formation pour l'exercice de la profession de diététicien	<b>Favorable</b>
<b>Article 4 undecies</b> <b>Extension du renouvellement de traitements chroniques par le pharmacien</b>			
Mme DELMONT-KOROPOULIS	11 rect.	Limitation de la possibilité pour le pharmacien de renouveler le traitement chronique à une période de deux mois	<b>Défavorable</b>
Mme GUILLOTIN	40 rect.	Limitation de la possibilité pour le pharmacien de renouveler le traitement chronique à une période de deux mois	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 duodecies (Supprimé)</b> <b>Demande de rapport sur la consultation des spécialistes sans adressage</b>			
Mme Mélanie VOGEL	84	Rétablissement de l'article 4 duodecies demandant un rapport au Gouvernement sur la consultation de médecins spécialistes sans adressage préalable	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 4 terdecies</b>			
Mme BERTHET	59 rect.	Élargissement des conditions pour la constitution d'une équipe de soins primaires	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme BERTHET	58 rect.	Assouplissement du régime d'autorisation des tests, recueils et traitements de signaux biologiques	<b>Favorable si rectifié</b>

*La réunion est close à 14 h 10.*

**Mercredi 15 février 2023**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 –  
Audition d’organisations syndicales**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous consacrons cette matinée à l’audition des partenaires sociaux sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Toutes les organisations ont été entendues par nos rapporteurs, mais j’ai souhaité que nous conduisions également cet exercice en réunion plénière.

Nous entendons tout d’abord les représentants des syndicats. Je précise qu’une invitation a été envoyée aux organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel. La Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) m’a fait savoir qu’elle ne pourrait être représentée. Sont présents MM. Yvan Ricordeau, secrétaire national, responsable de la politique sur les retraites de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), Thomas Vacheron, membre de la direction confédérale de la Confédération générale du travail (CGT), Michel Beaugas, secrétaire confédéral chargé de l’emploi et des retraites de Force ouvrière (FO) et Gérard Mardiné, secrétaire général de la Confédération française de l’encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC).

Je vais donner la parole à chaque intervenant afin qu’il expose brièvement les principales observations de l’organisation qu’il représente sur ce texte, avant qu’un débat ne s’engage avec nos rapporteurs Élisabeth Doineau, René-Paul Savary et Sylvie Vermeillet, puis avec les commissaires.

**M. Yvan Ricordeau, secrétaire national, responsable de la politique sur les retraites de la CFDT.** – Il est très important, pour la CFDT, d’échanger avec les sénateurs avant l’ouverture des débats au Sénat et de discuter de ce qu’est le monde du travail et de ce que représente la retraite, de la façon la plus approfondie et la plus apaisée possible. C’est ainsi que nous souhaitons échanger avec vous ce matin.

Trois points nous semblent déterminants.

Premièrement, ce qui se passe dans le monde du travail, dans la période post-pandémique actuelle, nécessite que l’on ajuste les transitions professionnelles entre carrière et retraite.

Deuxièmement, le système de retraite comporte de nombreuses inégalités. Pour y répondre, il faut le refonder. Les améliorations possibles passeraient sans doute, à terme, par un système de base universel, conférant les mêmes droits à l’ensemble des travailleurs, quels que soient leur situation, leur parcours et leur origine professionnelle. Ce point sera l’élément d’avenir de la construction et du renforcement de notre système par répartition.

Troisièmement, l’équilibre financier, qui est tout sauf un tabou pour la CFDT, est le premier garant de la confiance entre les générations dans un système par répartition : il faut

faire la démonstration que l'ensemble est à l'équilibre à terme. Nous nous sommes investis dans de nombreuses réformes pour garantir cette pérennité financière.

Nous examinons cette question avec beaucoup de lucidité dans la période actuelle. Ainsi, il faut, selon nous, un rendez-vous sur les retraites dans le courant de l'année 2023. Ensuite, contrairement à d'autres moments de réforme que notre pays a connus depuis vingt ans, nous ne nous trouvons pas dans une situation dramatique. Le besoin d'équilibre financier se situe aux alentours d'une dizaine de milliards d'euros, il n'a rien à voir avec ceux qui ont motivé les réformes précédentes et les besoins financiers sont sans équivalent avec ceux qui sous-tendaient les réformes de 2003, 2010 et 2014. Les perspectives à long terme paraissaient alors dégradées, quand, s'il y a un débat sur l'équilibre financier à court terme, personne n'évoque actuellement le risque d'une chute libre à long terme. La CFDT se refuse donc à dramatiser la situation. Depuis le début de la concertation, les experts ont relevé plusieurs points. Tout d'abord, le déséquilibre existe, mais il n'est pas extraordinaire ; ensuite, la projection sur le système de retraite des éléments concernant la fonction publique est sujette à caution ; enfin, la question de l'espérance de vie fait partie des éléments de correction à terme.

L'enjeu, pour nous, est la répartition de l'effort : il est hors de question de le faire peser sur les seuls travailleurs. De tout temps, on a fait évoluer le système de retraite en le répartissant entre entreprises et travailleurs ; or ce projet de loi cible uniquement les seconds. Cela nous pose une difficulté. En outre, la CFDT a toujours été opposée au décalage du paramètre de l'âge, qui pèse uniquement sur les salariés les plus modestes. Contrairement à d'autres réformes qui ont instauré des décalages de l'âge, les premiers déciles sont épargnés par le présent texte : il n'y a pas de décalage de la décote. En revanche, pour l'ensemble des déciles au-dessus du troisième, jusqu'aux neuvième et dixième, la facture est lourde. Or nous sommes opposés à l'idée de faire payer l'ensemble de la facture aux classes moyennes et aux travailleurs de la deuxième ligne. C'est pourtant le sens du projet qui nous est présenté aujourd'hui, qui décale l'âge de départ de 62 à 64 ans. En conclusion, la question de l'évolution du système de retraite méritait un rendez-vous dans notre pays, pour réfléchir à la manière de travailler mieux. Il fallait aborder la réforme par les questions du travail et de l'emploi, du plein emploi comme de l'emploi des seniors. Ce mécanisme vertueux aurait alors permis de poser les bases d'un débat approfondi sur l'évolution de notre système de protection sociale. Au contraire, le rendez-vous qui nous est proposé aujourd'hui ne concerne que l'ajustement financier, dans le cadre d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, avec pour seul objectif de trouver quelques amortisseurs. Le débat de la nuit dernière à l'Assemblée nationale en a apporté la démonstration flagrante. L'enjeu essentiel, l'emploi des seniors, ne sera donc pas la clé de voûte de la réforme, même si l'ambition de départ n'était pas très élevée. Cela augure d'une poursuite particulièrement difficile des discussions sur ce sujet, qui nous semblait pourtant prioritaire.

**M. Thomas Vacheron, membre de la direction confédérale de la CGT.** – Au nom de la CGT, je vous remercie de ce moment d'échange et d'écoute des organisations syndicales, qui expriment toutes leur opposition à ce projet de loi antisocial pour les travailleurs. Le principal argument du Gouvernement, qui a d'abord tenté de faire croire que le texte relevait de la justice sociale, est finalement l'équilibre financier, mais il est basé sur de faux constats. Selon nous, financer le système de retraite par répartition ne pose pas de difficulté : même M. Bras, le président du Conseil d'orientation des retraites (COR), a déclaré que les dépenses de retraite ne dépassaient pas. En revanche, ainsi qu'il l'a ajouté, les dépenses de retraite « ne sont pas compatibles avec les objectifs de politique économique et de finances publiques du Gouvernement. » L'objectif de cette réforme est donc de faire payer aux

travailleurs les aides publiques et autres allégements successifs de cotisations sociales que la majorité présidentielle défend, en imposant d'énormes reculs sociaux, pour des résultats budgétaires extrêmement faibles et non nécessaires. À ce titre, les arrangements que le Gouvernement s'autorise avec la réalité relèvent de l'irrespect envers les salariés. Les organisations syndicales alertent depuis plusieurs semaines, par exemple, sur les fameux 1 200 euros de retraite minimum, présentés comme une mesure de justice sociale. Nous avons questionné en vain les députés de la majorité sur ce chiffre. Or celui-ci ne vaut que pour une carrière complète et à temps plein et ne concernera que très peu de retraités, la plupart des travailleurs ciblés percevant déjà plus que ce montant ; quant aux millions de travailleurs au Smic, ils ont connu le plus souvent une carrière hachée ou à temps partiel et n'y auront donc pas droit. Par ailleurs, l'allongement du temps de travail affaiblira encore les pensions, contrairement à ce que les ministres affirment encore. Aujourd'hui, 40 % des femmes et 32 % des hommes partent en retraite avec une carrière incomplète, car ils ou elles ont connu des périodes de maladie ou de chômage. Ceux-là mêmes qui nous licencient avant 60 ans veulent maintenant nous faire travailler jusqu'à 64 ans ! Reculer encore l'âge de départ à la retraite, c'est rendre toujours plus difficile la validation d'une carrière complète. Pour ceux qui, malgré tout, parviendront à en bénéficier, l'étude d'impact réalisée par le Gouvernement évalue entre 0,3 et 1,5 % les augmentations de pension. À qui veut-on faire croire qu'il s'agit d'un progrès ? Le report de l'âge légal de 62 à 64 ans est inacceptable. Allonger l'âge de départ, c'est méconnaître la réalité du travail. La réforme va impacter l'ensemble des salariés, du public comme du privé, à un âge où la pénibilité liée au travail est partagée par tous, des infirmières aux cadres. L'exemple le plus frappant est celui des troubles musculo-squelettiques (TMS), première maladie professionnelle en France, avec plus de 44 000 cas en 2019. La réforme va impacter en priorité les salariés avec les carrières les plus hachées et les salariés les plus modestes. Chaque fois que l'on repousse la durée de cotisation requise pour un départ à taux plein, on rend ce dernier toujours moins atteignable, en particulier par les femmes, en raison du temps partiel subi et de l'absence d'une politique ambitieuse d'égalité entre les hommes et les femmes. Quant aux carrières longues, alors qu'aujourd'hui les travailleurs peuvent partir à 60 ans, ils devront travailler de longues années de plus et cotiser jusqu'à 43 ou 44 ans, si j'en crois l'annonce faite hier par Mme la Première ministre. Enfin, reporter l'âge de départ en retraite, c'est reporter le paiement des pensions de retraite sur les autres prestations sociales. Partir plus vieux, c'est partir en plus mauvaise santé et être davantage exposé au risque d'invalidité. Il y aura ainsi moins de retraités en bonne santé pour les activités bénévoles, pour la solidarité, pour ce qui fait liant dans la société. Il en va de même s'agissant des travailleurs dits « seniors » : à 60 ans, un actif sur deux seulement est encore en activité. L'augmentation du nombre d'annuités à valider entraînera un allongement de ce sas de précarité et une baisse massive du nombre de travailleurs pouvant justifier d'une carrière complète. La prise en compte de la pénibilité n'est, enfin, pas à la hauteur : les personnes ayant commencé entre 18 et 20 ans et qui sont éligibles au dispositif carrières longues perdent deux ans. Le Gouvernement nous parle de pénibilité après en avoir retiré quatre critères à la création du compte professionnel de prévention (C2P) et après avoir supprimé les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). L'attaque contre les régimes spéciaux va d'ailleurs complètement à rebours de la reconnaissance de la pénibilité dans ces secteurs. Nous assistons donc à une accélération de la réforme Touraine, couplée à la réforme proposée par le gouvernement Borne, qui va entraîner un raccourcissement de la durée espérée de retraite. C'est la seule réforme qui joue à la fois sur l'âge légal de départ et sur le nombre d'annuités cotisées, seules variables que souhaite, finalement, retenir le patronat. Jamais ne sont discutés l'augmentation des salaires, des cotisations sociales, l'égalité hommes-femmes, la taxation des profits des grands groupes... C'est pourtant cela que demandent aujourd'hui les salariés qui produisent les richesses de ce

pays. Pour finir, l'urgence, pour la population, est d'augmenter les salaires et non de reculer l'âge de départ à la retraite, les Français vous le disent par millions. L'heure est au retrait du projet. Il y a tellement d'autres sujets importants à traiter ! Les citoyens regarderont attentivement le vote de chaque parlementaire, (*Les sénateurs Les Républicains protestent.*) répondez positivement à leurs attentes ! Nous sommes là pour échanger et alerter.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Cette dernière remarque me semble déplacée : jeter à la vindicte populaire les parlementaires, quel que soit leur vote, ne sert pas le débat démocratique. Tout le monde sait ce que chacun vote, mais il est inadmissible que l'on envoie aux parlementaires des e-mails ou des lettres les menaçant de leur couper l'électricité ou de s'en prendre à leur famille !

**M. Michel Beugas, secrétaire confédéral chargé de l'emploi et des retraites de Force ouvrière.** – Merci d'avoir organisé cette rencontre. Comme vous allez l'entendre, les organisations syndicales partagent un certain nombre de constats sur le projet de loi qui est proposé. Le premier est qu'il n'y a pas d'urgence à réformer le système de retraite, et encore moins en ne faisant varier qu'un paramètre : l'âge de départ à la retraite pour l'ensemble des salariés, en accélérant, en parallèle, l'application de la réforme Touraine. Pour nous, la première des préoccupations doit être l'emploi. Nous avons fait des propositions au Gouvernement en la matière, concernant en particulier les seniors. Le Gouvernement prend les choses à l'envers : il aurait d'abord dû traiter ce problème. Des études économiques montrent ainsi qu'augmenter de dix points le taux d'emploi des seniors rapporterait 50 milliards d'euros, à comparer aux 10 milliards d'euros projetés par COR. J'y insiste d'ailleurs : il ne s'agit que de projections, dont rien ne dit qu'elles se réaliseront. Voilà cinq ans, le COR prévoyait que les régimes de retraite seraient déficitaires en 2021 et en 2022, alors qu'ils sont tous excédentaires. Il n'est donc pas justifié que le Gouvernement s'alarme de la sorte. Travaillons d'abord sur une loi qui protège les salariés, pour que les entreprises arrêtent de licencier les seniors à partir de 50 ans. Ce sont eux qui restent au chômage le plus longtemps, et que l'on trouve en nombre parmi les demandeurs d'emploi de longue durée.

Par ailleurs, la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) vient de publier une étude qui montre que le passage de l'âge de départ de 60 ans à 62 ans s'est accompagné d'une augmentation des arrêts maladie chez les seniors. Autrement dit, faire travailler les gens plus longtemps, c'est opérer un transfert vers d'autres caisses sociales, équivalant à plus d'un tiers des économies prévues. Il faut bien l'avoir en tête. Par ailleurs, ce n'est pas avec un index que les entreprises conserveront les seniors, c'est avec des contraintes. Malgré l'index égalité entre les femmes et les hommes sur les salaires, l'écart atteint encore 20 % ! Or, si les salaires des femmes étaient égaux à ceux des hommes, les recettes des caisses de retraite ne seraient pas un problème. C'est cela qu'il faut mettre en avant aujourd'hui. (*Les sénateurs des groupes CRCE, SER et GEST approuvent.*)

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Laissez M. Beugas s'exprimer, même si vous approuvez ses propos...

**M. Michel Beugas.** – Le problème des retraites n'est pas un problème de dépenses, mais bien de recettes, et ce sont ces questions d'emploi, de conditions de travail et de salaires qui en sont la cause. Autrement dit, c'est un problème de manque de cotisations. Bien évidemment, il faudra, d'un autre côté, regarder toutes les exonérations qui ont été octroyées aux entreprises. Force ouvrière défend l'idée que toutes les aides aux entreprises doivent être conditionnées. Nous ne nions pas que certaines entreprises en ont besoin, est-ce pour autant le cas des entreprises du CAC40 ? Nous avons fourni au Gouvernement des

documents étayés sur la manière de préserver l'emploi des seniors ainsi que sur l'égalité salariale. Par exemple, nous avons proposé que les aides soient conditionnées au temps partiel subi par les femmes, qui crée des différences au moment de la retraite. Il faut travailler sur tout cela avant de penser à reculer l'âge de départ.

**M. Gérard Mardiné, secrétaire général de la CFE-CGC.** – Je vais adapter mon propos à ce qu'ont déjà dit mes collègues, afin de ne pas être trop long. Je veux souligner que nous avons été très déçus par la concertation menée par le Gouvernement à l'automne : il y a eu très peu d'écoute et nous pressentions que la réforme serait dogmatique. Nous espérions trouver des informations dans le projet de loi, en particulier dans les éléments assimilables à une étude d'impact, mais la déception a encore une fois été grande. Par exemple, sur l'article 2 relatif à l'emploi des seniors, on ne trouve rien sur les conséquences que le texte pourrait emporter sur la Cnam et sur les autres caisses d'assurance maladie, en raison de la multiplication des arrêts maladie. Il n'est question que de l'index seniors. Il est inadmissible que nous disposions d'aussi peu d'éléments justificatifs pour une telle réforme et cela pourrait poser des questions constitutionnelles. On ne trouve pas non plus d'impact prévisionnel sur l'assurance chômage, sur l'assurance maladie ou encore sur la branche accidents du travail et maladies professionnelles, laquelle sera pourtant concernée de très près. S'agissant de l'article 7, seules les pénalités susceptibles d'être infligées si l'index senior n'est pas publié par un pourcentage donné d'entreprises sont mentionnées. C'est un peu léger ! De plus, il subsiste des incohérences : l'augmentation de l'âge est justifiée par un accroissement de l'espérance de vie entre 1999 à 2019, alors que l'on sait bien que celle-ci ne croît plus depuis 2014, et que l'évolution de 1999 à 2012-2013 a déjà été prise en compte dans la loi Touraine, par une augmentation de la durée de cotisation. La représentation nationale devrait, me semble-t-il, s'émouvoir de la faiblesse de ces justifications et s'interroger sur leur degré de validité. Par exemple, Hervé Le Bras de l'Institut national d'études démographiques (Ined), a lui-même mentionné que les hypothèses d'évolution de l'espérance de vie n'étaient pas réalistes. Nous espérons tous que celle-ci repartira à la hausse, mais attendons de le constater avant d'en faire argument pour justifier l'augmentation de l'âge de départ.

Devant ce manque d'éléments du Gouvernement, qui justifie principalement le report de l'âge de départ par les projections sur l'équilibre financier, et parce qu'il y avait, dans le rapport du COR, des coefficients de sensibilité, nous avons réalisé nos propres chiffres. Quand la Première ministre évoquait, dans les dix ans qui viennent, un déficit de 100 milliards d'euros, un scénario à espérance de vie constante débouche sur une amélioration de 47 milliards d'euros de l'équilibre financier de notre régime de retraite – en raison, essentiellement, de dépenses en moins. Nous avons également considéré l'emploi des seniors, pour lequel aucune conséquence financière n'est chiffrée ; en l'améliorant, on aboutirait à plus de 40 milliards d'euros d'économies sur les dix prochaines années, portant ainsi le système à l'équilibre, alors que l'on subit encore l'effet du papy-boom. Pour le contrer, les régimes des salariés du privé et un grand nombre de régimes spéciaux disposent de 180 milliards d'euros de réserves, mais cela n'est jamais évoqué dans les études d'impact ! Il faut ensuite en revenir à un partage de la valeur plus équilibré. Alors que la part des salariés a diminué de 5 % lors des vingt-cinq dernières années, nous avons considéré que l'on pouvait progressivement regagner 2 % dans les dix prochaines années, grâce à une loi qui pourrait être votée d'ici à la fin de 2023, qui entrerait en vigueur en 2025, par exemple, et qui serait associée à une meilleure gouvernance des entreprises, allant de pair avec plus d'investissements, et donc plus de créations d'emplois. Cela permettrait de rapporter plus de 100 milliards d'euros à nos régimes de retraite lors des dix prochaines années. Ainsi, il deviendrait possible de financer les mesures de solidarité qu'ont évoquées mes collègues. On voit bien que le système de retraite est un sujet sociétal, le traiter en quelques semaines de

débats parlementaires dans le cadre d'un PLFRSS est trop réducteur. Il n'y a pas de problème financier et nos concitoyens ont bien compris qu'on les emmenait dans une impasse. Nous faisons confiance à la représentation nationale pour ne pas voter ce projet de loi.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Je veux commencer par vous remercier. Je pense que nous devons nous voir régulièrement, indépendamment d'un tel projet de réforme.

Votre engagement est important : il permet à l'ensemble des personnes que vous représentez de mieux comprendre les réformes, grâce à votre travail de réflexion et de pédagogie. Vous voulez avancer sur l'égalité salariale entre hommes et femmes, sur le travail des seniors, sur le temps partiel, autant de sujets que nous essayons nous aussi de comprendre. Dans notre réflexion sur la manière de corriger les phénomènes qu'encourage notre système, nous ne pouvons nous passer de vous. Je veux vraiment dire le respect que j'ai pour votre travail. Les syndicats doivent être plus forts au sein des entreprises, et pas seulement au moment où il y a une réforme des retraites.

Pour autant, je n'ai pas été élue pour que l'on me dise ce que j'ai à faire. J'ai un parcours ; vous avez le vôtre. Nous avons des angles d'appréciation différents. Nous ne nous laisserons enfermer dans une seringue ni par les uns ni par les autres, nous devons nous respecter. À l'Assemblée nationale, au Sénat, dans la rue, nous laissons une mémoire collective. Le respect s'entretient ; il encourage la confiance.

En tant que rapporteurs, nous avons déjà eu l'occasion de vous poser des questions ; je laisserai donc la main à tous ceux qui n'étaient pas présents lors des auditions.

Nous sommes d'accord sur le constat, à savoir que le système est durablement en déficit. Pourquoi l'est-il ? Comme vous l'avez dit, ce n'est pas le fait d'un dérapage des dépenses, les travaux du COR ont permis de bien le comprendre.

Les éléments de langage existent des deux côtés et chacun s'abrite derrière les slogans qu'il affiche. Nous devons essayer de dire les choses factuellement, telles qu'elles sont. À chaque citoyen de se documenter, en fonction de sa curiosité personnelle. Il est important de ne pas s'en tenir à un seul son de cloche.

Oui, le système est durablement en difficulté. Avec moins d'actifs par retraité, les recettes vont manquer. Comment résoudre l'équation ? À peu près tous les autres pays européens de notre catégorie ont reculé l'âge de départ à la retraite, avec des systèmes certes un peu différents.

Monsieur Ricordeau, pouvez-vous nous apporter des précisions complémentaires sur le système à points que vous envisagez ? Dans quelles circonstances pourrait-on obtenir des points, avec quel niveau de salaire ? Il faut veiller à ce que le système reste juste. De fait, les Français tendent à se comparer les uns aux autres en matière de retraite.

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse.** – Les avis sont divergents. Je suis en train d'étudier les différentes propositions. Elles sont intéressantes, mais aucune ne pourra compenser les inégalités qui existent au niveau du travail. De fait, notre feuille de route est très limitée : une réforme paramétrique ne peut pas tout gommer.

Oui, les carrières incomplètes entraînent des pensions incomplètes, mais la retraite par points est encore pire que le système par annuités ! Et ce n'est pas en claquant des doigts que l'on va faire disparaître les inégalités entre régimes.

Quoi qu'il en soit, on voit bien que le temps passé à la retraite a évolué sur les dernières dizaines d'années, alors que la natalité diminue. Mathématiquement, le système ne peut pas s'équilibrer.

Vous ne remettez pas en cause les 43 ans d'activité. Il faut bien les prendre en compte ; c'est la loi. Cependant, les carrières longues sont un sujet important. Quel est votre avis à leur sujet ?

Personne ne peut contester qu'il y ait une usure professionnelle après 43 ans ; elle est tout à fait normale. Nous essayons modestement de voir comment nous pouvons aménager la réforme de façon à la prendre en compte. C'est la raison pour laquelle nous envisageons d'en rester au droit actuel pour un certain nombre de dispositifs, comme l'incapacité permanente, qui permet un départ deux ans avant l'âge légal. Selon vous, permettre un départ à 60 ans permet-il de mieux tenir compte de l'usure professionnelle ? Certes il n'y aurait ainsi pas d'amélioration, mais il n'y aurait pas non plus d'aggravation, ce qui est peut-être déjà une avancée !

Une vie actuelle de durée moyenne comporte un temps d'éducation et de formation d'une vingtaine d'années, et vingt-deux à vingt-cinq ans de retraite. Bien souvent, les enfants des personnes très âgées sont déjà à la retraite. Avec le vieillissement de la population, il n'y a plus qu'un actif pour deux personnes en retraite ; le constat est incontournable : cet actif devra travailler un peu plus longtemps.

De ce point de vue, la retraite progressive peut être intéressante : ce serait une phase intermédiaire, de quelques années, qui assurerait la transition avec la vie active. Il faut que nous travaillions ensemble sur ce dispositif qui peut nous rassembler.

Que pensez-vous du maintien de la retraite progressive à 60 ans ? Avez-vous une proposition à me suggérer sur cette phase intermédiaire pour les seniors ?

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances.** – À vous écouter, tantôt il n'y a pas de déséquilibre, tantôt il y en a un, mais il n'est pas dramatique ou pas très difficile à corriger.

Monsieur Ricordeau, vous évoquez un déséquilibre éventuel de 10 milliards d'euros. Pourriez-vous revenir sur les moyens d'y remédier ? Est-ce simplement en améliorant l'emploi des seniors ?

Vous avez tous abordé la question de la progression de l'espérance de vie, parfois en vous appuyant sur les travaux du COR, parfois en les contestant. Pourriez-vous préciser ce que vous pensez être juste dans les projections sur l'espérance de vie ?

Monsieur le représentant de la CGT, comment expliquez-vous que 5 000 retraités de la RATP, partis à 52 ans avec une pension moyenne de 2 800 euros, aient passé un nouveau contrat avec leur ancien employeur pour exercer le même travail ? Qu'en déduisez-vous en termes de pénibilité ?

**M. Yvan Ricordeau.** – Madame la rapporteure générale, j’apprécie le soutien franc que vous avez exprimé envers les syndicats. Nous pensons, nous aussi, que le renforcement du dialogue social est un élément clé pour les réformes qui doivent être menées dans notre pays.

Nous faisons des analyses comparatives entre pays européens sur les réformes sociales ; le dossier des retraites est un exemple type. Regardons comment les éléments de protection sociale ont été construits dans les modèles qui sont mis en exergue et quelle part de responsabilité y est donnée aux différents acteurs, notamment aux acteurs sociaux ; la question du poids des organisations syndicales et des organisations d’employeurs nous semble donc essentielle.

S’agissant de l’emploi des seniors, nous proposons de renforcer le dialogue social. Cela dit, nous ne sommes guère optimistes : dans l’équilibre politique qui est en train de se construire sur ce projet de réforme, les éléments de renforcement du dialogue social ne nous semblent pas promis à un grand avenir. Pourtant, on ne progressera pas sur les questions névralgiques de l’emploi des seniors et de la qualité des carrières sans renforcer le dialogue social. Or l’Assemblée nationale, depuis hier soir, va dans l’autre sens. Dans les quelques semaines qui sont devant nous, nous ne percevons pas la perspective d’un rendez-vous en vue d’une refondation plus profonde de notre système de retraite. Cela dit, un système à points peut être un moyen de renforcer notre système par répartition. La caisse de retraite complémentaire des salariés du privé Agirc-Arrco en est une belle démonstration : elle est très bien gérée, solide et tenue financièrement. Il est possible de s’appuyer dessus pour construire l’avenir. De même, certains systèmes à points recèlent une forme de solidarité qui permet des correctifs. Le débat actuel montre que, si l’on veut corriger les inégalités entre femmes et hommes et mettre un terme à l’une des principales injustices – les diminutions de pensions qui touchent les polypensionnés –, on ne pourra le faire que par une refondation de notre système de retraite. La construction des droits par sédimentation de réformes successives conduit inévitablement à créer des avantages et des inconvénients quand on fait bouger un curseur. Malheureusement, cette refondation n’est pas l’objet du rendez-vous qui nous est proposé, car un autre choix a été fait.

Sur l’usure professionnelle, le texte contient des avancées qui correspondent à des demandes de la CFDT : je pense à l’amélioration du C2P actuel, à l’abaissement des seuils, ou à la prévention, qui semble avoir un effet de levier dans le projet de loi. Le problème est qu’il n’y a pas d’amélioration concernant la réparation de l’usure professionnelle ; c’est cela qui justifie le désaccord fondamental de la CFDT. Aux salariés qui travaillent dans les menuiseries, à ceux qui passent leur carrière à porter des vitres ou des seaux de peinture, à tous ceux qui enchaînent les postures pénibles, le projet de réforme dit : « si vous présentez un taux d’incapacité, vous pourrez partir deux ans avant les autres, mais seulement à 62 ans – c’est-à-dire comme aujourd’hui ». En revanche, tous ceux qui ne sont pas cassés par leur carrière professionnelle devront aller jusqu’à 64 ans, ce qui, pour ces salariés, est tout simplement inenvisageable. Notre proposition est de permettre aux salariés exposés aux trois critères ergonomiques que sont le port de charges lourdes, les vibrations mécaniques et les postures pénibles de bénéficier d’un droit à la retraite anticipée, en fonction de critères et de seuils qui auront été définis par les branches professionnelles. On nous avait objecté qu’un tel mécanisme serait une usine à gaz, mais il est tout à fait possible de le mettre en place de façon très simple. Nous avons fait des propositions, dans le cadre de la concertation, qui permettent de résoudre les problèmes, mais cela bloque au niveau de la décision.

Nous sommes d'accord avec vous sur la retraite progressive : il faut renforcer tous les dispositifs permettant de baisser l'intensité du travail dans la dernière partie de carrière. Ainsi, on améliorera la qualité de l'emploi. Malheureusement, le débat à l'Assemblée nationale montre que le consensus politique tend à ce que l'on ne fasse rien sur l'emploi des seniors, à l'inverse de ce qui est nécessaire pour assurer l'avenir du système de retraite.

Nous avons besoin d'un débat franc et direct sur la durée de cotisation : depuis vingt ans, la CFDT demande une répartition de l'augmentation de la durée de vie entre la carrière et la retraite, et souhaite jouer sur la durée de cotisation. Nous ne remettons donc pas en cause la réforme Touraine et les 43 années. Mon propos sur les perspectives financières visait le déséquilibre existant. Le rétablissement de l'équilibre soulève la question des recettes, comme mes voisins l'ont indiqué. Affinons ce qui a été construit dans la perspective de l'équilibre financier, s'agissant notamment de l'emploi public. Dans le projet de loi, les perspectives le concernant constituent un élément de confrontation : faut-il baisser de 10 % la masse salariale de l'emploi public ? Si oui, dites-nous comment ! Le débat n'est pas posé selon ces termes : il faut non seulement prendre en compte la démographie, mais aussi l'emploi des seniors et la qualité de l'emploi.

**M. Thomas Vacheron.** – Ces échanges sont nécessaires : se connaître, c'est se rencontrer et se comprendre. Les menaces n'ont pas lieu d'être, mais les alertes sont insistantes. Toutes les organisations syndicales ont transmis le 7 février dernier un communiqué invitant le Gouvernement et les parlementaires à ne pas rester sourds face à cette mobilisation puissante et au fait que neuf Français sur dix rejettent cette réforme. Dans une démocratie qui fonctionne, on doit écouter la large majorité de la population qui s'oppose à cette réforme. Tous syndicats confondus, nous rappelions que les parlementaires doivent prendre leurs responsabilités et rejeter ce projet de loi : solennellement, toutes les organisations syndicales et les organisations de jeunesse vous alertent.

Nous dénonçons unanimement les contre-réformes successives, et notamment les ordonnances Macron de 2017, qui donnent plus de pouvoir aux directions d'entreprise et moins de droits aux représentants des salariés, facilitant ainsi les licenciements. Dans un rapport, l'ancien Défenseur des droits Jacques Toubon avait relevé l'ampleur de la discrimination syndicale. Vous savez à quoi cela a abouti : à deux années de « gilets jaunes ». Nous ne souhaitons pas que cela se reproduise, mais une mobilisation aussi massive de la population est une alerte forte. La France est le deuxième pays au monde pour la richesse produite par salarié, et le premier en Europe. Où partent les richesses créées ? La part destinée aux salariés fond au regard de celle qui revient à ceux qui détiennent les entreprises ; la conséquence, ce sont des salaires amoindris et de petites retraites. Vous êtes les représentants de la République. La France est le seul pays au monde où il n'y a quasiment plus de retraités pauvres, grâce au système de répartition solidaire que le Conseil national de la Résistance a créé, et auquel nous sommes tous très attachés ; cette exception française protège et défend. Dans vos permanences, les citoyens vous alertent sur les risques, car ils sont conscients de leur chance, et de leurs droits.

Sur la réforme, notre constat est unanime : le COR annonce un déficit, dans quelques années, de peu ou prou 12 milliards d'euros, soit de 3 % par rapport aux pensions versées. Les déficits des ménages ou de l'État sont d'une autre ampleur, celui des entreprises privées est gigantesque ! Comme l'indique le président du COR lui-même, cela ne constitue pas une alerte. Nous ne le balayons pas pour autant du revers de la main ; nous devons trouver des solutions. Tout d'abord, il faut travailler à l'égalité hommes-femmes : il y a encore 27 % d'écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes. Il faut y remédier non seulement

pour lutter contre cette inégalité, mais aussi pour bénéficier des 5,5 milliards d'euros que cela rapporterait, selon l'estimation de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) ! Ensuite, remarquons que le déficit n'a pas été important en 2020 et en 2021, et qu'en 2022, malgré des prévisions alarmistes, le régime est excédentaire en milliards d'euros. Il faut protéger et anticiper : augmenter les salaires et les cotisations sociales permettrait de rehausser les pensions. Nous ne demandons pas beaucoup : une revalorisation du Smic pour vivre décemment, une indexation des *minima* de branche sur l'inflation, non pour gagner plus, mais pour ne pas gagner moins. Enfin, une augmentation symbolique des cotisations patronales et salariales, d'une poignée d'euros pour un Smic, qui permettrait l'équilibre du système, sans qu'aucune pension soit en dessous du Smic. Quand on travaille, on a droit au Smic ; pourquoi n'y aurait-on plus droit une fois retraité ? Pour terminer sur le financement du système, les exonérations de cotisations sociales représentent plusieurs dizaines de milliards d'euros. Pourquoi ne pas les conditionner, et les retirer aux entreprises qui licencient avant 60 ans ? Nous pouvons vous fournir une liste.

Monsieur Savary, cette loi cumule deux éléments : le relèvement de l'âge de départ et l'accélération de la loi Touraine. Cela provoque un effet cumulatif. Les années les plus pénibles sont celles de la fin de carrière ; les meilleures années de retraite sont les premières. Si je comprends bien votre appréciation, vous nous disiez, poliment, de ne pas nous emballer... Enfin, pour l'ensemble des organisations syndicales, ce n'est ni 63 ans ni 64 ans ; 62 ans, c'est déjà trop. Vous avez évoqué la question des carrières longues, mais la moitié des actifs ne sont plus au travail à 60 ans ! Il faut bien résoudre le problème causé par ceux qui nous licencient avant cet âge ! Si on ne travaille pas sur l'inégalité entre les hommes et les femmes, les carrières longues, les licenciements, les maladies ou le revenu de solidarité active (RSA), le sas de précarité des retraités augmente, comme vous le constatez dans vos circonscriptions.

Sur les régimes pionniers les plus protecteurs, je partage certains éléments, mais je vous alerte à nouveau : leurs caisses sont excédentaires, comme c'est le cas pour les énergéticiens ou pour votre régime autonome. Vous remettez donc en cause des régimes à l'équilibre, qui protègent et qui sont efficaces. Ce n'est pas la solution.

**M. Michel Beaugas.** – La retraite est la résultante de la carrière. Les difficultés doivent donc être abordées pendant la carrière, et non une fois à la retraite ; il faut d'abord travailler sur les conditions d'emploi, le maintien dans l'emploi, les augmentations de salaire, et conditionner certaines exonérations bénéficiant à certaines entreprises.

Concernant les régimes spéciaux, il y a bien souvent des surcotisations, ou un système de financement qui permet l'équilibre des caisses, comme c'est le cas de celle des clercs de notaires par exemple. Pourquoi supprimer ces régimes ? Ils sont historiques, ils existaient avant 1945, et ils font partie du contrat social de l'entreprise. Je rencontre souvent les dirigeants de la RATP ou d'EDF, par exemple, et ceux-ci sont d'accord avec nous : si vous supprimez ces avantages, il faudra inventer de nouvelles compensations pour les salariés. Dans de grandes entreprises, cela soulève un risque de conflits sociaux internes.

L'espérance de vie en bonne santé doit être la plus longue possible ; mais plus on part tard, plus elle est faible. N'oublions pas, en outre, que nous n'avons pas pris en compte dans son calcul les catastrophes climatiques. Pourtant, les employés obligés de travailler pendant les canicules dans des entrepôts surchauffés ou sous le soleil auront une espérance de vie moindre. Prolonger la carrière, comme le propose le Gouvernement, c'est mettre en danger les travailleurs.

Nous sommes favorables à la retraite progressive, fixée dans la loi, puis dans des accords de branche et des accords d'entreprise, mais celle-ci ne doit pas conduire à baisser les pensions. Il faut donc envisager des compensations de cotisations pour que le salarié bénéficie d'une pension à taux plein. À terme, si l'on se réfère à l'article 1<sup>er</sup> voté à l'Assemblée nationale, on se dirige vers un régime unique. Là est la difficulté posée par M. Ricordeau concernant la masse salariale de la fonction publique : la réduire, c'est réduire les cotisations.

Nous avons fait des propositions sur le C2P. Les organisations syndicales étaient toutes d'accord pour le faire progresser, le déplaçonner et reprendre l'ensemble des critères ergonomiques. Nous avons proposé qu'un C2P comptant plus de 100 points permette de partir à la retraite plus tôt. À côté de cela, il faut inventer un droit à la transition professionnelle pour les salariés exerçant des métiers pénibles, afin que ceux-ci puissent rester dans l'emploi en passant la deuxième partie de leur carrière dans des emplois moins pénibles. Ce droit n'existe pas aujourd'hui, mais les financements nécessaires sont disponibles, il faut responsabiliser les entreprises.

Pour les carrières longues, mon organisation continue à s'opposer aux 43 ans d'activité. Aujourd'hui, la majorité des jeunes rentre vraiment sur le marché du travail et commence à cotiser à 25 ans ; en rajoutant 43 années de cotisation, on arrive bien au-delà de 64 ans. Repousser l'âge de départ est inutile et démagogique.

**M. Gérard Mardiné.** – Pour projeter l'évolution de l'espérance de vie, faut-il prolonger la pente de la droite sur les cinq dernières années, sur les dix dernières années ou sur les vingt dernières années ? C'est un débat de statisticiens. L'Insee a choisi, dans son dernier rapport sur la démographie de la France, qui date de 2021, un prolongement sur la longue période. D'autres méthodes sont possibles : une étude de l'OCDE montre ainsi que si l'on prend en compte l'état du système de santé, le niveau des pollutions environnementales, *etc.*, on parvient à des résultats différents. L'espérance de vie constatée en 2021 est inférieure d'un an aux projections établies en 2011 pour la loi Touraine. En 2022, elle est inférieure au niveau de 2017. L'esprit de la loi Touraine était d'allouer deux tiers des gains d'espérance de vie à la vie active, un tiers à la retraite ; en s'appuyant sur l'espérance de vie constatée, il faudrait donc s'arrêter à 42 ans de cotisations ! Il convient aussi de tenir compte de la pénibilité psychique : les arrêts de travail qui lui sont liés se multiplient. Beaucoup de cadres considèrent d'ailleurs ce projet de loi comme liberticide, car ils souhaitent conserver la possibilité de partir à la retraite sans avoir cotisé tous les trimestres ; c'est une des explications principales de la mobilisation actuelle. Il ne faut pas réduire un système de retraite à un facteur unique. Le ratio entre actifs et retraités est inférieur à 1 dans la fonction publique d'État, à cause de la réduction des embauches au statut, ce qui explique le problème de recettes. L'État est un très mauvais gestionnaire de la retraite de ses salariés ; pour autant, ce n'est pas à eux de travailler deux ans de plus, mais bien à l'État de mobiliser tous les leviers de recettes, notamment grâce à un meilleur partage de la valeur. Il faut aussi traiter le sujet de l'évasion fiscale pour faire entrer de l'argent dans les caisses. Par exemple, l'article 82 du code général des impôts permet à certaines entreprises de proposer des retraites chapeau à leurs dirigeants, en payant elles-mêmes leurs impôts ; autant d'argent perdu pour l'investissement et la création d'emploi.

**Mme Laurence Cohen.** – Nous vous soutenons !

**Mme Victoire Jasmin.** – En outre-mer, et particulièrement en Guadeloupe, le taux de chômage des jeunes est très élevé et les femmes travaillent peu ; celles qui travaillent ont des carrières chaotiques. J'ai entendu dire qu'il n'y avait pas en France de retraités

pauvres, mais, en tant que vice-présidente d'un centre communal d'action sociale (CCAS), j'ai vu beaucoup de femmes retraitées qui avaient du mal à payer leur loyer et leurs factures. Quant aux jeunes, beaucoup sont au chômage ou enchaînent les contrats saisonniers – sans compter le trafic de drogue... Quel sera l'impact de la prolongation de la durée de cotisation sur eux ? On parle beaucoup des seniors, mais je suis inquiète pour les populations de ces territoires.

**Mme Monique Lubin.** – Monsieur Ricordeau, vous avez souligné que la situation financière des régimes de retraite était très différente au moment de la réforme Touraine. Avez-vous des éléments plus précis ?

Le système des carrières longues est modifié : quelqu'un qui a commencé à travailler à 18 ans devra travailler jusqu'à 62 ans au lieu de 60. La Première ministre annonce que le Gouvernement va y remédier. Pourront-ils partir à 61 ans ? Y a-t-il des discussions sur ce thème ?

La question de l'emploi des seniors est primordiale. Je considère d'ailleurs ce texte comme un projet de loi financier, parce qu'il faudrait aborder le sujet de la retraite *via* celui du travail. Monsieur Ricordeau, vous semblez regretter le vote de l'Assemblée nationale hier. Certes, les mesures sur les seniors ont été rejetées, mais ces mesures et rien, c'était à peu près pareil... Voyez ce qui se passe en matière d'égalité salariale hommes-femmes : la loi n'est toujours pas respectée.

Le dialogue social ne doit pas avoir lieu à l'Assemblée nationale ou au Sénat, mais dans les négociations avec les syndicats. Ne pensez-vous pas que c'est là que le bât blesse ?

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Quel bilan faites-vous des réformes précédentes, notamment le passage de 60 à 62 ans ? Ce texte nous est vendu avec la réintroduction de trois critères de pénibilité, alors que quatre avaient été supprimés en 2017. Or les statistiques montrent que ces critères tendent à s'aggraver, qu'il s'agisse des contraintes et risques physiques, de l'intensité, de la contrainte de temps, de rythme, qui sont aussi des facteurs de risques psychosociaux. Tout cela explose. Cette réforme ajoute deux ans de cotisations pour ceux qui sont exposés à ces risques, sans tenir compte de l'évolution tendancielle, dont la suppression du CHSCT est au demeurant un facteur d'explication.

En réalité, la durée de la retraite est en baisse : on a rogné sur l'espérance de vie en bonne santé. Le passage à 62 ans a affaibli l'effet redistributif de la retraite ; on peut penser que passer de 62 à 64 aura des conséquences encore plus dures.

**Mme Corinne Féret.** – Dans ce texte, le Gouvernement propose de réintégrer trois des quatre critères supprimés en 2017 : il s'agit des trois critères ergonomiques, mais rien n'est prévu pour le risque chimique. Qu'en pensez-vous ?

Quel est votre avis sur la proposition de créer un Fonds d'investissement pour la prévention de l'usure professionnelle ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Je tiens à féliciter les organisations syndicales pour l'absence de débordements, alors que des millions de personnes sont dans la rue, y compris dans les petites villes, comme Saint-Omer.

Avez-vous des chiffres précis sur l'espérance de vie en bonne santé, selon les professions et les milieux sociaux ?

Sur la retraite minimale à 1 200 euros bruts, on entend beaucoup de choses, mais le Gouvernement n'est pas en mesure de nous indiquer le nombre de personnes qui les toucheront. Avez-vous un chiffre ? De combien ces personnes seront-elles augmentées en moyenne ? Pensez-vous que le report de l'âge de la retraite mettra de nouvelles personnes en situation de précarité ?

**M. Daniel Chasseing.** – Il aurait fallu davantage de dialogue social avant le dépôt du texte, notamment sur le travail des seniors. Au niveau européen, la France est le mauvais élève sur ce plan. Quelles solutions pour la retraite progressive et le travail partiel ? Faut-il passer par les incitations fiscales ou les sanctions pour que les PME conservent les seniors ? Monsieur Vacheron, vous estimez que les aides-soignantes et les infirmières ne devraient pas travailler jusqu'à 64 ans, en raison de la pénibilité de ces emplois. Je suis d'accord, mais qui doit mettre en place les critères de qualification d'un travail pénible ?

**Mme Frédérique Puissat.** – Certains de nos collègues députés, conduits par Philippe Juvin, proposent de mettre en place un régime additionnel et d'introduire une part de capitalisation dans le système. Qu'en pensez-vous ?

**M. Alain Duffourg.** – En France, 33 % des seniors sont en emploi. Comment inciter les entreprises à les embaucher davantage ?

Il faut clarifier ce que recouvrent les 1 200 euros par mois dont parle le Gouvernement, car avec les 87 % du SMIC évoqués, cela ne fait pas le compte.

**Mme Annick Jacquemet.** – Quelles pistes envisagez-vous pour l'emploi des seniors ainsi qu'en matière d'égalité de salaire entre les femmes et les hommes ?

**M. Olivier Henno.** – On constate tous les jours que l'on ne peut pas engager une réforme sociale d'une telle ampleur sans un paritarisme fort, d'où la nécessité de le renforcer dans les années à venir.

Premièrement, n'a-t-on pas une vision passéiste de la pénibilité ? Il faudrait également prendre en compte la pénibilité psychique, par exemple pour les enseignants en collège ou en lycée dans des établissements difficiles.

Deuxièmement, s'agissant de feu l'index seniors, un système de bonus-malus pourrait-il être envisagé ?

Troisièmement et enfin, la majoration de pension serait-elle à même de renforcer véritablement notre politique familiale, alors que la question du renouvellement des générations est posée ?

**M. Martin Lévrier.** – Nous sommes confrontés, malgré tout, à un problème d'équilibre du régime de retraite, même si on tente de le faire disparaître en jouant sur certains curseurs. Le calcul de la réforme se fonde sur un taux de chômage très faible, inférieur à 5 %, ce qui suppose que les seniors restent dans l'entreprise ; dès lors, l'enjeu se trouve d'abord dans l'augmentation des recettes. Compte tenu des difficultés de pouvoir d'achat, la hausse des cotisations ne me semble pas envisageable. Qu'en pensez-vous ? Que proposez-vous sur ce point ?

La France est l'un des pays d'Europe où l'âge de départ à la retraite est le plus bas, alors que l'Italie, par exemple, est prête à le porter à 69 ans. En quoi la France serait-elle meilleure que les autres en la matière ?

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Tout d'abord, pourriez-vous vous exprimer plus longuement au sujet de la natalité ?

Ensuite, certains critères de pénibilité ont été supprimés ; faut-il les rétablir ? Je pense notamment à l'exposition aux agents chimiques.

Enfin, à travail égal, salaire égal : c'est écrit dans la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, qui a presque dix ans. Comment expliquez-vous, dès lors, la problématique dont nous discutons aujourd'hui ?

**M. Yvan Ricordeau.** – Aujourd'hui, le débat public part d'un besoin de financement de 10 milliards d'euros par an, contre 30 milliards d'euros par an en 2014 et 50 milliards d'euros par an en 2010. En outre, en 2010 comme en 2014, l'on anticipait une chute libre de l'équilibre financier du régime. Ce n'est plus le cas actuellement. Pourquoi donc, alors même que l'horizon financier est moins défavorable, nous propose-t-on la réforme la plus brutale ? Celle-ci vise en réalité l'assainissement des finances publiques, qui ont encore été dégradées par la crise du covid. Pour la CFDT, on ne saurait toutefois les rétablir en ajustant uniquement la protection sociale des travailleurs, alors que l'on ne s'attarde ni sur la fiscalité ni sur les aides publiques destinées aux entreprises.

Au sujet des carrières longues, nous avons entendu les annonces de la Première ministre, hier à l'Assemblée nationale. À présent, nous avons besoin de prendre connaissance du projet de décret, car la loi ne contient rien de précis à ce sujet. C'est une question de transparence.

**Mme Monique Lubin.** – Nous sommes d'accord !

**M. Yvan Ricordeau.** – Au cours de la concertation avec le ministère, nous avons trop souvent dû nous contenter d'éléments oraux à propos des carrières longues et nous avons fini par exiger des tableaux et des informations précises. C'est particulièrement important pour la CFDT, qui est à l'origine de ce dispositif.

L'index seniors est un outil, mais ce n'est pas lui qui va faire la politique en faveur de l'emploi des seniors dans notre pays. S'agissant de la suppression de l'article 2 survenue à l'Assemblée nationale, nous sommes en revanche inquiets de la position du groupe Les Républicains, qui a fait part de son refus d'abaisser le seuil du dispositif et de renforcer la négociation en entreprise. Dans le projet de loi initial, les mesures en faveur de l'emploi des seniors n'étaient déjà pas ambitieuses, que va-t-il en rester à l'issue des débats au Sénat ?

Pour définir la pénibilité, quatre critères avaient été retenus en 2017. Toutefois, l'exposition aux agents chimiques dangereux est difficile à établir individuellement. Nous en sommes convenus avec le ministère du travail : il est compliqué de retenir ce critère dans le C2P. Cette question relève plutôt, à notre sens de normes protectrices des travailleurs attachées à ces produits. En revanche, les trois critères ergonomiques de 2017, qui provoquent 95 % des TMS professionnels, constituent un point névralgique. Or le Gouvernement ne veut pas qu'ils reviennent dans le C2P ; ce faisant, il empêche les

réparations auxquelles un certain nombre de salariés ont droit. Pour nous, ces trois critères doivent être rétablis.

On invoque souvent le *benchmark* européen. N'oublions pas que l'âge d'ouverture des droits est de 62 ans en France actuellement, mais que l'âge de départ moyen a dépassé ce seuil. À l'étranger, bon nombre de salariés choisissent la décote, en partant avant l'âge légal. Notre système de retraite par répartition a sa propre histoire sociale, comme c'est le cas dans chaque pays européen.

**M. Thomas Vacheron.** – Les organisations syndicales européennes soutiennent unanimement notre mobilisation, il est important de le rappeler.

La réforme de 1993 a contraint 22 millions de salariés du privé de passer des dix meilleures années aux vingt-cinq meilleures années pour calculer la base de la pension, laquelle a ainsi perdu plus de 20 %. En 2010, lors du passage de 60 à 62 ans, même l'inspection générale des affaires sociales (Igas) avait souligné l'allongement considérable du sas de précarité. À chaque réforme, c'est aux salariés de payer. Pour nous, il s'agit véritablement de contre-réformes, qui se font au détriment des salariés. À l'inverse, la réforme de 1982 a permis une augmentation des pensions.

J'approuve complètement les propos de Mme Jasmin au sujet des femmes ; bien sûr, il y a toujours trop de retraités pauvres, mais nous avons moins de retraites de misère que les autres pays européens. C'est pourquoi l'instrumentalisation de la question des 1 200 euros a été indécente. Comme mes collègues syndicalistes, j'ai participé aux concertations, qui ne furent jamais des négociations : aujourd'hui, au Gouvernement, personne n'est à même de détailler le calcul conduisant au rehaussement de la retraite minimale à 1 200 euros.

J'entends que la situation s'améliore sur le front de l'emploi, mais de quel emploi parle-t-on : de l'emploi précaire, des apprentis ? Aujourd'hui, dans tous les cas de figure, il y a 6 millions de chômeurs et si l'on fait travailler les anciens plus longtemps, il n'y aura pas de travail pour les jeunes.

Sur la question des carrières longues, il faut prendre en compte la situation des proches aidants, des congés de maternité et de paternité, mais aussi les années d'études : si l'on accomplit des études, c'est bien pour être plus performant dans son travail ! Il en va de même du chômage, qui a fait l'objet d'attaques d'une violence absolue, ou de la maladie.

Au sujet de la pénibilité, nous défendons une politique de contrôle et de conditionnalité des aides publiques. Selon nous, un trimestre doit être validé par année d'exposition aux critères de pénibilité, dans la limite de cinq années. Il est ici question des femmes de ménage ou encore des travailleurs postés appliquant les « trois-huit », pour lesquels ces mesures sont le moyen de bénéficier d'une retraite décente.

Les quelque 300 milliards d'euros de retraites versés chaque année aiguïssent évidemment les appétits de ceux qui y voient un marché, quand il s'agit d'un bien commun ; la capitalisation, ce sera des retraites de misère pour le plus grand nombre, car tout le monde ne pourra pas se l'offrir. Est-ce cela, la société française que nous voulons ?

Je regrette que ce temps d'échange ne soit pas plus long, tant les incompréhensions me paraissent nombreuses ; lors d'une audition à l'Assemblée nationale,

une de mes collègues de la CFTC demandait : que vous avons-nous fait pour que vous nous infligiez ce projet ?

**M. Michel Beaugas.** – Pour Force ouvrière, le minimum de pension doit être le Smic ; en France, le seuil de pauvreté est à 1 102 euros et beaucoup de retraités perçoivent une pension inférieure à cela. 18 % des Français en grande pauvreté résident dans les outre-mer, où le problème est d'abord celui de la cherté de la vie. Il faut donc travailler au pouvoir d'achat et à la pérennité des emplois dans les territoires ultramarins.

Nous ne souhaitons pas que l'institution de la retraite progressive entraîne une baisse du niveau des pensions ; cela étant, pourquoi ne pas revenir au contrat de génération ? S'il n'a pas fonctionné, c'est parce que les entreprises n'en ont pas voulu ; et s'il est trop connoté « François Hollande », il suffit de changer son nom !

Mon organisation est opposée à la capitalisation, laquelle ne fonctionnera pas si elle est subie ; le moindre krach boursier entraînerait une réduction des pensions. Tous les pays qui ont opté pour ce système, notamment les pays nordiques, reviennent aujourd'hui sur leur choix. La retraite par répartition adossée à une caisse complémentaire gérée par les partenaires sociaux reste le montage le plus efficace. Un chapeau de capitalisation ne profiterait qu'aux plus riches des retraités.

Enfin, j'espère que le taux de chômage sera, demain, à 5 %, mais on a bien du mal à passer sous les 7 % ; à cet égard, le déficit projeté est artificiel. Avec 5 % de chômage, nous aurons, certes, plus de cotisations, mais encore faut-il que les emplois soient pérennes et à temps complet. Travaillons d'abord sur l'emploi et sur les contrats de travail, avant de réduire l'indemnisation chômage de 25 % ou de faire travailler les Français deux ans de plus.

**M. Gérard Mardiné.** – Le COR parle du PIB et du taux de chômage en catégorie A, mais la situation de l'emploi ne saurait s'y résumer. Or, comme le souligne l'Insee, le halo du chômage ne se réduit pas et concerne 2 millions de personnes. C'est d'abord la masse salariale qui doit augmenter, plutôt que les taux de cotisation, *via* un partage de la valeur rééquilibré. Il faut bel et bien œuvrer en faveur du travail et de l'emploi avant de parler des retraites ; de même, il faut commencer par établir une gouvernance responsable des entreprises, avant de parler de capitalisation. Aujourd'hui, les retraites par capitalisation sont un frein au développement des grandes entreprises, qui rechignent à investir et privilégient leurs dividendes. Le patron de BlackRock a ainsi indiqué, au mois de mai dernier, qu'il ne revenait pas aux entreprises d'investir dans la transition écologique et énergétique, mais bien à l'État de la financer. Ces propos s'expliquent parce qu'il est sous la pression des fonds de pension qui sont ses clients. Nous pourrions nous satisfaire d'une capitalisation marginale, mais sous les conditions que je viens d'énoncer. Allez demander à nos collègues de Latécoère ce qu'il advient de leur usine neuve, eux dont l'actionnaire principal est un fonds d'investissement ! Un système de retraite qui aurait vocation à faire renvoyer des salariés pour produire des dividendes n'aurait pas de sens.

Les comparaisons internationales sont dénuées de pertinence, qu'il s'agisse des âges de départ ou des masses considérées. En outre, l'objectif du pays doit être d'au moins renouveler ses générations ; or ce qui pénalise la natalité, c'est d'abord la précarité des jeunes, dont notre système de retraite est également victime. Dans la même logique, il est urgent de remédier à l'anxiété écologique. Le Gouvernement devrait se pencher sur ces sujets plutôt que de consacrer des ressources à une réforme des retraites inutile, injuste et brutale.

**M. Michel Beugas.** – Le courrier qui a été adressé aux députés vous sera également envoyé à tous individuellement.

**M. Thomas Vacheron.** – L’histoire retiendra peut-être que c’est pendant notre audition au Sénat que notre pétition a franchi la barre du million de signataires !

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous vous remercions de cet échange, musclé au départ, mais indispensable.

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

### **Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Audition d’organisations patronales**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous poursuivons avec les représentants des organisations patronales notre matinée d’audition des partenaires sociaux sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

L’Union des entreprises de proximité (U2P) m’a fait savoir qu’elle ne pourrait être représentée.

Nous entendons Mme Diane Deperrois, présidente de la commission protection sociale du Mouvement des entreprises de France (Medef), et M. Éric Chevée, vice-président chargé des affaires sociales de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME).

Je vais donner la parole à nos intervenants afin qu’ils exposent brièvement les principales observations de l’organisation qu’ils représentent sur ce texte ; puis le débat s’engagera avec nos rapporteurs, Élisabeth Doineau, René-Paul Savary et Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances, ainsi qu’avec les commissaires.

**Mme Diane Deperrois, présidente de la commission protection sociale du Medef.** – Ce projet de loi reçoit, de notre part, un avis globalement positif : nous saluons une réforme courageuse et équilibrée, à même de préserver durablement le système de retraite par répartition.

En la matière, il n’y a pas de recette miracle : pour assurer l’avenir de ce modèle social tout en maintenant le pouvoir d’achat des actifs et des retraités, il faut travailler plus longtemps. Si nous ne faisons rien, la situation va continuer à se dégrader, ce qui n’est ni souhaitable ni soutenable, qui plus est dans un tel contexte économique et financier – les déficits publics n’ont jamais été si élevés. Je rappelle d’ailleurs que, tous les ans, l’État injecte une somme d’environ 30 milliards d’euros, qui n’apparaît pas dans les projections financières, afin de financer le déficit structurel des régimes publics, lequel est lié aux déséquilibres démographiques et au maintien de règles de calcul spécifiques. Selon nous, le besoin réel de financement est donc bien supérieur à celui qui est présenté aujourd’hui.

Nous comprenons que cette réforme appelle des ajustements. Ils sont légitimes, car il faut tenir compte des populations les plus précaires. De même, il faut prévoir des mesures d’accompagnement pour les personnes accomplissant des carrières longues, pour les travailleurs handicapés, pour les personnes inaptes ou invalides, ainsi que pour les salariés

soumis à une forte pénibilité. Toutefois, ces ajustements réduisent le rendement net de la réforme. En ce sens, ils appellent notre vigilance.

Le projet de loi entérine la suppression progressive des régimes spéciaux : c'est une mesure de justice que nous attendions. Nous notons également l'abandon du transfert de recouvrement des cotisations Agirc-Arrco vers les Urssaf, une mesure demandée par l'ensemble des organisations syndicales et patronales. En outre, des évolutions des mécanismes de transition emploi-retraite ont été retenues, qu'il s'agisse de la retraite progressive ou du cumul emploi-retraite ; nous avons plaidé en ce sens. Pour ce qui concerne l'usure au travail, nous notons l'évolution des droits acquis au titre du compte professionnel de prévention (C2P) et du dispositif Woerth-Bertrand. Ce projet de loi crée un mécanisme de prise en compte des troubles musculo-squelettiques (TMS) assorti d'un volet de prévention. Avec les différents partenaires sociaux, notamment avec M. Chevé, nous avons précisément négocié en 2020 un accord national interprofessionnel (ANI) portant sur la santé au travail, lequel s'est ensuite traduit par la loi du 2 août 2021. Nous avons particulièrement à cœur de travailler ce volet de prévention. Nous tenions également au filtre médical prévu au titre de la réparation. Cela étant, il nous paraît important que la désignation des métiers les plus exposés ne procède pas des négociations de branche, mais de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP). Pour nous, c'est bel et bien d'elle que relève ce travail. De surcroît, il ne vous aura pas échappé qu'une négociation est en cours entre organisations syndicales et patronales au sujet de la branche AT-MP ; il importe qu'elle puisse aboutir. En parallèle, le projet de loi crée un filtre médical sur la base d'un avis du médecin du travail. Bien sûr, ce praticien joue un rôle très important. L'ANI que j'évoquais précédemment l'a consacré ; nous avons même instauré une visite de mi-carrière et nous mesurons toute l'importance de la visite de fin de carrière en matière de santé au travail. Mais, à nos yeux, l'avis relatif à une éventuelle inaptitude doit être émis par le médecin de la sécurité sociale. Il s'agit là d'un point très important. Nous n'avons jamais demandé l'échange, opéré par le projet de réforme, entre les cotisations des branches AT-MP et retraites. Nous serons particulièrement vigilants à cet égard, car il faut garantir une pleine équivalence des transferts. J'ajoute qu'il importe de préserver le champ de la démocratie sociale. Quant à l'index seniors, nous n'y sommes pas favorables. Si l'index de l'égalité interprofessionnelle entre les femmes et les hommes repose sur des obligations légales, cet index seniors n'a pas de socle. En outre, les entreprises présentent des profils très différents, qu'il s'agisse de leur taille, de leurs activités ou de leur démographie, laquelle dépend aussi de leur ancienneté ; cette réalité exclut *de facto* les indicateurs monolithiques. J'ajoute que nous manquons de visibilité quant au fonctionnement de ce dispositif. Dans certains cas, si le taux de seniors recule, c'est tout simplement parce que le nombre d'apprentis a augmenté : pensons à l'équilibre général et aux situations particulières de nos entreprises. S'il devait y avoir un index, il faudrait privilégier les indicateurs définis par les branches, maîtrisables par les entreprises et mis en œuvre dans le respect de leur dynamique propre. Au surplus, un tel outil devrait être réservé aux entreprises de taille significative : en ce sens, il me semble indispensable de rétablir le seuil de 300 salariés. De même, des sanctions appliquées de manière uniforme nous paraissent absolument inenvisageables. Lors des concertations auxquelles le Gouvernement nous a conviés, nous avons beaucoup insisté sur l'employabilité des seniors. Nous avons souligné l'importance des bilans de compétences et des entretiens professionnels organisés tous les deux ans. C'est dans ce cadre que les employés doivent aborder leur seconde partie de carrière avec leur employeur, en traitant des questions de formation et d'employabilité. Nous accordons beaucoup d'importance à ce dialogue. L'accès aux différents dispositifs de reconversion est, lui aussi, un enjeu capital pour le Medef. Traduisant le vœu des organisations syndicales et patronales, toutes confondues, la loi du 2 août 2021 pour renforcer

la prévention en santé au travail a instauré une visite permettant de prévenir la désinsertion professionnelle. Ce double cadre, relatif à la santé au travail et à l'employabilité, nous paraît tout à fait vertueux : il est à même d'engager les entreprises, quelle que soit leur taille, dans cette dynamique de la seconde partie de carrière. Enfin, nous relevons la volonté de taxer les indemnités de rupture avant la retraite. La rupture conventionnelle, dispositif vieux d'environ quinze ans, est souvent plébiscitée par les salariés eux-mêmes. Soyons vigilants : cette procédure simple, généralement amiable, est à la fois flexible et bien plus protectrice qu'une simple démission. Par ricochet, une telle taxation pourrait freiner les embauches.

**M. Éric Chevée, vice-président en charge des affaires sociales de la CPME. –**

Le but premier de cette réforme est de garantir l'équilibre global du régime de retraite par répartition. Il s'agit là d'un sujet d'inquiétude perpétuel pour la CPME, à moyen et long terme : à l'avenir, les taux de remplacement des jeunes seront bien plus faibles qu'ils ne le sont aujourd'hui. Voilà pourquoi la CPME souhaitait à l'origine reporter l'âge de départ à 65 ans, compte tenu des différentes mesures d'accompagnement et des dérogations nécessaires. Le compromis proposé par le Gouvernement nous paraît le bon. Il permet de rétablir l'équilibre du système de retraite à moyen terme et contient des mesures de solidarité absolument essentielles, que nous soutenons sans ambiguïté.

Premièrement, le dispositif d'usure professionnelle représente un droit nouveau à la prévention. Je reviendrai sur cette innovation ; très important pour la CPME, ce sujet est intimement lié aux dispositifs relatifs aux carrières longues, auxquels nous sommes aussi très attachés.

Deuxièmement, le minimum de pension doit être fixé à 85 % du Smic pour toutes les carrières complètes, passées et à venir. Lors de la concertation menée par le Gouvernement, nous avons fait un certain nombre de propositions pour que toutes les catégories d'actifs puissent bénéficier de cette mesure, tout spécialement les commerçants et les artisans.

Troisièmement, l'annulation de la décote est maintenue à 67 ans ; cette disposition nous paraît particulièrement équitable.

Quatrièmement et enfin, en cas d'invalidité ou d'incapacité, le départ à 62 ans est lui aussi maintenu ; à nos yeux, c'est indispensable, d'autant que le nouveau dispositif de prévention de l'usure professionnelle est à même de permettre des départs anticipés pour les catégories exposées.

Les dispositifs destinés à faciliter le cumul emploi-retraite et la retraite progressive méritent bien sûr d'être développés dans les entreprises. Dans les très petites entreprises (TPE) comme dans les petites et moyennes entreprises (PME), où l'on a coutume de garder les compétences le plus longtemps possible, le cumul emploi-retraite semble être le plus adapté. Il peut également être utile de conserver lesdites compétences après l'âge d'ouverture des droits pour assurer la transmission des connaissances. Mais, pour l'heure, nous sommes bloqués par la franchise de six mois imposée avant de revenir chez le même employeur. Nous avons soumis quelques propositions sur ce sujet. En parallèle, nous saluons les grandes améliorations apportées au C2P ; nous y avons beaucoup travaillé avec le Gouvernement. Dans les petites entreprises, notamment dans l'artisanat, les chefs d'entreprise sont aussi concernés que leurs salariés par les questions d'usure professionnelle. Toutefois, les critères supplémentaires prévus en un autre temps avaient débouché sur une véritable usine à gaz ; mieux vaut opter pour un nouveau dispositif – c'est précisément le choix opéré par le

Gouvernement. Cela étant, si elles le souhaitent, les branches professionnelles doivent pouvoir se saisir de cette question pour déterminer, en leur sein, les métiers objectivement exposés. De leur côté, les commissions AT-MP sont à même de proposer une vision d'ensemble afin d'assurer la cohérence du dispositif. Avec la visite de mi-carrière évoquée par Mme Deperrois et prévue autour de 45 ans, une réflexion doit être engagée sur l'état physique et psychique du salarié ainsi que sur sa formation, afin que ce dernier puisse aborder correctement sa seconde partie de carrière. Le but est qu'il puisse rester actif le plus longtemps possible. Entre partenaires sociaux, nous travaillons effectivement à un ANI relatif à la branche AT-MP. Avec la santé au travail, la prévention des accidents figure parmi les points majeurs abordés ; l'objet de nos négociations est bien sûr lié au contenu du projet de loi relatif aux retraites. Notre objectif est que, demain, la prévention supplante la réparation. Aujourd'hui, on répare énormément, mais l'on peine encore à prévenir l'usure professionnelle. À cet égard, nous portons une attention particulière aux carrières longues. Je précise que celles-ci n'impliquent pas en elles-mêmes une iniquité quant à la durée de vie à la retraite, notamment en bonne santé. La vraie différence – vous le savez – porte sur l'invalidité et l'incapacité : ces dernières entraînent effectivement une diminution de la durée de vie en bonne santé à la retraite. En ce sens, le maintien de la borne de 62 ans s'imposait.

Certes, nous ne sommes pas opposés aux indicateurs permettant d'apprécier l'évolution sociologique des populations salariées, dans les branches comme dans les entreprises, mais nous savons bien ce qu'un simple index peut entraîner. À l'origine, l'index seniors devait être réservé aux entreprises de plus de 300 salariés, ce qui avait du sens. En effet, c'est pour ces dernières que les informations de la base de données économiques, sociales et environnementales (BDESE) sont les plus complètes. En revanche, les entreprises de 50 à 300 salariés devraient produire de la donnée pour que cet index puisse fonctionner ; or parmi elles figurent un certain nombre de PME qui ne disposent pas de services de ressources humaines en mesure d'accomplir ce travail. L'abaissement du seuil à 50 salariés ne nous semble donc pas pertinent.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Selon vous, le Gouvernement a-t-il eu raison de retenir comme hypothèses un taux de chômage à 4,5 % et un taux de croissance à 1 % ?

Quant au transfert de cotisations entre la branche AT-MP et la branche vieillesse, annoncé pour 2024 alors que les partenaires sociaux sont en pleine négociation, vous semble-t-il bien judicieux ?

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse.** – Vous mettez l'accent sur l'effort de prévention. Il est évidemment nécessaire, mais, pour ce qui concerne les troubles ergonomiques, ce qui est proposé n'est pas satisfaisant. À l'évidence, il faut un autre dispositif : vous savez mieux que d'autres comment y parvenir sans pour autant décaler l'âge de départ pour incapacité permanente de 60 à 62 ans. Ce serait une véritable avancée.

Certains proposent de conditionner les aides aux entreprises à certains engagements pour l'emploi des seniors, notamment à des engagements de non-licenciement : qu'en pensez-vous ? En parallèle, faut-il en revenir au contrat de génération, dans une version améliorée ?

Enfin, j'ai cru comprendre que vous étiez désormais enclin à accepter l'index seniors – maintenant qu'il a été supprimé à l'Assemblée nationale... (*Sourires.*) –, à partir de

300 salariés. De même, je relève que vous privilégiez les commissions AT-MP par rapport aux branches ; pourriez-vous préciser votre position à ce propos ?

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances.** – Vous avez insisté sur la nécessité de travailler plus longtemps en expliquant précisément ce que vous ne vouliez pas. Quelles sont, selon vous, les mesures concrètes à même de favoriser l’emploi des seniors ?

**M. Alain Milon.** – Madame Deperrois, vous semblez regretter que l’État injecte chaque année 30 milliards d’euros pour financer le système de retraite. Déplorez-vous aussi les exonérations sociales ? Leur suppression n’aurait-elle pas, *in fine*, un effet en faveur de l’emploi ?

**Mme Frédérique Puissat.** – Premièrement, un certain nombre de nos collègues députés, dont Philippe Juvin, proposent d’introduire une part obligatoire de capitalisation dans notre système de retraite ; qu’en pensez-vous ?

Deuxièmement, pour préserver l’emploi des seniors, il faut non seulement s’efforcer de maintenir ces derniers dans leur poste, mais aussi favoriser leur embauche. Le contrat à durée indéterminée (CDI) d’employabilité permet aux entreprises d’externaliser leur main d’œuvre à long terme tout en conservant la flexibilité de l’intérim. J’ai retenu que le Medef n’y était pas très favorable, mais ne serait-ce pas une solution ?

**Mme Brigitte Micouleau.** – Il ne se passe pas un jour sans que les organisations syndicales expriment leurs revendications. En revanche, on vous a très peu entendus : pourquoi ?

**Mme Véronique Guillotin.** – Le maintien des personnes dans l’emploi à partir d’un certain âge est bel et bien un sujet central : que proposez-vous concrètement à ce propos ?

J’insiste sur la nécessité de changer de regard sur l’emploi : la France doit renouer avec le travail. En parallèle, il faut s’efforcer de réduire la pénibilité et traiter certains problèmes concrets, comme la garde d’enfants qui pose beaucoup de difficultés dans les secteurs en tension. Quelles sont vos propositions à cet égard ?

**Mme Nadia Sollogoub.** – La retraite minimale à 85 % du Smic est une mesure très vertueuse, mais – on l’a vu chez les agriculteurs – elle crée beaucoup de frustrations : certains voient leur pension augmenter, d’autres non.

**Mme Victoire Jasmin.** – Vous vous focalisez sur les seniors, mais que proposez-vous pour faciliter le recrutement des jeunes, qui, même lorsqu’ils sont diplômés, peinent à trouver du travail ? Bien souvent, on ne leur propose que les *minima* sociaux. De même, vous semblez ignorer la situation des femmes et les inégalités qu’elles continuent de subir.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Vous vantez une réforme équilibrée : elle pèse à 100 % sur le travail. Vous dites qu’elle est courageuse : il faut effectivement du courage pour soutenir un projet auquel s’opposent 93 % des actifs ; malgré la déflation salariale que nous connaissons, une majorité d’entre eux préféreraient une hausse du taux de cotisation.

Certes, la prévention doit supplanter la réparation ; mais, aujourd'hui, l'on répare mal les conséquences de la pénibilité. Or le Gouvernement ne vous demande rien à cet égard, alors même qu'un nombre croissant de salariés exercent des métiers pénibles : depuis 1984, les différents indicateurs d'exposition aux facteurs de pénibilité ne cessent de se dégrader. C'est avant tout cette exposition qu'il faut réduire ; nous en sommes très loin.

La tendance, c'est encore et toujours l'intensification du travail ; et pour les ouvriers, qu'ils soient qualifiés ou non, l'espérance de vie à la retraite reste plus faible que pour les autres – je mets à part la question des risques psychosociaux. Si vous voulez une véritable politique de prévention, rompez avec cette logique d'intensification du travail.

**M. Olivier Henno.** – Pour ma part, j'insiste sur le renouvellement des générations : le système de retraite par répartition l'exige. Faut-il prévoir des mesures spécifiques en ce sens ? Une majoration de 5 % des pensions dès le second enfant serait-elle une mesure pertinente ? Dans le cadre de cette réforme, envisagez-vous d'autres gestes en faveur des familles ?

**Mme Michelle Meunier.** – En France, seuls 33 % des actifs de plus de 55 ans sont encore dans l'emploi ; en outre, ces salariés sont souvent les premiers concernés par les mesures de restriction d'emploi et par les vagues de licenciement. Comment l'expliquez-vous ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Monsieur Chevée, puisque la prévention doit supplanter la réparation, pourquoi ne pas inclure les critères ergonomiques dans le C2P, éventuellement pour les trimestres de bonification ?

Dans une tribune récente, M. François Asselin, président de la CPME, a proposé trois mesures en faveur des seniors : premièrement, une prime à l'embauche inspirée de ce qui existe en faveur des jeunes ; deuxièmement, une exonération des contributions chômage en cas de maintien dans l'emploi, assortie éventuellement d'une compensation ; troisièmement, une mutualisation par un fonds spécifique pour éviter que le dernier employeur d'une personne reconnue handicapée soit le seul ciblé. Pourriez-vous revenir sur ces sujets ?

**Mme Annick Jacquemet.** – Dans le privé, la différence de salaires reste de 9 % entre les femmes et les hommes. Comment l'expliquez-vous ? Quelles sont vos propositions pour parvenir à une véritable égalité salariale ?

**Mme Pascale Gruny.** – J'ai été, avec M. Artano, rapporteur de la loi pour renforcer la prévention en santé au travail, qui a créé le document unique d'évaluation des risques professionnels (Duerp) ; ses effets positifs ont-ils été observés dans les plus petites entreprises ?

Je suis également rapporteur de la branche AT-MP. Je comprends les mouvements opérés, mais j'aurais souhaité un prélèvement ciblé, destiné à accompagner les entreprises dans leur effort de prévention. Je suis convaincue de la nécessité de travailler plus longtemps, à condition que les salariés restent en bonne santé jusqu'à la fin de leur carrière, puis à la retraite. Voilà pourquoi la prévention est au cœur du dispositif.

J'ajoute que la pénibilité d'aujourd'hui n'est pas celle d'hier, et que celle de demain sera encore différente. Il faut en avoir conscience.

Enfin, au sujet des risques psychosociaux, j'appelle votre attention sur le cas des patrons eux-mêmes, notamment lorsque l'entreprise ferme : il s'agit là d'un véritable enjeu.

**M. Martin Lévrier.** – Premièrement, parmi les pays industrialisés, la France reste le plus mauvais élève pour l'emploi des seniors : pourquoi ? Si les Français travaillaient plus longtemps, le débat ne se poserait pas tout à fait dans les mêmes termes.

Deuxièmement, certains métiers sont si pénibles que l'on pourrait les assortir d'une limite d'âge. En parallèle, il faudrait prévoir un financement à même d'assurer une reconversion. Que pensez-vous de cette piste ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Vous n'avez pas évoqué les aidants familiaux, qui reprennent parfois leur travail après un arrêt prolongé. Pour ce qui les concerne, les mesures avancées par le Gouvernement vous semblent-elles satisfaisantes ? Avez-vous formulé vos propres propositions ?

**Mme Diane Deperrois.** – L'équilibre de cette réforme des retraites exige une vision d'ensemble ; c'est pourquoi j'ai mentionné les 30 milliards d'euros versés chaque année par l'État. Le Gouvernement a retenu un certain nombre d'hypothèses, nous verrons si celles-ci se vérifient ou non. L'essentiel, pour nous, est de garder cette vision globale.

Nous n'avons pas demandé l'échange de cotisations proposé entre les branches AT-MP et vieillesse. À ce titre, le milliard d'euros annuel prévu pour cinq ans en faveur du fonds de prévention exigera toute notre vigilance.

Les décrets d'application de la loi du 2 août 2021 sont en cours de publication. À cet égard, j'insiste sur l'importance de la médecine du travail ; je pense notamment aux infirmières en pratiques avancées (IPA) du travail, qui jouent un rôle indispensable sur le terrain. Dans un certain nombre de cas, les médecins du travail doivent aussi recevoir le renfort de médecins praticiens correspondants (MPC), notamment pour assurer la visite de désinsertion professionnelle, laquelle fait partie intégrante de la prévention. De même, les visites de fin de carrière ont toute leur importance.

La prévention est un tout. Il faut développer un équilibre entre vie privée et vie professionnelle, et améliorer la qualité de vie au travail ainsi que les conditions de travail. Le dialogue social est très important, car il permet d'ancrer les accords de mobilité, de qualité de vie et sur les conditions de travail dans le contexte de chaque entreprise ; cela fait partie de cette dynamique d'employabilité globale, et pas seulement des seniors. N'opposons pas jeunes et seniors, car l'entreprise est une dynamique à part entière et les jeunes doivent être accueillis. L'apprentissage et l'accueil d'alternants sont des soutiens importants, et les personnes expérimentées apportent un relais : tutorat, mentorat, dispositif de patrimoine métiers-compétences... De nombreux mécanismes sont développés dans les entreprises. De même, avec le *reverse mentoring*, les jeunes apportent leurs connaissances, par exemple du numérique, aux entreprises. Il faut donc organiser des collectifs inclusifs, que l'entreprise a à cœur de développer. Au travers des accords négociés par le dialogue social, c'est cette dimension qui est mise en avant. L'employabilité, c'est aussi parler de formation au sein des entreprises, afin que celle-ci soit déployée auprès des différents publics ; il est donc important de tenir des entretiens professionnels, focalisés, notamment, sur la deuxième partie de carrière.

Si nous parvenons à faire reconnaître la prévention à travers la santé au travail et la branche AT-MP, nous aurons fait œuvre utile pour prévenir l'usure au travail, face à laquelle nous ne sommes pas égaux. Ce sujet doit être considéré à la fois par le biais des visites médicales individuelles, et par l'employabilité, c'est-à-dire par la projection des salariés, notamment grâce aux formations.

Je n'entrerai pas dans des considérations sociétales sur la politique familiale. Certes, un système de retraite par répartition repose sur un nombre suffisant de cotisants pour financer les retraités. Au sein de l'entreprise, l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle ainsi que la marque employeur sont des dimensions importantes afin que chacun ait une vie équilibrée dans un fonctionnement plus fluide.

Sur les femmes et la retraite, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a estimé que les systèmes étaient redistributifs et qu'il n'y avait pas de sujet particulier. Au Medef, nous estimons qu'il faut étudier cette question durant toute la vie professionnelle ; les index d'égalité professionnelle développés par Mmes Pénicaud et Rixain visent d'ailleurs à progresser dans ces domaines.

**M. Éric Chevée.** – En juin prochain, un rapport du COR, qui doit raisonner à législation actuelle – donc modifiée éventuellement par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) – vous indiquera l'équilibre financier global au terme de la réforme. Je siége au COR, lequel réalise de nombreuses projections à très long terme qui sont autant de discussions possibles. Il devrait sans doute être plus précis et identifier plus clairement une échéance à moyen terme. Les partenaires de l'Agirc-Arrco gèrent à horizon de quinze ans, et cela fonctionne bien. Pour autant, multiplier les hypothèses trouble davantage les esprits, même s'il faut conserver des prospectives à échéance d'une génération. L'Insee réalise des prévisions démographiques hautes, basses et moyennes, on pourrait ainsi recadrer un peu le travail du COR ; vous avez la main : cela relève de la loi.

On ne peut se satisfaire d'un système prévoyant 98 % de réparation de l'usure professionnelle, mais seulement 2 % de prévention, alors que les cotisations patronales atteignent 14 milliards d'euros. Au total, on dépense 100 millions d'euros par an dans les entreprises pour la prévention de l'usure professionnelle, laquelle consiste, pour chaque poste de travail, à identifier, au travers du Duerp, les risques associés, à prévoir les moyens suffisants pour les réduire ainsi qu'à limiter les risques d'accident. Nous devons apporter les compétences nécessaires dans les TPE et dans les PME pour accompagner le chef d'entreprise sur la prévention de l'usure et du risque professionnel. Actuellement, tout passe dans la réparation. C'est humainement inacceptable ; nous devons parvenir à basculer vers la prévention. Pour nous y aider, un fonds de 1 milliard d'euros permettra d'enclencher la culture de la prévention dans tout l'écosystème de production de biens et de services.

Il y aura toujours de l'usure professionnelle, et il faudra y faire attention, par exemple pour les métiers en milieu hyperbare. On peut réfléchir à des durées d'exposition maximale, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) y travaille sans doute. Je rappelle que 85 % à 90 % des sorties pour inaptitude concernent les trois facteurs ergonomiques de troubles musculo-squelettiques. Dans le dispositif d'usure professionnelle, il ne faut pas créer des catégories actives ou des régimes spéciaux, mais bien traiter correctement le risque. C'est cela qui est envisagé avec ce dispositif : vers 45 ans, en milieu de carrière, une première étape est réalisée. Chacun réagit à raison de sa physiologie à l'exposition au métier. Interviennent alors le médecin du travail et les acteurs de la prévention et de la désinsertion professionnelle. En matière de formation

professionnelle, une visite de mi-carrière est prévue, qui doit proposer un bilan à 360 degrés. Si le salarié souhaite conserver son métier, il faut trouver les moyens de l'accompagner ; si, à 60 ans, il est abîmé par l'usure professionnelle, il faut lui offrir la possibilité de partir plus tôt ou lui proposer des réorientations au sein de l'entreprise, de la branche ou vers d'autres métiers, grâce à des dispositifs de transition professionnelle. Il s'agit donc d'un suivi individuel renforcé du salarié.

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-président -

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Ce salarié est découpé en tranches ! Pour les facteurs de risques ergonomiques, le suivi spécifique proposé intervient à 45 et 60 ans, mais pour le C2P, le salarié sait quand il partira de manière anticipée, en raison du système de points. Il faut prendre en compte la personne en entier, et non par secteur d'usure. Comment rapprocher les dispositifs ?

**M. Éric Chevée.** – Il n'y a pas d'un côté une santé au travail, de l'autre, une santé civile. Nous étions favorables à l'introduction de médecins praticiens correspondants, pour cela. Souhaitez-vous que l'on déverse l'usure professionnelle dans le C2P ?

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Ce n'est pas la question. Vous voyez ce qui nous est proposé, et vous y êtes pour quelque chose, puisque vous avez exclu des facteurs de pénibilité. Selon le projet de loi, l'examen serait réalisé en raison des critères d'usure, et non de la personne elle-même. Ainsi, un médecin verrait à la visite obligatoire des 60 ans une personne portant des charges lourdes, mais ne s'occuperait pas du travail de nuit, lequel relèverait du C2P. Il faut rapprocher les deux ! Actuellement, le départ anticipé pour les personnes soumises à des troubles ergonomiques dépend du médecin ; en revanche, le départ appuyé sur les autres facteurs de pénibilité, comme le travail de nuit, est défini par la personne, en fonction des points cumulés. Comment mettre en place un mécanisme plus simple ?

**M. Éric Chevée.** – Les critères de pénibilité répondent à une exposition très particulière qui requiert un traitement particulier. Le médecin du travail est là pour cela. C'est pourquoi nous souhaitons libérer du temps médical, grâce aux médecins praticiens correspondants, et ainsi restaurer la spécialité de la médecine du travail : prendre en charge des salariés préalablement fléchés au niveau de la branche ou de l'AT-MP, en raison de taux d'usure professionnelle plus importants ; petit à petit, un suivi sera réalisé tous les cinq ans.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Vous ne comprenez pas ma question.

**M. Éric Chevée.** – Nous ne voulons pas recréer des catégories actives, car cela génère des effets de bord insupportables.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Vous ne me facilitez pas la tâche de trouver un dispositif plus adapté ! Comment rapprocher le choix du médecin et celui du salarié ? C'est incompréhensible pour le salarié...

**M. Éric Chevée.** – Rester exposé dans les catégories du C2P relève aussi du choix du salarié, ainsi que de celui de l'employeur. Je ne vois pas comment rendre la main au salarié sans un jugement objectif du médecin du travail et du médecin conseil de la sécurité sociale. Cela ne me semble pas exorbitant.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Cela va à l'encontre des efforts que vous voulez faire pour la prévention dans le C2P : on ne parle que de réparation. Je voudrais trouver une solution avec une partie prévention des risques ergonomiques qui se rapproche du C2P, sans en avoir les obligations et sans non plus créer de catégories spécifiques.

**Mme Diane Deperrois.** – Le Duerp est la première marche d'une prise de conscience de l'identification des risques et de la prévention au sein de l'entreprise. Il faut aussi un dialogue avec la médecine du travail, et une dynamique de prévention avec l'incitation de l'AT-MP.

**M. Éric Chevée.** – Il ne s'agit pas forcément de rendre la main aux salariés sur la question de l'usure...

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Il faut un traitement similaire.

**M. Éric Chevée.** – C'est possible : il est prévu, dans le suivi individuel renforcé, de proposer certaines transformations de carrière, en sus du suivi médical.

**Mme Chantal Deseyne, président.** – Je vous propose de répondre aux autres questions.

**M. Éric Chevée.** – Pourquoi a-t-on des taux d'emploi des seniors aussi faibles ? Depuis 40 ans, on part du principe que la quantité de travail est limitée, et qu'il faut dégager nos anciens pour laisser la place aux jeunes. Cela n'a jamais fonctionné.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Alors, ne le faites plus !

**M. Éric Chevée.** – C'est ce que nous proposons. Tout le code du travail a été construit ainsi. Les partenaires sociaux ont mis en place des dispositifs en ce sens, notamment dans le cadre de l'assurance chômage. Or l'embauche des jeunes explose, notamment en apprentissage, sans que cela n'emporte de conséquences sur le taux d'emploi des seniors. À l'instar de ce qui a été réalisé sur le contrat d'apprentissage, nous pensons qu'il faut des dispositifs particuliers, comme ceux que propose notre président François Asselin, mais surtout qu'il faut faire évoluer les mentalités. Pour ce qui concerne l'apprentissage, on a franchi un cap en 2018, avec la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. L'opinion française a compris qu'il s'agissait d'une voie d'excellence. Aujourd'hui, la même révolution culturelle doit être accomplie en faveur de l'emploi des seniors. La France est le pays où l'on part à la retraite le plus tôt ; or, de manière tout à fait étonnante, elle est également celui où le taux d'emploi des seniors est le plus faible. La création d'un nouveau contrat d'employabilité a été évoquée ; pour sa part, lors de la revue de la convention d'assurance chômage prévue cette année, la CPME défendra un contrat spécifique exonéré de cotisations d'assurance chômage pour les seniors restant dans l'emploi jusqu'à l'âge de départ.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Très bien !

**M. Éric Chevée.** – Si l'entreprise ne respecte pas cet engagement, elle devra reverser les montants octroyés.

Enfin, M. Vanlerenberghe a évoqué la mutualisation du coût de l'inaptitude professionnelle. Il s'agit là d'un point extrêmement important.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Le Gouvernement la propose par voie d'amendement.

**Mme Diane Deperrois.** – Lors des concertations, nous avons insisté auprès du Gouvernement sur la nécessité de réduire de 36 à 24 mois la durée d'indemnisation des chômeurs de plus de 59 ans.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – On nous a dit hier qu'elle était de 27 mois.

**Mme Diane Deperrois.** – En tout cas, cette période doit être réduite.

Enfin, après l'adoption de la réforme précédente, les salariés sont mécaniquement restés plus longtemps dans l'emploi.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Absolument.

**M. Éric Chevée.** – À l'évidence, les dernières évolutions socioéconomiques nous imposent de repenser la politique familiale. Pour sa part, la CPME plaide pour des mesures très incitatives. Force est de constater que les carrières se resserrent petit à petit et que certains dispositifs créés en faveur des femmes deviennent plus ou moins caducs. La garde d'enfants exige, elle aussi, des efforts massifs.

**Mme Diane Deperrois.** – De même, nous sommes tout à fait favorables aux mesures en faveur des aidants. Les seniors peuvent être appelés à soutenir non seulement leurs enfants et leurs petits-enfants, mais aussi leurs parents : c'est un véritable enjeu de l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle.

**M. Éric Chevée.** – Dans l'accord qu'ils viennent de signer au sujet du partage de la valeur, les partenaires sociaux ont d'ailleurs étendu aux aidants familiaux le mécanisme de déblocage de l'épargne salariale.

Les commerçants et artisans doivent, eux aussi, bénéficier d'un minimum de pension ; c'est une question d'équité. Souvent, les premiers, et dans une moindre mesure les seconds, ont été victimes de mauvais conseils, prolongés pendant des années. Les commerçants subissent aussi les grandes évolutions de l'économie ; le commerce de centre-ville a subi la concurrence du commerce de périphérie, lequel est à son tour mis à mal par le commerce en ligne. Or, généralement, le commerçant assurait sa retraite grâce à la vente de son fonds ou de son pas-de-porte ; aujourd'hui, cette ressource a disparu et, une fois à la retraite, certains commerçants sombrent dans l'extrême pauvreté. Nous avons un devoir de solidarité envers ces professionnels. Nous devons notamment regarder comment le régime complémentaire des indépendants peut participer à l'équilibre global du système ; les représentants des commerçants et des artisans sont les mieux à même de traiter cette question.

Si nous ne sommes pas favorables aux index, c'est parce que ceux-ci sont souvent détournés de leur but premier pour devenir des instruments de taxation au profit de telle ou telle politique. En résultent des effets délétères ; parfois, ils atteignent même l'inverse du but initial.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Alors, pourquoi pas un label ?

**M. Éric Chevée.** – Peut-être ; mais, en la matière, nous restons extrêmement prudents. Le ministre lui-même l'a souligné, prenons garde à ne pas créer un monstre administratif dans les PME.

**Mme Diane Deperrois** – Les situations des entreprises sont très hétérogènes, il faut en tenir compte. Il faut valoriser les efforts de l'entreprise, peut-être *via* un label. Mais nous ne sommes pas favorables à l'index tel qu'il est présenté dans ce projet de loi.

**M. Martin Lévrier.** – Je vous entends parler de l'apprentissage qui a été, certes, une vraie révolution en France, mais qui ne reposait pas uniquement sur des aides aux employeurs. C'était une révolution de la formation. Vous proposez toutefois encore des aides de l'État ou des taxes en moins : cela, ce n'est pas une révolution, et vous ne voulez pas de l'index, car il pourrait vous pénaliser. Faites des propositions, et reconnaissez que vous n'embauchiez pas de seniors ou que vous les licenciiez trop tôt. Dites-nous où vous voulez aller pour faire la révolution, et faites des propositions !

**Mme Diane Deperrois** – Une entreprise est une communauté, rassemblant des âges et des talents différents. Nous devons être dans une dynamique de développement à tout âge de l'employabilité des collaborateurs. Sur le sujet spécifique des seniors, il faut envisager la deuxième partie de carrière ; on ne peut opposer les jeunes et les plus anciens au sein d'une entreprise, c'est le corps social qui doit être employable. La retraite progressive et le cumul emploi-retraite sont ainsi des dispositifs de première importance pour contribuer à l'emploi des seniors.

**M. Éric Chevée.** – Nous pourrions imaginer de vraies politiques sur le cumul emploi-retraite, en ouvrant le verrou des six mois.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Certains en abusent !

**M. Éric Chevée.** – C'est compliqué... Pour la révolution culturelle sur l'emploi des seniors que nous appelons de nos vœux, on pourrait imaginer de liquider les droits à la retraite tout en conservant, pendant trois mois à un an, la transmission sur le poste, ainsi qu'un contrat de génération rénové...

**Mme Pascale Gruny.** – J'entends bien que certains salariés veulent partir plus tôt à la retraite, mais il y a une vraie révolution à faire chez les chefs d'entreprises et nous ne vous avons pas entendu le dire. J'ai 62 ans ; j'ai de nombreux amis ou collègues cadres en entreprise qui sont partis au chômage à la demande de leur employeur, durant deux ans. Si vous ne le dites pas – il faudrait même le marteler ! – vous ne ferez pas cette révolution. Les cadres ont souvent envie de rester dans l'entreprise, et ils dépriment – voire entrent en dépression – après leur départ.

**M. Alain Milon.** – Je repose ma question. Tous les ans, systématiquement, nos collègues évoquent les exonérations de cotisations sociales et les fraudes fiscales. J'aimerais avoir des réponses, et pas celle selon laquelle les exonérations sociales permettraient à l'entreprise de vivre. Si demain je déposais un amendement supprimant les exonérations fiscales, je suis certain que le Sénat le voterait. Je n'ai pas une folle envie de le faire ; en revanche, je souhaite savoir quelles seraient les conséquences exactes d'une telle mesure pour l'emploi.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L’index seniors vient d’être supprimé à l’Assemblée nationale ; un index pénalise, tandis qu’un label valorise. Il y a une voie de passage entre les deux, qui serait simple : l’index pourrait pénaliser au-dessus de 300 salariés, le label valoriser entre 50 et 300. Faites des propositions, sinon, cela sera tranché sans vous et vous ne pourrez pas vous plaindre. Dites clairement que les seniors sont une valeur ajoutée pour l’entreprise, et qu’ils ne travaillent pas au détriment des jeunes. C’est comme cela que la proposition sera acceptable et acceptée par les salariés, et que l’on parviendra à mieux travailler, main dans la main.

Un CDI senior, par exemple, éviterait de mettre un employé au chômage et maintiendrait son expérience et ses compétences à disposition de l’entreprise. Les organisations syndicales ont également des idées, qu’il faut prendre en compte pour que ce dispositif soit mieux accepté, car il demande un effort particulier aux salariés.

**Mme Annick Jacquemet.** – *Quid* de l’égalité de salaire entre les hommes et les femmes ?

**Mme Diane Deperrois.** – Les exonérations existantes ont toutes leur raison d’être ; il faut les examiner une à une en tenant compte du contexte.

Quant à la question de l’emploi des seniors, elle exige, d’une part, un dialogue entre le salarié et l’employeur et, d’autre part, un dialogue social. À ce sujet, nous avons fait un certain nombre de propositions. Nous suggérons ainsi de créer un bilan de compétences obligatoire à un âge donné ou encore d’utiliser les entretiens existants pour assurer, entre l’employeur et le salarié, un dialogue spécifiquement dédié à sa seconde partie de carrière et à son employabilité. Aujourd’hui, ce dialogue n’existe pas ; en tout cas, il existe peu. Il entraînera, au sein de l’entreprise, de nouveaux efforts de formation pour maintenir l’employabilité, efforts qu’un label ou un index pourront ensuite mesurer. En outre, pour certains salariés, des priorités de reconversion professionnelle pourront être définies.

**M. Éric Chevée.** – Je ne suis pas opposé à un tel label, bien au contraire ; notre organisation pourra tout à fait travailler sur ces sujets, qui relèvent des partenaires sociaux, dans le cadre des négociations relatives à l’assurance chômage ou des négociations de branche.

Monsieur Milon, on ne saurait traiter des exonérations en faisant abstraction de la situation globale des prélèvements obligatoires en France, marquée par le poids des cotisations patronales et salariales. L’apprentissage bénéficie, certes, d’une exonération fiscale et d’une prime à l’embauche, mais le résultat est là : presque 1 million d’apprentis. Il faut donc avoir une vision d’ensemble. En France, le coût du travail est déjà élevé ; si vous supprimez les exonérations en vigueur, il va exploser. Ces dernières posent sans doute un problème de lisibilité, mais c’est un autre sujet.

Enfin, pour protéger les générations futures, il nous semble absolument indispensable de créer un système complémentaire de capitalisation collective obligatoire et géré par les partenaires sociaux. La CPME défendra cette mesure le moment venu.

**Mme Diane Deperrois.** – En conclusion, j’insiste sur la nécessité de garder en tête l’équilibre financier de cette réforme, même si un certain nombre de mesures d’équité et d’accompagnement sont nécessaires.

**Mme Chantal Deseyne, président.** – Nous vous remercions de vos contributions.

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

**Proposition de loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales – Examen des amendements au texte de la commission (deuxième lecture)**

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

**Mme Jocelyne Guidez, rapporteure.** – L'amendement n° 1, présenté par Colette Mélot, tend à préciser que la loi de programmation prévue par l'article 1<sup>er</sup> ter porte sur la lutte contre les violences conjugales et non uniquement contre les violences faites aux femmes.

Bien sûr, j'approuve l'intention que traduit cet amendement : il ne faut en aucun cas invisibiliser les hommes victimes de violences conjugales. Toutefois, les dispositions visées n'ont pas de portée normative : l'aide universelle d'urgence, qui est au cœur de ce texte, est bien destinée à toutes les victimes de violences conjugales, quel que soit leur sexe. Cette précision sémantique remettrait en cause une adoption conforme du présent texte : je propose donc à la commission d'émettre un avis défavorable.

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

**TABLEAU DE L'AVIS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 1er ter</b>			
Mme MÉLOT	1	Intégration des victimes masculines au périmètre de la loi de programmation	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 13 h 10.*



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

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2023**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 15.*

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

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous examinons deux notes scientifiques de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), l'une sur le déclin des insectes, l'autre sur la pollution lumineuse.

Les insectes : un sujet d'infime dimension à l'échelle du règne animal, mais d'une extrême importance écosystémique, inversement proportionnelle à sa taille. Ils sont le versant mal-aimé de la biodiversité, car l'imaginaire collectif éprouve de la répugnance pour les invertébrés et réduit bien souvent les insectes aux maladies dont ils sont parfois porteurs et aux dommages qu'ils peuvent causer aux cultures végétales. Il est indéniable que le « capital sympathie » dont bénéficie un ours polaire ou un grand mammifère terrestre en voie d'extinction est sans commune mesure avec celui des insectes, excepté peut-être les abeilles et les papillons.

L'importance de leur rôle écologique est cependant largement sous-estimée. Il existe un consensus scientifique sur le fait que leur déclin est une mauvaise nouvelle pour la biodiversité et les activités humaines. Les insectes, premiers maillons de la chaîne alimentaire de nombreux vertébrés, offrent des services écosystémiques considérables, à travers notamment la pollinisation, le recyclage de la matière organique, la régulation des ravageurs ou encore la fourniture de produits commercialisables ; je pense au miel et à la soie, mais également aux pays où ils constituent une source de protéines et de vitamines...

Leur déclin est difficilement mesurable, mais toutes les études scientifiques l'attestent. Qui plus est, chaque automobiliste d'un certain âge en a déjà fait l'expérience de manière empirique, par l'observation de son pare-brise ou sa plaque d'immatriculation au terme d'un trajet d'une certaine longueur. Les facteurs qui expliquent la chute du nombre d'individus, mais aussi d'espèces, sont identifiés par un nombre croissant d'études scientifiques. Comme souvent en matière de biodiversité, plusieurs facteurs contribuent à ce déclin, au premier titre desquels figurent les pressions anthropiques, à travers les pollutions en tout genre, le développement de l'agriculture et son intensification, la fragmentation des habitats, etc.

Une étude parue en décembre 2022, coordonnée par l'université d'Harvard, a montré qu'à l'échelle mondiale, l'incidence du défaut de pollinisation des cultures serait responsable de plus de 427 000 morts prématurées par an. La pollinisation sauvage affecte le rendement des cultures de manière plus importante encore que les scientifiques ne le pensaient. La lutte contre le déclin des insectes répond ainsi à un enjeu de souveraineté alimentaire. Selon la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la

biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), le GIEC de la biodiversité, l'alimentation et les revenus de 20 % de la population mondiale dépendent des espèces sauvages, animales et végétales. Petite cause, grand effet : nous sommes ici en présence d'un « effet papillon » – un autre insecte sur le déclin...

À ce titre et en vertu de l'attention que notre commission porte à la biodiversité, nous sommes parfaitement fondés à nous intéresser à cette question. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que nous nous intéressons aux insectes : en février 2017, nous avons consacré une table ronde aux pollinisateurs, puis en juin 2018 nous avons fait une audition sur les produits phytosanitaires, et nous nous y sommes intéressés aussi au cours de l'examen de plusieurs projets de loi, en particulier sur la biodiversité.

Nous accueillons donc notre collègue Annick Jacquemet, auteur au nom de l'Opecst d'une note scientifique sur les insectes ; nous en espérons des informations sur l'état de la recherche scientifique à propos du rôle, des bénéfices et des inquiétudes concernant les insectes, ainsi qu'une analyse des leviers d'action pour inverser la tendance en matière de biodiversité entomologique.

J'aurai deux questions liminaires : le Gouvernement a-t-il pris la mesure de ce déclin, à travers notamment l'action de l'Office français de la biodiversité (OFB) sur le terrain ? Comment renforcer le plan national d'actions « France, terre de pollinisateurs » pour enrayer ce déclin, en accompagnant l'agriculture vers des pratiques favorables aux insectes pollinisateurs, afin de créer un cercle vertueux ?

Second thème, ensuite, et seconde note scientifique que notre collègue Annick Jacquemet nous présente au nom de l'Opecst : la pollution lumineuse, un thème sur lequel nous avons déjà travaillé – en particulier lors de l'examen de l'article 18 de la loi du 22 août 2021 « Climat et Résilience », qui ouvre aux élus locaux la possibilité de prévoir, via leur règlement local de publicité (RLP), des prescriptions techniques à respecter pour les publicités lumineuses et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines. Ces prescriptions pourront porter sur les horaires d'extinction, la surface, la consommation énergétique et la prévention des nuisances lumineuses. Le Sénat a aussi enrichi la loi « pouvoir d'achat » du 16 août 2022 (« MUPPA ») d'une disposition pour interdire les panneaux publicitaires lumineux en cas de pénurie d'électricité, durant les périodes pendant lesquelles le gestionnaire du réseau de transport d'électricité RTE émet un signal « Écowatt rouge ». En octobre, un décret a interdit, y compris en l'absence de tensions sur le réseau d'approvisionnement en électricité, des publicités lumineuses la nuit entre une heure et six heures partout en France, à l'exception des aéroports, gares ou stations de métro.

Cette actualité législative et réglementaire démontre que l'éclairage de nuit occupe une place croissante dans le débat public, même si le sujet est abordé sous l'angle énergétique et très peu sous l'angle de la prévention des risques. Or, la note scientifique met en évidence les nombreuses conséquences négatives de la pollution lumineuse : en perturbant les cycles naturels de lumière et d'obscurité qui structurent le monde vivant et en fragmentant spatialement et temporellement les habitats, la lumière artificielle nocturne participe, au même titre que d'autres pressions anthropiques, au déclin de la biodiversité. En outre, elle soulève de réelles préoccupations en matière de santé publique.

J'aurai, ici aussi, une première question : en quoi est-il essentiel d'aborder la question de la pollution lumineuse sous d'autres angles que celui de la sobriété énergétique ?

**Annick Jacquemet, rapporteure de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques.** – Merci pour cette invitation à vous présenter le fruit de mes travaux menés au sein de l'Opecst : une note sur le déclin des insectes, rédigée l'an passé, et une autre sur la pollution lumineuse, publiée la semaine dernière.

Apparus sur terre il y a 400 millions d'années, les insectes représentent 80 % des organismes vivants et leur biomasse est supérieure à celle des humains ; ils sont très divers, relevant de 28 ordres, dont 5 représentent les quatre-cinquièmes de l'ensemble. Leur déclin est massif et il est désormais établi scientifiquement, même s'il est difficile de produire des données précises – le déclin de certains insectes comme les papillons et les abeilles est mieux documenté, en raison d'un nombre plus important d'études en Europe et en Amérique du Nord. Ce déclin est calculé de différentes façons : en abondance (selon le nombre d'individus), en richesse (le nombre d'espèces) et en biomasse ; sur ces trois paramètres, on constate une forte diminution. Le déclin en richesse est estimé à 40 %, deux fois plus que pour les vertébrés, et les deux-tiers des espèces d'insectes seraient menacées ; on estime que 1 % des espèces est menacé chaque année, représentant 2,5 % de la biomasse des insectes. Toutes les espèces ne sont pas en déclin, les espèces univoltines, qui ne se reproduisent qu'une fois par an, sédentaires et spécialisées, sont plus touchées que les espèces plurivoltines et nomades.

Ce déclin a commencé au début du <sup>e</sup>XX siècle et s'est accéléré depuis les années 1950 avant de connaître une progression massive depuis 20 ans – vous l'avez dit, Monsieur le président, on le constate sur nos voitures après un trajet... Les causes de ce déclin sont nombreuses et l'agriculture intensive constitue le premier facteur explicatif, d'abord parce qu'elle a contribué à faire disparaître certains habitats des insectes, en particulier les zones humides, les prairies et les haies. En quelques décennies, l'habitat des insectes a été fortement réduit, 70 % des prairies et quelque 600 000 kilomètres de haies ont disparu dans le cadre de l'aménagement des paysages induit par l'agriculture intensive. Parmi les causes, il y a aussi la déforestation, l'urbanisation, la pollution, le changement climatique – non seulement parce que les températures augmentent, mais aussi parce que le changement climatique décale la période de butinage et la floraison, occasionnant une perte de nourriture. Les invasions biologiques jouent aussi un rôle important, la pyrale du buis venue de Chine l'a montré il y a quelques années.

Je veux le souligner : on parle aujourd'hui du rôle des agriculteurs, mais il faut bien se rappeler qu'ils ont été formés dans un cadre conceptuel promouvant l'agriculture intensive. Car c'est bien cette agriculture que la société leur demandait de pratiquer il y a quelques décennies. On constate aujourd'hui les effets négatifs de cette agriculture intensive, mais il serait injuste d'accabler les agriculteurs, c'est la société tout entière qui est responsable et le monde agricole est bien conscient des conséquences de certaines pratiques du passé. Nous savons aussi que les insecticides, les fongicides et les engrais ont des incidences sur la biodiversité.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), en interdisant les dérogations aux États-membres en matière d'interdiction des néonicotinoïdes, a remis en lumière ce sujet. Des solutions sont aujourd'hui recherchées avec les betteraviers. Le problème avec les insecticides, c'est qu'ils tuent tous les insectes sans cibler ceux qui ravagent les cultures. Et parmi les insecticides, les néonicotinoïdes, mis sur le marché dans les années 1980, ont pris beaucoup d'importance : ils représentent 40 % des insecticides à l'échelle mondiale, parce qu'ils sont très efficaces. Cependant, comme leur prévalence dans l'environnement est

longue, ils continuent à produire des effets dans le sol au détriment de la biodiversité et ils touchent, au-delà des ravageurs, les pollinisateurs, en particulier les abeilles.

La réglementation mise en place n'est pas adaptée, selon les scientifiques, en particulier parce que les néonicotinoïdes ne sont pas bien évalués avant leur mise sur le marché. De fait, chaque industriel fait des tests avant la mise sur le marché des pesticides, mais les procédures d'évaluation du risque, notamment vis-à-vis des pollinisateurs, connaissent de nombreuses lacunes. Les scientifiques déplorent ainsi que l'évaluation soit incomplète s'agissant des effets chroniques et « cocktail » des insecticides. Les détails concernant ces questions figurent dans la note scientifique de l'Opecst.

Depuis vingt ans, les scientifiques ont établi la nocivité des néonicotinoïdes pour les pollinisateurs, l'Union européenne essaie d'en interdire l'usage depuis 2013, la France l'a fait par une loi de 2016, mais il a fallu attendre 2020 pour que l'État français débloque des fonds conséquents qui cofinancent la recherche de solutions opérationnelles pour les agriculteurs. Les choses avancent ces dernières semaines, avec les betteraviers, pour rechercher une solution.

La biodiversité a par ailleurs une valeur en soi, elle constitue le patrimoine naturel de l'humanité, que nous devons laisser en héritage aux générations futures. On met facilement l'accent sur le fait que les insectes sont des vecteurs de maladies infectieuses, mais seulement 1 % des insectes sont porteurs de maladies, et c'est la même proportion pour les insectes qui ravagent les cultures. Au niveau agrégé, les insectes ont un rôle essentiel dans la reproduction des plantes *via* la pollinisation ; ils sont un maillon essentiel de la chaîne alimentaire, ils jouent aussi un rôle dans le recyclage de la matière organique. La diversité des insectes assure le bon fonctionnement des écosystèmes et leur résilience face aux changements – on l'a vu lorsque les bovins ont été introduits en Australie : après quelques années, en l'absence de scarabées, les bouses commençaient à stériliser les sols et c'est une fois les scarabées introduits que l'équilibre a été retrouvé. Les insectes nous servent donc, on le voit encore avec le miel et la soie...

Face au déclin sans précédent que connaissent les insectes, les scientifiques sont unanimes pour dire qu'en deçà d'un certain seuil, les effets en cascades seront irréversibles et que l'ensemble des services écosystémiques seront alors mis en péril. C'est pourquoi ils tirent le signal d'alarme.

Pour lutter contre ce déclin des insectes, il faut promouvoir une agriculture raisonnée et mieux réguler le poids des lobbies sur l'agriculture elle-même. Les agriculteurs en sont bien conscients et ils y travaillent.

Second sujet : la pollution lumineuse. L'éclairage public apparaît au XVII<sup>e</sup> siècle, avec lui l'homme prolonge le jour en éclairant la nuit, il sécurise ses déplacements, se protège mieux et renforce l'attractivité des villes. Aujourd'hui, l'éclairage public représente 70 % de la lumière émise sur la terre, contre 30 % pour l'éclairage privé. La pollution lumineuse se caractérise par la sur-illumination, l'éblouissement lié à la trop forte luminance des points lumineux, ou encore le halo lumineux qu'on voit dans le ciel des villes. Le nombre de points lumineux en France est passé de 7,2 millions en 1990 à 11 millions aujourd'hui. On estime que la majeure partie – 85 % – du territoire métropolitain subit de la pollution lumineuse, et que 60 % des Européens ne voient pas la Voie Lactée, la proportion est de 80 % pour les Nord-Américains. Ces estimations sont établies à partir de satellites qui ne voient pas tout, en particulier les lumières LED et qui ne prennent pas en compte l'éclairage public éteint quand

ils passent tard dans la nuit. La pollution lumineuse est en pleine extension, elle dégrade notre rapport à la nuit, ne plus voir les étoiles nous déconnecte de l'univers – et cela nous éloigne de ce qui a longtemps influencé notre appréhension sensible du monde, notre orientation dans le monde. La lumière change notre rapport au monde et à l'univers, en plus d'être une source de gaspillage énergétique. L'Ademe estime à 2 900 Téra watt heures (TWh) la consommation électrique annuelle mondiale utilisée pour éclairer, soit 13 % de la production électrique mondiale – en France, l'éclairage représente 56 TWh, soit 10 à 11 % de notre production électrique nationale. Les gaz à effet de serre liés à cette consommation devraient diminuer avec les LED, mais en réalité, nous augmentons toujours plus le nombre de points lumineux et la quantité d'éclairage – avec des ampoules produites en Chine et exploitant des terres rares, donc le gain énergétique et climatique n'est pas celui qu'on pourrait escompter.

La pollution lumineuse est en partie responsable du déclin de la biodiversité, elle entraîne une perte du sens de l'orientation des animaux – on le voit avec les insectes qui sont comme happés par la lumière des lampadaires et qu'on retrouve morts le matin à leur pied, mais la perte d'orientation existe aussi pour des oiseaux migrateurs par exemple. Il faut savoir aussi que la lumière bleue des LED a des effets négatifs sur la santé humaine, qui est captée par la rétine et transmise sous forme de signaux à l'hypothalamus. Ce spectre lumineux perturbe l'horloge circadienne et la production de mélatonine, ce qui entraîne des troubles plus ou moins importants chez l'être humain, par exemple de la fatigue, des troubles du sommeil, ou plus graves encore comme des cancers – les cancers du sein sont plus nombreux pour les femmes qui travaillent de nuit et sont plus soumises à ce spectre de la lumière bleue – de la prise de poids ou encore du diabète. Certains systèmes d'éclairages à LED sont également phototoxiques pour la rétine.

Une réglementation a été établie dès 2009-2010 pour réduire les nuisances lumineuses, en limitant le temps d'éclairage ou son orientation – l'éclairage public doit être dirigé vers le bas, par exemple. Cependant, cette limitation ne porte pas sur les phares de voiture, les lampes torches, ou encore les veilleuses, qu'on utilise pourtant dans les chambres d'enfants – ces derniers pouvant de ce fait se trouver trop exposés à de la lumière bleue. Ensuite, tous les décrets d'application n'ont pas été pris et la réglementation n'est pas toujours bien appliquée ni contrôlée, cela dépend beaucoup de la police municipale.

Dans ces conditions, nous préconisons de mieux faire connaître la réglementation, de profiter de la rénovation des éclairages publics pour initier à cette occasion une réflexion locale sur l'utilité de l'éclairage public, ses lieux, ses heures – les habitants s'y intéressent –, mais aussi d'utiliser les nouvelles technologies pour faire varier l'intensité de l'éclairage selon son utilité et d'éclairer seulement quand il y a du passage. Nous recommandons aussi de mieux communiquer auprès des publics sur la nocivité des écrans et de la lumière bleue.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Dans notre rapport d'information, en 2012, sur les pesticides et leur impact sur l'environnement, nous dressions déjà des constats proches des vôtres : que s'est-il passé depuis ? Pas grand-chose, puisque le volume des produits phytosanitaires a continué d'augmenter, la recherche pour le remplacement par des produits bio n'est pas suffisamment soutenue, les formations ne prennent toujours pas suffisamment en compte l'agroécologie ! Quand on voit combien il est difficile d'établir juridiquement le lien entre la chimie et les maladies humaines dans ce scandale qu'est le chlordécone, où la justice a prononcé des non-lieux alors que ce produit toxique a rendu malade et abîmé la terre pour des générations, quand on voit combien il a fallu de persévérance à Paul François, agriculteur charentais empoisonné par des produits de Monsanto qu'il utilisait, pour se voir reconnaître, après 15 ans de procédure, une bien maigre indemnisation de quelques milliers d'euros – on

comprend que si c'est très difficile pour les hommes de se faire entendre, ça l'est plus encore pour les insectes...

Cela posé, quel regard portez-vous sur les démarches participatives, qui placent les citoyens en position de vigies des populations d'insectes ? Ne faut-il pas les soutenir davantage, pour mieux utiliser les données qu'ils recueillent ?

Des communes, ensuite, ont décidé de réglementer l'éclairage des routes : que pensez-vous d'un label pour reconnaître leur effort, par exemple le label « Ciel étoilé » ? N'est-ce pas un moyen de valoriser l'astro-tourisme ?

**M. Joël Bigot.** – Parmi les facteurs du déclin des insectes, il y a aussi la prédation du frelon asiatique, dont on nous dit qu'il est venu dans des poteries chinoises – et qui fait des ravages. Des départements aident les particuliers à s'équiper de pièges à frelons, que pensez-vous de ces initiatives ? Ne faudrait-il pas coordonner la lutte contre ce frelon invasif et dangereux ? D'une manière générale, quel est l'impact du réchauffement climatique sur les insectes ravageurs ?

**M. Jean-Claude Anglars.** – Chaque fois que l'on désigne les agriculteurs pour les méfaits de l'agriculture intensive, ils se sentent agressés. N'oublions pas que cette agriculture résulte d'une nécessité, celle de nourrir la population. Je n'ai pas entendu dans votre propos la prise en compte de ce fait historique important qu'est l'assainissement des marais : au XIX<sup>e</sup> siècle, c'est bien Napoléon III qui décide l'assainissement des Landes et du bas-Languedoc, c'est aussi cela qui explique le déclin des insectes ! Est-ce que, par hasard, vous préconiserez de revenir à l'état antérieur ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – En 2010, l'objectif C12 d'Aichi, partie du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020, était ainsi rédigé : « D'ici à 2020, l'extinction d'espèces menacées connues est évitée et leur état de conservation, en particulier de celles qui tombent le plus en déclin, est amélioré et maintenu. » Le moins que l'on puisse dire aujourd'hui, c'est que nous en sommes encore loin...

Je vous remercie pour votre exposé, j'y ai appris des choses et je confesse mon ignorance. Pensez-vous que la sensibilisation des jeunes et de la population soit suffisante ? Comment peut-on faire mieux en la matière ? Le Gouvernement a lancé des plans nationaux d'actions (PNA) pour la biodiversité, en septembre 2022, qui font très peu mention des insectes : que pensez-vous de ces outils ?

Enfin, les Britanniques ont réintroduit avec succès certaines espèces de papillons : pensez-vous que ce soit possible et utile pour certains insectes ?

**Mme Marta de Cidrac.** – Des communes s'interrogent sur la pertinence d'introduire dans leur plan local d'urbanisme (PLU) des couloirs écologiques, pour préserver la biodiversité : qu'en pensez-vous ? Quel est l'impact des enseignes lumineuses sur la biodiversité ?

**Mme Angèle Préville.** – Je signale que quatre sénateurs sont membres du Conseil de surveillance chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes. Nous nous sommes réunis ce mois-ci et avons établi un programme pour pallier la fin de la dérogation nationale.

Je signale également que le label « Village étoilé » est utilisé dans le Lot, au bénéfice de communes qui, dans le parc naturel des Causses du Quercy, ont décidé d'éteindre leurs lumières la nuit.

Une question : comment aller plus loin dans la régulation des panneaux lumineux ?

**Mme Kristina Pluchet.** – Attention, on incrimine facilement les agriculteurs, qui nous nourrissent, alors qu'on souhaite dans le même temps la souveraineté alimentaire ! L'agriculture française est déjà la plus normée et la plus propre qui soit, les agriculteurs n'utilisent plus d'insecticides et notre pays a déjà perdu la moitié de sa souveraineté alimentaire : les agriculteurs ne peuvent porter toute la pollution du monde !

L'an dernier, les frelons asiatiques ont détruit de très nombreuses ruches, des apiculteurs ont perdu la moitié de leur production : n'est-il pas temps de classer le frelon asiatique comme un nuisible de catégorie 1, alors qu'il n'est qu'en catégorie 2 actuellement ?

**Mme Annick Jacquemet.** – Quels sont les moyens investis pour préserver la biodiversité ? Il faut se rendre compte des leviers dont nous disposons : la PAC investit 10 milliards d'euros par an en France dans ce domaine, alors que le plan français prévoit de mobiliser 115 millions d'euros sur 5 ans pour les pollinisateurs.

Des labels sont-ils bienvenus pour identifier les territoires qui font un effort contre la pollution lumineuse ? C'est déjà le cas, par exemple, avec le label « Villes et Villages étoilés », qui se mobilise pour une gestion plus raisonnée de l'éclairage public.

Le frelon asiatique est invasif, les pièges sont une bonne chose, la coordination est toujours utile, nous devons mobiliser largement sur cette problématique.

Le réchauffement climatique a des incidences sur les insectes, je l'ai dit dans mon propos introductif, avec en particulier le décalage de la floraison.

J'ai pris soin de dire que les agriculteurs ont été formés à l'agriculture intensive et qu'il n'y a pas à leur en faire reproche aujourd'hui, ils ont été formés pour le rendement, ils en reviennent aujourd'hui, et j'ai bien dit que je ne rejetais pas la faute sur eux. Ils sont d'ailleurs bien conscients des difficultés causées et des avantages qu'il y a à faire autrement, en plantant des haies par exemple, en utilisant les produits phytosanitaires différemment. Mon propos n'est donc pas accusatoire, je l'ai dit aussi en audition. J'insiste sur ce point dans la note scientifique, page 4 : il faut « *accompagner les agriculteurs sans les culpabiliser : les agriculteurs sont soumis à de nombreuses injonctions contradictoires qu'ils sont censés résoudre seuls alors qu'ils sont largement dépendants d'un système dans lequel tous les acteurs ont adapté leur stratégie autour de systèmes de production spécialisés et intensifs en intrants chimiques (situation de verrouillage « socio-technique »). Il convient donc de former et d'accompagner sur le long terme les agriculteurs, en intégrant la dimension territoriale, en mobilisant tous les acteurs en aval de l'agriculture et en veillant à la cohérence des leviers d'action utilisés, qu'ils soient politiques, réglementaires, économiques ou scientifiques* ». Je persiste – et c'est une vétérinaire qui vous parle, qui connaît et apprécie les agriculteurs pour avoir travaillé plus de 35 ans à leurs côtés.

Il est vrai que bien des zones humides ont été asséchées dans notre histoire – c'est un fait historique et nous avons, depuis, pris conscience des effets de cet assèchement, et de la

nécessité de ne plus le faire. C'est le sens des îlots de biodiversité qui sont mis en place. Nous avons entendu des responsables de parcs naturels : ils sont bien conscients du rôle écosystémique de ces espaces. Il s'agit de mécanismes similaires avec le soutien à la diminution de l'éclairage public, selon des modalités précises y compris sur la couleur des ampoules pour éviter la lumière bleue et promouvoir les ampoules ambrées aux effets moins négatifs sur la biodiversité. Il faut diffuser ce message, les élus et les populations ne sont pas toujours informés des effets de l'éclairage. Je crois très utile de lancer des réflexions sur l'éclairage public, à propos du nombre, de l'emplacement et de l'intensité des points lumineux. Cependant, je signale qu'il existe un risque juridique d'engagement de la responsabilité du maire lorsque des points d'éclairage sont supprimés et qu'il y a ensuite un accident routier – j'ai posé la question au Gouvernement pour préciser les choses, elle est restée sans réponse à ce jour.

**M. Jacques Fernique.** – Je lis dans votre présentation cet intertitre : « Une réglementation de moins en moins protectrice au fil du XX<sup>e</sup> siècle ». Est-ce à dire que la réglementation était plus protectrice pour les insectes par le passé ?

**Mme Annick Jacquemet.** – C'est un effet de titre : le contenu présente les évolutions qui sont intervenues.

**M. Jean-Claude Anglars.** – Avez-vous entendu des communes qui continuent la démoustication ? Comment les choses se passent-elles alors, par exemple à Montpellier ?

**Mme Annick Jacquemet.** – Non, ç'aurait été effectivement intéressant...

**Mme Marta de Cidrac.** – Que pensez-vous de l'insertion, dans les PLU, de corridors écologiques ?

**Mme Annick Jacquemet.** – Lors des auditions sur la pollution lumineuse, nous avons parlé des « trames noires », comme on parle de trames vertes ou bleues ; cependant, la notion fait débat dans la communauté scientifique – et elle ne figure pas dans les documents d'urbanisme. On en parle, mais il n'y a pas de consensus.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Avez-vous pu évaluer les démarches participatives en matière d'action pour la biodiversité ? Et réunir des éléments sur l'astro-tourisme ?

**Mme Annick Jacquemet.** – Les astronomes alertent depuis les années 1970 sur le fait qu'on ne voit plus les étoiles, on parlait alors de nuisance lumineuse. De fait, la dimension de l'humain n'est pas la même quand on voit les étoiles, je crois que les enfants sont un très bon vecteur de sensibilisation – on l'a vu pour le tri des ordures ménagères.

Les démarches participatives sont très utiles par exemple pour le comptage des oiseaux : cette méthode permet d'attester un recul du nombre d'oiseaux, qui peut atteindre jusqu'à la moitié, mais nous n'avons pas de données scientifiques suffisamment précises en la matière.

**M. Hervé Gillé.** – Avez-vous examiné comment sont évaluées les actions qui peuvent avoir un impact positif, par exemple celles qui visent la continuité écologique, ou encore les « trames noires » ? Quelles en sont les compensations ? Quelles sont leurs incidences concrètes sur les biotopes ? Constate-t-on des évolutions favorables ?

**Mme Annick Jacquemet.** – Non, pas précisément. Nous avons identifié, c’est dans ma note scientifique, des « trous dans la raquette » en matière de protection, par exemple sur la lumière bleue ou encore sur la nocivité des phares de voiture. Un professeur de médecine nous parlait de gestes simples à faire pour diminuer les effets nocifs de la lumière des écrans, par exemple le port de lunettes ou la pose de filtres jaunes. Il faut investiguer davantage et mieux informer sur les risques, c’est une dimension importante de ce sujet.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci pour la présentation de ces deux notes scientifiques et pour vous être prêtée au jeu des questions.

*La réunion est close à 10 h 30.*

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Bilan de la 15<sup>e</sup> conférence des Parties (COP15) à la Convention sur la diversité biologique – Audition de Mme Bérangère Couillard, secrétaire d’État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de l’écologie**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Madame la secrétaire d’État, mes chers collègues, après une matinée consacrée à la manière dont la science permet de mieux appréhender la complexité de la biodiversité, à travers les exemples concrets du déclin des insectes et des effets de la pollution lumineuse, l’audition de cet après-midi offre l’occasion d’envisager les actions politiques et les moyens financiers à mettre en œuvre pour enrayer son déclin. Connaître avant d’agir : notre séquence du jour, en deux actes, est à mes yeux l’illustration d’un sain principe qui devrait fonder l’ensemble des politiques publiques.

Malgré les multiples reports de date, les difficultés de négociation dans un contexte pandémique, les disparités d’ambition entre les pays, le contexte géopolitique peu porteur *a priori* pour l’environnement, la COP15 sur la biodiversité s’est achevée, le 19 décembre dernier, par un accord que nombre d’observateurs s’accordent à qualifier d’« historique ». Madame la secrétaire d’État, comment en est-on arrivé là ? Un parcours semé d’embûches, une présidence chinoise que l’on qualifiait pudiquement de « distante », une crise énergétique et un contexte inflationniste qui ne prédisposaient pas les États à la générosité multilatérale : les augures étaient loin d’être favorables à ce que 195 pays, avec leur agenda politique propre, leurs dynamiques internes et des sensibilités citoyennes à la biodiversité très contrastées, parviennent à élaborer un cadre mondial commun pour enrayer le déclin de la biodiversité. Pourtant, ce fut le cas : l’accord de Kunming-Montréal est devenu la feuille de route et le guide méthodologique des pays désireux de lutter contre l’érosion de la biodiversité et d’enrayer les dynamiques délétères qui pèsent sur les écosystèmes, pour « forger un pacte de paix avec la nature », comme l’a joliment formulé le secrétaire général des Nations unies en ouverture des travaux de la COP15.

Madame la ministre, vous avez participé aux négociations à Montréal aux côtés de Christophe Béchu et de l’ambassadrice chargée de l’environnement, Sylvie Lemmet. Une délégation de notre commission, composée de Guillaume Chevrollier, Denise Saint-Pé, Jean-Michel Houllégatte et Ronan Dantec, en qualité d’observateurs, s’est également rendue sur le site de la COP15, quelques jours avant la conclusion de l’accord. Nos collègues m’ont indiqué que les négociations avaient été ardues, avec de puissants clivages Nord-Sud, notamment sur le montant des engagements financiers à mobiliser. Les positions au 14 décembre, juste avant

que ne commence le segment de haut niveau, n'étaient pas alignées sur la quantification des objectifs et les 23 cibles faisaient l'objet d'âpres débats sémantiques : pour parler le langage COP, il restait un nombre désespérant de termes « entre crochets » dans la version de travail des négociateurs. Il fallait faire preuve d'une bonne dose d'optimisme pour entrevoir un accord quatre jours avant la clôture de la COP15. Il restait encore à convaincre de nombreux États intransigeants, et la ligne de crête des pays à haut niveau d'ambition était très périlleuse. Pourtant, en dépit de toutes ces chausse-trappes, la biodiversité a réussi à fédérer.

Une dynamique nouvelle s'est enclenchée, mais il revient désormais à chaque État de prendre sa part à l'effort collectif. Les mécanismes propres à la biodiversité s'appréhendent plus difficilement et les causes de son déclin sont multifactorielles. Les pressions qui pèsent sur le vivant et les écosystèmes sont très variées. Je rappelle les cinq causes majeures du déclin de la biodiversité : le changement d'usage des terres et de la mer, la surexploitation des ressources, le changement climatique, les pollutions et les espèces exotiques envahissantes. Les relations croisées entre ces différents facteurs sont difficilement discernables, même pour les scientifiques. Un effort de pédagogie en direction du politique et des citoyens doit impérativement être accompli pour rassembler la société autour de l'objectif de préservation de la biodiversité, sur le modèle de la prise de conscience qui a déjà eu lieu pour le climat. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ne chômera pas ces prochaines années.

Madame la secrétaire d'État, notre commission vous a invitée pour une séquence assez inhabituelle : nous souhaitons que vous nous donniez des raisons d'espérer. L'espoir tient une place trop réduite dans les assemblées parlementaires : je compte sur cette audition pour le réhabiliter, le temps d'un échange avec vous.

Pour cela, je vous propose d'articuler votre propos en trois temps : d'abord en nous révélant le dessous des cartes et la façon dont la COP15, contre toute attente, est parvenue à cet accord ; ensuite, en nous présentant votre méthode et la façon dont vous comptez décliner les cibles mondiales à l'échelle nationale pour inverser la tendance ; enfin – c'est le nerf de la guerre –, en nous exposant comment vous comptez financer les nouvelles mesures nécessaires à la reconquête de la biodiversité dans nos territoires. Une étude de novembre 2022, réalisée par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), a mis en évidence que « *les politiques de biodiversité mobilisent des financements morcelés qui restent limités.* » Au regard des objectifs adoptés à Montréal, les besoins de financement complémentaire sont estimés, pour l'État et ses opérateurs, à 619 millions d'euros en 2023 et jusqu'à 890 millions d'euros en 2027. Ces montants sont loin d'être négligeables, surtout quand l'on considère que le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », si bien présenté par notre collègue Guillaume Chevrollier dans son avis budgétaire, n'est doté que de 275 millions d'euros. Je vous pose donc la question qui nous taraude tous ici : envisagez-vous avec Bercy une réforme de la fiscalité pour « en même temps » accroître les moyens dédiés à la biodiversité et réduire les dépenses fiscales défavorables à la fiscalité ?

**Mme Béragère Couillard, secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de l'écologie.** – Je suis très heureuse de pouvoir aborder avec vous les victoires remportées au terme de la COP15. La couverture médiatique fut bonne, mais elle n'est jamais suffisante quand il est question de l'effondrement de la biodiversité. La France a porté et obtenu des engagements historiques et concrets auprès de tous les pays du monde. À Montréal, j'ai défendu l'ambition forte du Gouvernement en faveur d'un cadre mondial pour la biodiversité. En parallèle des

négociations, de nombreuses rencontres ont permis de débloquer politiquement certains points de crispation et de rassurer les pays en développement (PED) sur la volonté des pays développés de les accompagner de façon pérenne.

Ce cadre identifie 23 cibles d'application à l'horizon de 2030, afin d'atteindre quatre objectifs pour 2050 : protection de la biodiversité, gestion durable des ressources, utilisation des ressources génétiques et mise en œuvre équitable. Cet accord historique repose sur une ambition réelle, avec des objectifs quantifiés et précis : la restauration de 30 % des écosystèmes terrestres et marins dégradés d'ici à 2030, la protection de 30 % des terres et des mers en 2030, la fin de l'extinction d'origine humaine d'espèces menacées, la réduction de moitié du risque global lié aux pesticides, aux produits chimiques ainsi qu'à l'excès de nutriments perdus dans l'environnement, l'augmentation des pratiques de gestion durable des superficies consacrées à l'agriculture, l'aquaculture, la pêche et la sylviculture, ainsi que l'obligation de prendre des mesures pour inciter les entreprises à effectuer un contrôle, en toute transparence, sur leurs activités et dépendances vis-à-vis de la biodiversité.

D'un point de vue financier, la réduction des subventions aux activités néfastes, à hauteur de 500 milliards de dollars par an d'ici à 2030, est une avancée notable. Cet engagement était attendu de longue date par les ONG et les acteurs écologistes. Je suis très fière que nous l'ayons obtenu au cours de cette COP15.

Les ressources financières liées à la biodiversité devront être augmentées de 200 milliards de dollars par an, toutes sources confondues. Les flux financiers depuis les pays développés vers les PED devront atteindre 20 milliards de dollars en 2025 et 30 milliards en 2030. La France a souhaité ne pas créer de nouveau fonds *ad hoc* et conforter le fonds pour l'environnement mondial (FEM) comme outil multilatéral de financement de la biodiversité. Un nouveau mécanisme sera créé dès 2023, hébergé par le FEM, pour mobiliser des financements privés.

À la COP16, nous étudierons très sérieusement l'opportunité de créer un outil supplémentaire dédié à la biodiversité.

Je partage une autre fierté avec vous : au niveau de l'engagement financier des États donateurs, la France a joué le rôle de mobilisateur, dans la lignée de son engagement qui consiste à doubler les financements de l'Agence française de développement (AFD) pour la protection de la biodiversité d'ici à 2025. Une déclaration a été signée avec 11 pays. L'appréciation des ONG est positive, car cet engagement est un marqueur important de notre réussite.

Nous avons aussi des regrets. Nous n'avons pas défini de cible chiffrée pour nos objectifs d'ici à 2050 et n'avons pas fait assez preuve d'ambition pour protéger les espèces en danger. L'accord n'est pas assez contraignant sur quelques points : il n'y a aucun mécanisme pour relever les ambitions des pays qui n'atteignent pas leurs objectifs et il manque un dispositif de redevabilité des États.

Sur le plan financier, je regrette que la stratégie de mobilisation des ressources n'ait pu être actée qu'au prix de la création d'un fonds dédié au sein du FEM, et non *via* un fonds dédié.

Enfin, les engagements sur les pesticides sont, certes, un succès inespéré, mais j'aurais souhaité que l'objectif de 50 % de réduction porte aussi sur les usages, et non seulement sur les risques.

La presse a qualifié l'accord d'« historique ». Nous étions conscients des obstacles devant nous. La présidence chinoise a finalement su jouer son rôle, pour trouver un équilibre qui réponde aux attentes des pays du Nord et du Sud.

Il faut profiter de la dynamique pour conclure le traité sur la biodiversité en haute mer. Il doit en aller de même pour les autres échéances internationales : *One Forest Summit*, en mars, et prochaine session de négociations sur le traité international sur les pollutions plastiques, à Paris, en mai. L'Union européenne a pris de l'avance, grâce au règlement sur la déforestation, récemment voté, qui produira des effets très concrets sur la biodiversité.

La COP15 a permis de diffuser un message d'ambition sur la pollution plastique. En tant que pays hôte de la prochaine session de négociation, la France se devait de mobiliser les parties prenantes, et j'ai porté les ambitions du Gouvernement en la matière. Le plus dur commence : nous devons être attentifs à ce que tous les pays respectent leurs engagements.

**M. Guillaume Chevrollier.** – L'accord trouvé à Montréal en faveur de la biodiversité est historique : il est la preuve d'une prise de conscience internationale de l'urgence à agir, de la nécessité d'y consacrer des moyens financiers nouveaux et de l'importance de l'articulation entre le cadre mondial et les mesures déclinées au niveau local.

La quasi-totalité des pays, à l'exception notable des États-Unis, est parvenue à fixer un cap pour la biodiversité et sa préservation, à s'entendre sur des outils d'évaluation des mesures environnementales et à mettre en œuvre des instruments financiers nouveaux et des mécanismes de solidarité Nord-Sud. Le défi était grand, nos rencontres sur le site de la COP15 nous l'ont assez prouvé.

Aujourd'hui, il vous revient, avec Christophe Béchu, la tâche de décliner les 23 cibles de l'accord de Montréal. Espérons que les choses aillent mieux que pour les 20 objectifs d'Aichi décidés en 2010 : en effet, aucun n'a été atteint.

J'aimerais vous interroger sur votre méthode : quelle déclinaison territoriale comptez-vous mettre en œuvre ? Comment associerez-vous les élus locaux à la nouvelle stratégie nationale biodiversité 2030 ? Les solutions de protection de la nature et de la biodiversité sont bien souvent complexes à élaborer. Comment accompagner au mieux les territoires peu dotés en ingénierie ? Le fonds vert sera-t-il mobilisé pour la biodiversité au-delà des montants qui lui sont actuellement réservés ? Ce fonds vert vient d'être ouvert, les attentes des collectivités sont grandes.

Ma deuxième question porte sur le lien entre nos politiques nationales et le projet de règlement européen sur la restauration de la nature, dont l'ambition est de positionner l'Union européenne aux avant-postes du combat pour la préservation de la biodiversité.

Les discussions sont en cours au Parlement européen ; les modalités de mise en œuvre des mesures proposées sont donc encore sujettes à modification. L'objectif général est de restaurer au moins 20 % des zones terrestres et marines dégradées de l'Union européenne d'ici à 2030. Notre pays devra prendre sa part à cet effort collectif européen, en zone

métropolitaine comme en outre-mer. Quels sont les surfaces et les montants en jeu pour la France ? Quel est le pourcentage du territoire couvert par des écosystèmes dégradés ?

La stratégie nationale biodiversité 2030, la restauration des écosystèmes et l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) nécessiteront de changer d'échelle et d'accroître substantiellement les efforts financiers. Comment comptez-vous y parvenir, dans un contexte de renchérissement du coût de l'emprunt pour l'État français ? Comptez-vous faire appel à la grande inventivité fiscale de Bercy ? Ou bien comptez-vous sur le renforcement des solutions fondées sur le principe pollueur-payeur et la mise à contribution des acteurs dont les activités sont néfastes à la biodiversité ?

Vous avez évoqué les centaines de milliards de dollars nécessaires pour la protection de la biodiversité ; nous attendons aussi une déclinaison pour notre pays.

**M. Ronan Dantec.** – Cet accord n'était pas gagné : les inquiétudes étaient grandes et les négociations internationales ne permettaient pas d'être optimiste. L'accord est donc relativement dynamique, même si nous attendons des résultats plutôt que des objectifs – voyez ce qu'il en est des objectifs d'Aichi.

Les financements sont essentiels pour atteindre les objectifs. La restauration des terres va coûter un « pognon de dingue ». Aujourd'hui, l'argent n'est pas sur la table. La France a eu raison de se battre contre la création d'un fonds spécifique ; les ONG ont été sévères à son égard, au mépris de la bonne hiérarchisation des enjeux. Utiliser le FEM est pertinent, tout comme la convergence avec le fonds vert.

Vous avez cité le *One Forest Summit*, qui aura lieu dans quatre semaines, mais pas le sommet sur le financement, qui aura lieu en juin à Paris, et que le Président de la République a annoncé – nous allons essayer d'organiser un événement parlementaire international, au Sénat, dans ce cadre.

Quelle position la France va-t-elle défendre ? Ce n'est pas très clair. Les 25 milliards d'euros attendus ne vont pas tomber du ciel. Les fonds de compensation climat représentent beaucoup d'argent, mais sont souvent l'objet de *greenwashing*, comme l'a montré le rapport sévère du *Guardian*. Il nous faut une idée plus précise de la manière dont la France va structurer les débats sur les financements, en ayant conscience que les délais sont très courts.

**Mme Denise Saint-Pé.** – Quelle fut la séquence diplomatique qui a précédé l'accord ? Avec la délégation, à Montréal, l'optimisme n'était pas au rendez-vous ; comment expliquez-vous l'heureux dénouement ? Quels furent les rôles respectifs de la présidence chinoise et des négociateurs, quels compromis sémantiques et quantitatifs ont été obtenus et quelles furent les priorités du ministère ?

Le mécanisme de solidarité financière Nord-Sud est au centre de la question des moyens. La trajectoire affichée est ambitieuse, avec la mobilisation de 30 milliards de dollars d'ici à 2030 de la part des pays développés au bénéfice des PED. Les montants alloués transiteront par une enveloppe spécifique du FEM. La France va doubler ses financements internationaux, à hauteur de 1 milliard d'euros par an d'ici à 2025. Quel mécanisme prévoyez-vous pour contrôler la bonne utilisation des fonds, qui doivent servir des projets structurants, notamment au regard des montants très importants ?

La cible 7 vise la réduction de moitié des risques globaux liés aux pesticides et produits chimiques hautement dangereux. Nous souscrivons à un tel objectif, mais il est essentiel d'accompagner les agriculteurs dans la transformation des moyens de production alimentaire. Le Gouvernement accompagne-t-il les agriculteurs pour trouver des produits de substitution aux pesticides, pour assurer des rendements et des revenus décents aux agriculteurs ? Il ne faut pas opposer agriculture et biodiversité ; au contraire, il faut créer des complémentarités vertueuses entre pratiques agricoles et protection du vivant et des sols.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Le président l'a rappelé, les négociations préalables à la COP15 ont été longues, complexes et semées d'embûches, en raison notamment de la multitude des approches et des perceptions de la biodiversité. Je me réjouis de cet élan multilatéral et de la volonté forte qui s'est exprimée en faveur la préservation et de la reconquête de la biodiversité. Il ne s'agit cependant que d'un commencement : chacun sait que les accords de ce type n'ont d'autre valeur que celle que les États veulent bien leur donner. Nous nous félicitons de la mobilisation de la France, qui a permis aux ONG de contribuer à ce succès.

Le cadre mondial pour la biodiversité doit désormais être mis en œuvre et évalué, en gardant présent à l'esprit qu'aucun des 20 objectifs d'Aichi n'a été respecté. Les mécanismes de mise en œuvre, d'évaluation et de mobilisation des ressources revêtent, à cet égard, une importance toute particulière, tout comme les indicateurs qui permettent d'apprécier les trajectoires et les écarts par rapport aux cibles.

Quelle est votre appréciation du cadre de suivi, du *monitoring framework* ? Les indicateurs utilisés peuvent-ils être produits de manière fiable dans tous les pays, afin de permettre les comparaisons et la coopération en matière de bonnes pratiques ? Le délai de quatre ans n'est-il pas trop long ? Surtout, comment corrige-t-on la trajectoire si l'on se rend compte que les efforts sont mal coordonnés ?

La France a parlé d'une voix forte à la COP15, elle se doit désormais d'être exemplaire et de transposer de manière ambitieuse les positions qu'elle a défendues au cours des négociations. Notre pays dispose d'un outil, la stratégie nationale biodiversité 2030. En quoi les résultats de la COP transformeront-ils cette stratégie et ses ambitions ? Quels sont aujourd'hui votre méthodologie, votre calendrier et vos demandes budgétaires ?

**Mme Bérandère Couillard, secrétaire d'État.** – Je reviens sur l'avant-COP15. La présidence était chinoise et la COP se passait au Canada, ce qui n'a pas facilité l'organisation, alors que l'événement était très attendu. L'implication des citoyens a permis de mobiliser les dirigeants. Jusqu'à l'issue de la COP, la présidence chinoise a été relativement absente des négociations ; chemin faisant, grâce à l'impulsion du pays organisateur qui souhaitait obtenir une victoire, la Chine est devenue plus allante. Ainsi, grâce à la Chine, nous avons trouvé un accord.

Avant la COP15, quelques pays moteurs ont mené les négociations, notamment la France. Au cours de réunions assez animées de la Commission européenne, la France et l'Allemagne étaient souvent interrogées sur leurs positions, ce dernier État étant parfois en retrait.

Au cours de la dernière semaine des négociations, nous avons voulu avancer sur un fonds, poussés par les ONG de manière un peu cavalière. Il s'agissait non pas de savoir quels moyens consacrer à la biodiversité – la France avait déjà acté le doublement de son

financement –, mais de savoir à quoi les consacrer. Nous n'avons pas cédé sur les financements, ce qui a permis de fixer des objectifs ambitieux au sein de l'accord. La France a bénéficié du soutien du Canada et de l'Angleterre : cette dernière souhaitait afficher son action diplomatique, étant donné la situation intérieure qu'elle traverse ; le Canada, lui, en sa qualité d'organisateur, avait tout intérêt à la conclusion d'un engagement financier. D'ailleurs, beaucoup de pays pensaient qu'il n'était pas possible d'obtenir plus qu'un accord financier.

Les positions des pays furent très diverses. La France et l'Union européenne étaient alliées avec le Canada et l'Angleterre. D'autres pays ont apporté une aide appréciable, comme le Japon. D'autres pays étaient beaucoup plus réfractaires, comme le Brésil et les pays sud-américains, notamment sur la question agricole et les pesticides. Certains expliqueront que c'est parce que M. Bolsonaro était encore au pouvoir, mais cette position brésilienne est en réalité assez traditionnelle.

J'en viens aux financements et aux objectifs. Nous allons nous servir du cadre de la COP15 pour redéfinir notre stratégie nationale biodiversité 2030 – le Comité national de la biodiversité y travaille. Nous la présenterons au mois de mars. Nous définissons non plus les grands enjeux, mais les cibles, qui demandent à être affinées, ce qui n'est pas simple. Il faudra des financements ; Christophe Béchu et moi-même nous battons pour les obtenir.

Je suis heureuse que l'ouverture du fonds vert aux territoires soit effective. Christophe Béchu et Dominique Faure viennent juste d'envoyer un courrier à toutes les collectivités pour présenter et préciser les démarches. Nous avons choisi de ne pas passer par des appels à projets, pour que prime la simplicité.

Au total, 150 millions d'euros sont spécifiquement dédiés à la biodiversité, et je tiens à ce que chaque action soit financée. Certes, il faudrait être plus ambitieux encore pour la transition écologique, mais un montant de 2 milliards d'euros est tout sauf négligeable, et le pire serait qu'il ne soit pas totalement utilisé à la fin de l'année 2023. Christophe Béchu et moi-même avons l'ambition d'obtenir la même somme l'année prochaine.

On a vu trop de politiques nationales qui échouaient à infuser dans les territoires. Nous en sommes convaincus – c'est tout le sens de notre ministère, et le fonds vert en témoigne également – : nous ne réussirons pas sans les collectivités territoriales. Vous serez donc appelés à jouer un rôle de relais auprès des élus locaux.

Monsieur Dantec, nous avons bien fixé un certain nombre d'objectifs à Aichi sans pour autant réussir à les mettre en œuvre. Au-delà de la victoire obtenue à Montréal, il faut, dès à présent, assurer un suivi des nouveaux objectifs. Nous comptons évidemment sur la COP16 et sur d'autres rendez-vous, comme le *One Forest Summit* en mars prochain. De même, à la fin de mars 2023, je prendrai part à la conférence sur l'eau organisée par les Nations unies. On ne peut plus dissocier le climat, la biodiversité et l'eau. À la COP27 de Charm el-Cheikh, nous avons parlé de biodiversité ; à la COP15, nous avons parlé du climat et de l'eau. Je suis certaine qu'aux Nations unies, nous parlerons de l'ensemble des sujets qui nous préoccupent en la matière.

Vous le constatez, notre calendrier est rythmé par de nombreux événements internationaux. Le Président de la République fait preuve d'un grand volontarisme à cet égard, et pour cause : contrairement aux apparences, ces rendez-vous sont indispensables. C'est grâce à eux que nous pouvons avancer. Ainsi, la COP15 permettra d'assurer le suivi des objectifs fixés, lesquels doivent être assortis de mesures contraignantes.

Nous avons décidé de nous appuyer sur le FEM tout en le réformant pour le simplifier. Pour le ministère de la transition écologique, il s'agit du choix de l'efficacité et de la rapidité. Souvent, ce ne sont pas tant les budgets que les moyens en ingénierie qui manquent dans les territoires, notamment en Afrique ; nous devons y travailler.

En parallèle, nous misons sur les banques multilatérales de développement. Il serait souhaitable que certains pays contribuent davantage. La France n'a pas à rougir de ses efforts. Le Canada, quant à lui, s'est vanté de déployer 350 millions de dollars en faveur de la biodiversité, alors qu'il peut certainement faire plus, à l'instar des États-Unis.

Madame de Cidrac, nous avons beaucoup insisté sur la question des pesticides et, dans la toute dernière ligne droite, nous avons obtenu un engagement. À l'échelle nationale, le futur règlement sur l'utilisation durable des pesticides et l'évolution du plan Écophyto seront des leviers majeurs. Nous devons continuer à travailler main dans la main avec le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire pour réduire l'utilisation de ces produits. Il est possible de faire mieux, sans mettre les agriculteurs en difficulté.

De son côté, l'Union européenne n'accepte plus que la France décrète de nouvelles dérogations et s'apprête à édicter de nouvelles interdictions dans les années à venir. Nous devons chercher tous ensemble les moyens de remplacer les produits contestés ; c'est le sens des moyens supplémentaires dédiés à la recherche en matière de biocontrôle.

Le cas des néonicotinoïdes l'illustre : nous sommes face à une attente très forte des Français et il ne saurait être question d'attendre que l'opinion n'accepte plus du tout ces pratiques. Sur tous ces aspects, nous accompagnerons les filières, notamment la filière betteravière. Les tests en cours sont encourageants.

Monsieur Houllegatte, le mécanisme de mise en œuvre permettra de faire régulièrement le point quant à l'atteinte des différentes cibles et de rectifier la trajectoire en augmentant nos ambitions ; c'est un point très fort de l'accord. Ce cadre permettra d'accroître l'effort de transparence et le suivi : c'est bien ce qui manquait aux objectifs d'Aichi.

Nous prévoyons de renforcer le processus de planification nationale par l'harmonisation des stratégies et des plans d'actions élaborés par la France. À cette fin, nous disposons d'un modèle commun pour préciser, d'ici à la COP16, la manière dont les cibles nationales s'articuleront avec les cibles du cadre mondial.

De plus, un certain nombre de rapports nationaux incluront les indicateurs phares du cadre de suivi, afin de permettre une analyse harmonisée et collective de la mise en œuvre. Bien plus qu'une liste d'indicateurs agréés par les pays, le cadre de suivi est un véritable processus destiné à assurer le suivi solide de la mise en œuvre. Le résultat global me semble très satisfaisant. Au total, nous disposons de 26 indicateurs phares distincts et de 13 indicateurs mondiaux binaires distincts.

**Mme Angèle Prévile.** – La pollution plastique est massive et généralisée, mais invisible. Quel qu'il soit, le morceau de plastique séjournant dans l'environnement va se couvrir d'un biofilm et être colonisé, avant d'être consommé par des êtres vivants – vers de terre ou oiseaux marins. Son impact sur la biodiversité est considérable. Or la pollution plastique va beaucoup plus vite que toutes les mesures législatives ou réglementaires que nous pouvons prendre.

De nouveaux objectifs ont été fixés pour traiter ce fléau, et c'est très bien ; j'espère que nous obtiendrons de meilleurs résultats. Au-delà, que faire face à cette pollution invasive, qui vient notamment de notre surconsommation de vêtements, pour l'essentiel en provenance d'Asie ? A-t-on des objectifs de réduction à la source ?

Quant au montant du fonds vert, laissé à la main des préfets, dépend-il, oui ou non, du nombre d'habitants que comptent les départements ?

**Mme Martine Filleul.** – Cet accord, qualifié d'« historique », a été obtenu au forceps face à la résistance des pays émergents, comme la République démocratique du Congo. On peut les comprendre, car notre développement économique se fait encore aux dépens de la biodiversité dans ces territoires. Cela étant, l'aide aux pays émergents a été augmentée. Notre diplomatie dispose-t-elle d'ores et déjà d'une stratégie pour concentrer les crédits obtenus sur tel ou tel État, tel ou tel projet, et suivant quelles priorités ?

En parallèle, un certain nombre de villes françaises prennent des initiatives intéressantes pour préserver la biodiversité. Je pense notamment à Marseille et à Paris, qui ont élaboré des plans locaux d'urbanisme (PLU) « biodiversité ». Selon vous, ces documents sont-ils des outils adaptés pour travailler dans le bon sens ?

**M. Jean-Claude Anglars.** – Nous avons compris que vous alliez vous battre pour obtenir des financements et nous vous y encourageons.

Il est bon que le fonds vert soit à la main des préfets : non seulement c'est une garantie de consommation des crédits, mais les préfets pourront prendre des initiatives territoriales ne relevant pas strictement des quatorze points mentionnés.

Les signataires de l'accord s'engagent à mettre fin aux subventions néfastes à la biodiversité : font-elles l'objet d'une liste ? *A minima*, quels sont les principaux secteurs d'activité concernés ? Quand et comment ces subventions vont-elles disparaître ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – Dans le Doubs, le préfet a réuni les élus pour évoquer la déclinaison du fonds vert, dont l'enveloppe départementale représente 9 millions d'euros, soit un peu moins que les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Il a exprimé l'intention de financer, au titre du fonds vert, un certain nombre de projets qui devaient initialement bénéficier de la DETR.

**M. Hervé Gillé.** – Cette méthode est risquée, car elle n'aura pas forcément l'effet de levier attendu.

Madame la secrétaire d'État, faute de mesures contraignantes, on peine à avancer au sujet de la fiscalité et, plus largement, des moyens. Comment notre pays compte-t-il mettre en œuvre les intentions de la COP15 ou encore celles du Gouvernement ?

On peut suivre une logique de planification, en déclinant les trames vertes et bleues des schémas de cohérence territoriale (Scot). On peut aussi avoir recours aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Toutefois, pour distinguer les initiatives les plus vertueuses, une véritable évaluation est nécessaire. La stratégie nationale biodiversité 2030 doit s'appuyer sur les agences régionales de la biodiversité (ARB), en s'articulant avec les contrats de plan État-région (CPER), et sur l'action des départements et des métropoles, dans une logique contractuelle. Divers objectifs de résultats pourraient ainsi être fixés pour chaque niveau de collectivité territoriale, pourquoi pas à l'échelle des Scot : qu'en pensez-vous ?

Aujourd'hui, les porteurs d'un projet dit « impactant » sont tenus de prévoir des mesures de compensation. Toutefois, la qualité de l'évaluation des compensations pose question dans notre pays, alors qu'elle est essentielle à l'acceptabilité des projets. Elle permettrait également de promouvoir des démarches vertueuses et une culture du résultat. Quel est votre point de vue sur ce sujet ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Le groupe d'études sénatorial relatif aux cultures traditionnelles et spécialisées s'est penché, ce matin même, sur la production de lentilles, tombée à 19 000 tonnes annuelles à cause des ravages causés par un petit insecte de 3 à 5 mm de long, la bruche. Les producteurs ont demandé à l'Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) de travailler sur ce sujet, mais celui-ci a décliné, au motif que cette culture était d'une trop faible ampleur.

**M. Gilbert Favreau.** – Les agriculteurs répètent souvent que les engagements en faveur de la biodiversité ne sont pas respectés par les voisins européens de la France, notamment les normes relatives aux pesticides et aux nitrates. Peut-on s'assurer que les autres États membres les appliquent bel et bien ? Je pense en particulier aux engagements qui viennent d'être pris à Montréal.

**M. Frédéric Marchand.** – À l'invitation de l'ONU, l'Union interparlementaire organise, les 13 et 14 février prochains, deux journées d'auditions sur le thème de l'eau. Hervé Maurey et moi-même y représenterons le Sénat. Nous ne manquerons pas de vous rendre compte de ces travaux.

Madame la secrétaire d'État, puisque vous insistez vous-même sur le triptyque « climat, biodiversité, eau », je relève que nous sommes à la veille de la Journée internationale des zones humides. En novembre 2022, vous nous avez détaillé votre stratégie pour le développement de ces dernières. Est-elle appelée à s'amplifier, conformément aux perspectives tracées pour 2030 ?

**Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État.** – Madame Préville, face au fléau de la pollution plastique, la France joue un rôle moteur lors de chaque entretien bilatéral. Une cinquantaine de pays ont aujourd'hui rejoint le groupement constitué en ce sens et, fin mai 2023, la France organisera, à Paris, une deuxième réunion pour promouvoir un traité international contraignant. Le but est évidemment de réduire la production de plastique à la source. Ce travail a été entrepris avec la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (Agec), qui prévoit la fin des emballages plastiques à usage unique d'ici à 2040.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, la vaisselle jetable est interdite dans les établissements comptant plus de vingt places assises. Dès le 2 janvier, Christophe Béchu et moi-même nous sommes rendus dans une enseigne de restauration rapide très connue, qui applique déjà cette mesure dans 90 % de ses établissements, et, trois jours plus tard, nous recevions les représentants de la plupart des enseignes de *fast food* pour leur rappeler cette obligation, appliquée de manière très disparate. Nous leur avons demandé une feuille de route dans les quinze jours ; seule la moitié des enseignes nous ont envoyé ce document. À présent, des décisions doivent être prises pour assurer l'application de la mesure. Il faut commencer par les réseaux de restaurants, mais les indépendants sont également concernés dès lors qu'ils proposent plus de vingt places assises. Cette interdiction permettra une économie de déchets absolument considérable.

En parallèle, nous sommes en train de réécrire le décret relatif aux emballages des fruits et légumes. Nous devons poursuivre l'effort entrepris, en conservant certaines dérogations pour les produits trop fragiles ; un concombre emballé, ce n'est plus envisageable en 2023.

La filière textile constitue l'une des industries les plus polluantes. Ce secteur produit dans des installations situées, pour l'essentiel, à l'étranger, dans des conditions généralement mauvaises. Nous déployons des fonds pour aider les entreprises françaises, non seulement à produire en France, mais aussi à utiliser des fibres recyclées. Lors d'un déplacement en Mayenne, Christophe Béchu et moi-même avons visité l'une de ces entreprises vertueuses, que nous accompagnons par un bonus permettant de réduire les surcoûts de production induits par ces procédés.

Nous avons aussi créé un fonds pour développer la collecte de vêtements, aujourd'hui insatisfaisante. Cet effort est indispensable au recyclage du textile, dans une logique d'économie circulaire. S'y ajoute un fonds dédié au réemploi de vêtements pouvant être facilement proposés à la vente. À Bordeaux, j'ai récemment pu visiter un magasin qui, en partenariat avec le Relais, propose exclusivement des habits issus du réemploi.

Jusqu'à présent, nous ne finançons que le fonctionnement des enseignes de l'économie sociale et solidaire ; désormais, nous finançons leur investissement *via* des contrats à impact, permettant la mobilisation de fonds privés soutenus par l'État.

Le 30 janvier dernier, j'ai initié une concertation sur la consigne des bouteilles en plastique avec les différentes parties prenantes. Nous devons atteindre des objectifs extrêmement ambitieux dans des délais très resserrés pour le recyclage et le réemploi, à savoir 77 % de bouteilles collectées pour recyclage en 2025 et 90 % en 2029. Nous sommes aujourd'hui à 61 %, avec de grandes disparités territoriales : certaines régions, comme les Pays de la Loire et la Bourgogne-Franche-Comté, ont accompli de grands efforts et sont à un taux de collecte pour recyclage de plus de 80 %. En revanche, les régions Sud et Île-de-France restent en deçà de 50 %, peut-être parce qu'elles sont plus touristiques que d'autres – les touristes ayant plus souvent recours aux poubelles de rue. Dans certaines régions, la tarification incitative a peut-être aussi eu un effet vertueux sur la collecte et le tri. Certaines régions ont également généralisé le bac jaune avant l'extension des consignes de tri à l'échelle nationale, le 1<sup>er</sup> janvier dernier. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, aucune région n'a atteint le taux de 90 % : le meilleur taux de collecte pour recyclage enregistré est de 81 %.

Force est de constater que, parmi nos voisins européens, ceux qui dépassent le taux de 90 % ont tous opté pour la consigne. Quelle que soit la méthode retenue à l'issue de la concertation en juin prochain, mon but est d'atteindre les objectifs fixés.

Christophe Béchu et Dominique Faure ont réuni les préfets lundi dernier pour leur rappeler l'intérêt du fonds vert et leur demander de systématiser les réunions d'élus à ce sujet : le préfet du Doubs a dû anticiper cette directive. Au-delà des courriers envoyés par le ministère, les informations doivent être clairement communiquées ; les crédits n'ont pas été attribués au prorata des habitants, car ce seul critère aurait entraîné de trop grandes disparités aux dépens des territoires ruraux. Nous avons fait preuve de la plus grande vigilance.

Madame Filleul, les PLU me semblent effectivement un outil intéressant en matière de biodiversité, par le biais de l'aménagement du territoire.

M. Gillé insiste sur la nécessité de décliner la stratégie nationale biodiversité 2030 dans les territoires ; aujourd'hui, elle n'est pas encore couplée aux CPER. Pour assurer une bonne coordination avec les initiatives des collectivités, il faudra prévoir des instances dédiées, mais les réflexions n'ont pas encore atteint ce degré de finesse.

Monsieur de Nicolaÿ, l'Inrae ne peut effectivement pas se saisir de toutes les questions qui lui sont soumises. J'ignorais la situation des producteurs de lentilles, mais je vous signale l'existence d'une commission des usages dits « orphelins » des pesticides. Le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en a rappelé l'importance. Plus globalement, il présentera prochainement une « stratégie fruits et légumes », destinée à garantir la souveraineté de notre pays en la matière. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires travaille étroitement avec lui sur ce sujet.

Enfin, monsieur Favreau, votre question nous rappelle la grande difficulté d'application du principe de réciprocité des accords internationaux. Il faut éviter de reproduire ce que nous avons connu avec les objectifs d'Aichi. Les mesures contraignantes sont difficiles à prendre, mais pour les États, les efforts accomplis sont évalués sur la scène internationale, avec d'importants effets de réputation.

**M. Gilbert Favreau.** – Les contraintes ne sont-elles pas plus faciles à appliquer à l'échelle européenne ?

**Mme Béragère Couillard, secrétaire d'État.** – Bien sûr ! D'ailleurs, quand la France ne respecte pas ses propres obligations, elle est rappelée à l'ordre. On l'a vu au sujet des néonicotinoïdes.

**Mme Marta de Cidrac.** – La loi Agec permet au Gouvernement de définir, dès 2023, les modalités de mise en œuvre de la consigne, sur le fondement d'un bilan annuel réalisé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), si les performances cibles ne sont pas atteintes et après concertation avec les parties prenantes. Ce bilan annuel devait bien précéder la concertation : pourquoi avoir inversé le calendrier prévu ? Pouvez-vous nous donner des précisions à ce propos ?

Au sujet des bouteilles en plastique, le Gouvernement engage-t-il la concertation avec un *a priori* ? Je vous rappelle que les associations de collectivités territoriales sont opposées à une telle mesure, qui ajouterait encore de la complexité au geste de tri et serait, partant, préjudiciable à la réduction des déchets.

Dans son rapport de mars 2021, l'Ademe estimait que la cible européenne de 90 % de collecte pour recyclage des bouteilles en plastique en 2029 est atteignable sans consigne, à condition d'actionner d'autres leviers, parmi lesquels le tri des biodéchets à la source, la densification des points d'apport pour la collecte de proximité ou encore la mise en place de la tarification incitative. L'État et les éco-organismes peuvent et doivent faire plus en ce sens ; pensez-vous que ces pistes soient suffisamment exploitées ?

**Mme Béragère Couillard, secrétaire d'État.** – Je ne pars avec aucune conviction préétablie : je n'ai pas la prétention de tout savoir en la matière et la concertation va me permettre d'apprendre. J'entendrai les différents acteurs, notamment au sujet de la tarification incitative, d'autant que différents modèles ont été testés par les régions.

J'insiste sur ce point : mon objectif n'est pas de mettre en œuvre la consigne à tout prix. Je sais que ce sujet provoque, à tout le moins, des crispations. Ce que je souhaite, c'est actionner les leviers nous permettant d'atteindre nos objectifs, que ce soit la tarification incitative, la généralisation du bac jaune ou le développement du tri dans les poubelles de rue.

Toutes les régions ne présentent pas les mêmes difficultés, et la généralisation du bac jaune ne suffira sans doute pas partout, car la mauvaise gestion des poubelles de rue est un vrai problème dans certains territoires. Aujourd'hui, l'Union européenne impose non pas la mise en œuvre de la consigne, mais l'atteinte des objectifs mentionnés.

**Mme Marta de Cidrac.** – Nous aurons sans doute l'occasion de poursuivre ce débat, mais pourquoi avoir inversé le calendrier fixé par la loi Agec ? En outre, l'État et les éco-organismes étaient censés accompagner les collectivités territoriales dans l'amélioration de la collecte des bouteilles plastiques depuis trois ans : selon vous, cela a-t-il été le cas ? Concrètement, sur quoi la concertation portera-t-elle ? Les solutions seront-elles prises à titre national ou déclinées territoire par territoire ? Il faut respecter ce qui a été négocié lors de l'examen du projet de loi Agec.

**Mme Béragère Couillard, secrétaire d'État.** – L'étude de l'Ademe est bien en cours. Elle a été lancée en novembre 2022 et aboutira au cours de la concertation, au plus tard au mois de mai 2023.

Si nous avons lancé la concertation dès maintenant, c'est pour assurer le travail de planification relatif aux emballages ménagers pour la période 2024-2029 et formuler les demandes qui seront adressées à Citeo.

**Mme Marta de Cidrac.** – L'Ademe a rendu un rapport intermédiaire en 2021 – il n'y a donc pas si longtemps. Elle y souligne les efforts entrepris par nombre de collectivités et estime que les initiatives déjà prises permettent d'atteindre les objectifs. Nous, parlementaires, devons pouvoir nous adosser sur ses travaux afin de débattre aussi sereinement que possible.

**Mme Béragère Couillard, secrétaire d'État.** – On ne peut pas atteindre les objectifs fixés en s'en tenant au *statu quo*.

**Mme Marta de Cidrac.** – Je n'en sais rien, madame la secrétaire d'État : je ne dispose pas du bilan.

**Mme Béragère Couillard, secrétaire d'État.** – On ne peut pas se satisfaire d'un taux de collecte de 40 % en région Sud. À l'évidence, il est indispensable de déployer un certain nombre de mesures supplémentaires.

**Mme Marta de Cidrac.** – D'où l'intérêt que nous disposions rapidement du rapport de l'Ademe.

**Mme Béragère Couillard, secrétaire d'État.** – Bien sûr ! Je précise que la concertation permettra de réunir l'ensemble des acteurs autour de la table : les industriels, les distributeurs, les représentants des organisations non gouvernementales (ONG) et des associations de consommateurs, les élus locaux et les parlementaires. Nous étudierons deux scénarios, avec ou sans consigne. Plusieurs solutions, mises en œuvre dans certaines régions, mériteraient d'être déployées ailleurs.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je me réjouis que la commission ait fait le choix d’aller à la COP15 et je salue les résultats obtenus, même s’il reste beaucoup à faire. De leur côté, les collectivités territoriales accomplissent déjà de grands efforts en faveur de la collecte et du recyclage, qui doivent faire l’objet d’une large concertation, en s’appuyant sur les données que l’ADEME livrera d’ici peu au débat public.

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

*La réunion est close à 18 h 25.*

**Mercredi 8 février 2023**

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

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

### **Audition de Mme Laure de la Raudière, présidente de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d’accueillir ce matin Mme Laure de la Raudière, qui assure la présidence de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) depuis deux ans, presque jour pour jour.

Madame la présidente, nous avons eu l’occasion de vous entendre en mars 2021, peu après le début de votre mandat. Vous nous aviez alors fait part de l’avancée des programmes de déploiement des réseaux numériques, s’agissant du plan France Très Haut Débit et du New Deal mobile. Bien entendu, en deux ans, l’aménagement numérique a beaucoup évolué, avec l’accélération du déploiement des réseaux et la publication récente du plan de fermeture du réseau cuivre d’Orange.

Dans un premier temps, je souhaiterais faire un point d’étape sur la couverture en fibre optique du territoire : pouvez-vous nous indiquer où en est le déploiement de cette technologie – au regard de l’objectif de généralisation de la fibre prévue pour 2025, en distinguant entre la zone très dense, la zone d’appel à manifestation d’intention d’investissement, dite « zone Amii », et les réseaux d’initiative publique ?

S’agissant de la zone Amii, notre commission alerte, depuis plusieurs années, sur les retards pris par Orange et SFR dans les déploiements. L’opérateur historique s’était engagé à rendre raccordables, d’ici à la fin de 2020, 100 % des locaux des communes sur lesquelles il s’était engagé. Or, comme l’a déploré, cet automne, notre rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à l’aménagement numérique du territoire, Jean-Michel Houllégatte, non seulement cet objectif n’était atteint qu’à 87 % en fin d’année 2022, mais on constate un ralentissement préoccupant des déploiements dans cette zone.

Comment la société Orange justifie-t-elle une telle situation et où en est la procédure de mise en demeure lancée à son égard par l’Arcep ? Face à la persistance de ces retards, ne faudrait-il pas envisager de passer à l’étape des sanctions ? La réaction d’Orange ne s’est en tout cas pas fait attendre, puisque, selon nos informations, l’opérateur aurait saisi

le Conseil d'État début février, afin de soulever une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à l'encontre du pouvoir de sanction de l'Arcep, comme il l'avait déjà fait en 2019, avant de se rétracter. Faut-il y voir une volonté de déstabiliser le régulateur, voire une remise en cause des objectifs assignés par le Parlement et le Gouvernement en matière d'aménagement numérique du territoire ?

Je souhaite également aborder la question de la fermeture du réseau cuivre d'Orange, sujet indissociable du déploiement de la fibre et qui gagnera sans doute en ampleur dans les prochaines années. Je rappelle que, depuis 2020, des expérimentations sont conduites par Orange dans plusieurs communes en vue de la fermeture du réseau cuivre. Quels enseignements tirez-vous de ces expériences, notamment s'agissant du rôle de facilitateur que peuvent jouer l'État et les élus locaux dans la conduite de cet ambitieux projet ?

En décembre dernier, le premier lot de 162 communes dans lesquelles le processus de fermeture sera engagé dès 2023 a été rendu public. Or la complétude du réseau fibre n'est pas assurée dans l'intégralité de ces communes, alors qu'il s'agit d'un préalable à la fermeture du réseau cuivre : serons-nous en mesure de respecter les calendriers de fermeture envisagés ?

Enfin, en attendant l'extinction totale du cuivre, prévue à horizon 2030, l'entretien de cette infrastructure demeurera un point d'attention majeur pour les territoires. Si le déploiement de la fibre avance bien à l'échelle nationale, de fortes disparités territoriales demeurent. Selon le rapport de France Stratégie de janvier 2023 sur le plan France Très Haut Débit, certains départements à dominante rurale, notamment l'Ardèche, la Dordogne ou encore la Nièvre, dépendent toujours à plus de 25 % du réseau cuivre. Des problèmes de qualité de service ont régulièrement été déplorés sur ce réseau au cours des dernières années : où en sommes-nous aujourd'hui ? Avons-nous la garantie qu'Orange maintiendra ses investissements dans l'entretien du réseau à un niveau suffisant, malgré la décroissance tendancielle du nombre d'abonnés ADSL ? Il est capital que l'Arcep joue pleinement son rôle de vigie sur ce sujet.

**Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre accueil. J'évoquerai des enjeux qui concernent le quotidien des Français : disposer d'un accès à internet à très haut débit et d'un service postal fiable, ou trouver son journal préféré chez son marchand de journaux.

Je suis venue accompagnée de deux membres du collège de l'Arcep, Serge Abiteboul et Joëlle Cottenye, ainsi que de Cécile Dubarry, directrice générale, et Virginie Mathot, conseillère.

Tout d'abord, avant de répondre à vos questions, monsieur le président, je souhaite évoquer les deux autres secteurs régulés par l'Arcep.

Dans le domaine de la distribution de la presse papier, dont la régulation a été confiée à l'Arcep fin 2019, juste avant la faillite de Presstalis, le contexte est difficile, du fait d'un changement des usages – la vente des sept principaux journaux quotidiens a chuté de 37 % entre 2019 et 2022 – et du contexte économique actuel, avec la hausse du prix du papier. Les chantiers sont nombreux : mise en œuvre effective de l'accord sur les règles

d'assortiment, rémunération des marchands de presse ou mise en place de la comptabilité réglementaire.

Dans un contexte de fragilité de la filière, il faut vraiment que les acteurs réfléchissent à une amélioration et à une optimisation de leur organisation, permettant de garantir la pérennité de la distribution de la presse.

Quant à La Poste, elle fait face à une réduction de son activité historique de distribution du courrier. La baisse de cette activité a coûté 600 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2021. Dans ce contexte, l'équilibre économique du service universel postal est remis en cause. Le Parlement nous a d'ailleurs confié une nouvelle mission dans la loi de finances pour 2022, à savoir l'évaluation du coût net du service universel postal.

Nous avons constaté une absence de surcompensation : le coût du service est, en effet, estimé à 1,6 milliard d'euros, alors que le versement de l'État a représenté 520 millions d'euros au titre de l'année 2021.

Nous avons aussi rendu, cette année, des avis sur la nouvelle gamme des services inclus dans le service universel, lancés par la Poste en janvier 2023.

Concernant les enjeux de la régulation du secteur des télécommunications, j'évoquerai tout d'abord le New Deal mobile. Ce changement de paradigme dans l'attribution des fréquences, sous l'impulsion politique des élus, a été l'engagement de tous : Gouvernement, Arcep, opérateurs et collectivités. Cela fonctionne bien.

La première obligation est le dispositif de couverture ciblée. Sur les 5 000 sites à déployer par opérateur, 1 786 sites, quadri-opérateurs pour 90 % d'entre eux et choisis par les collectivités, avaient été mis en service au 30 septembre 2022.

Le New Deal mobile, c'est aussi la montée en débit sur certaines zones où la fibre n'est pas encore déployée, la généralisation de la technologie 4G sur tous les sites mobiles des opérateurs, l'obligation de fournir une solution d'appel sur wifi, l'obligation de couverture des axes routiers prioritaires ou encore l'exigence de qualité de service dans les obligations générales des opérateurs. Ces deux dernières obligations conduiront à l'implantation de nombreux nouveaux sites.

Concernant la 5G, après les inquiétudes citoyennes et politiques apparues en 2020 et 2021, les concertations et débats organisés par les collectivités ont permis d'apaiser la situation, et les opérateurs sont aujourd'hui en phase avec leurs obligations de déploiement.

Parallèlement, la fibre est devenue le réseau d'accès à internet de référence pour les Français, puisque, en 2022, la barre de 50 % des abonnements à internet haut débit et très haut débit a été franchie. Le nombre de locaux raccordables à la fibre approche aujourd'hui les 80 %.

Plus précisément, le taux de déploiement de la fibre est de 90 % dans les zones très denses ; à 88 % dans les zones Amii ; d'environ 62 % dans les zones RIP ; et de 41 % dans les zones Amel (appels à manifestation d'engagements locaux).

Le plan France Très Haut Débit est un succès collectif, comme le souligne France Stratégie dans son récent rapport d'évaluation, qui met en avant plusieurs facteurs clés de succès. Tout d'abord, la stabilité dans le temps du cadre réglementaire mis en place dès

2009 a apporté une prévisibilité essentielle aux investissements des acteurs privés comme des acteurs publics. C'est le fruit d'un choix de régulation résolument tourné vers l'investissement, pour permettre l'aménagement numérique des territoires. Ensuite, la gouvernance du plan a associé tout le monde : Gouvernement, Arcep, parlementaires, collectivités et opérateurs, comme pour le New Deal mobile, même si le contexte est différent. Le succès du plan France Très Haut Débit traduit des efforts industriels et humains tout à fait remarquables de la part des opérateurs et des collectivités, efforts que je veux saluer.

Dans ce contexte, quelles sont nos priorités pour les années à venir ?

La qualité de service sur la fibre a sans doute été ma priorité lorsque j'ai été nommée, voilà deux ans, présidente de l'Arcep. Si le volume des déploiements atteignait des niveaux record à l'époque, je recevais chaque semaine des courriers d'élus me faisant part de situations invraisemblables et inacceptables rencontrées par nos concitoyens. Une telle situation m'a conduite à prioriser les travaux sur ce sujet. En 2021, les opérateurs n'avaient toujours pas mis en place les processus de contrôle ni les outils permettant de tracer les interventions effectuées sur les réseaux et d'identifier les responsables des malfaçons et des dégradations. C'était « ni vu ni connu » pour celui qui débranchait un client pour rebrancher le sien.

Les opérateurs étaient dans un certain déni de l'importance du sujet. À son habitude, l'Arcep a objectivé la situation. Certains réseaux, qui représentent environ 2 % du parc des lignes fibre, concentrent les incidents. Deux opérateurs d'infrastructures sont concernés : Altitude, pour les anciens réseaux Tutor et Covage, dans l'Essonne et le Calvados ; et XpFibre, pour certains réseaux en Île-de-France et dans le Rhône. À l'automne 2022, ces deux opérateurs nous ont présenté des plans de reprise complète des réseaux concernés. L'Arcep effectue le suivi de ces plans de reprise, afin de veiller au respect par les opérateurs des engagements pris. Les premiers travaux réalisés montrent quelques améliorations.

Ensuite, à la demande de l'Arcep et du Gouvernement, la filière a remis un plan d'action, en septembre dernier, pour améliorer la qualité des réseaux fibre. Ce plan inclut la mise en place d'outils et de processus permettant un réel contrôle des interventions sur le terrain, l'engagement d'avoir des techniciens qualifiés et formés pour assurer le travail correctement, ainsi que la remise en état des infrastructures dégradées au fil de l'eau.

La mise en œuvre de ce plan par la filière est en cours. L'Arcep en assure un suivi et sera particulièrement vigilante quant à son exécution. Cet enjeu de qualité et de service nous paraît fondamental, parce qu'il n'est pas acceptable que la promesse technologique et les investissements massifs réalisés soient ternis par des pratiques non professionnelles.

Cet enjeu est aussi important dans la perspective de la fermeture du réseau cuivre par Orange, projet structurant pour l'ensemble de la filière et pour les Français. En effet, pour permettre et réussir la fermeture du réseau cuivre, il faut d'abord pouvoir compter sur un réseau fibre bien construit et bien exploité. Il faut aussi que les déploiements des réseaux en fibre optique soient terminés.

Or, autant les déploiements dans les zones d'initiative publique connaissent un rythme soutenu, autant nous constatons un ralentissement inquiétant des déploiements dans les zones très denses et les zones moins denses d'initiative privée, les zones Amii. Cette situation est problématique, car cela prive certains de nos concitoyens du bénéfice de la fibre.

Pour rappel, « Amii » signifie « appel à manifestation d'intention d'investissement ». Il s'agit donc bien d'engagements librement consentis par les opérateurs concernés. Comme certains d'entre vous s'en souviennent, ce choix a d'ailleurs été fait à l'encontre de la volonté de certaines collectivités d'assurer le déploiement sur leurs communes.

Par ailleurs, une telle situation fragilise la trajectoire de fermeture du réseau cuivre. En mars dernier, nous avons donc mis en demeure Orange de respecter les engagements pris auprès du Gouvernement, en couvrant 100 % des locaux de la zone Amii, dont 8 % raccordables à la demande. Orange a d'abord contesté cette décision de mise en demeure devant le Conseil d'État, considérant notamment avoir pris un engagement sur un volume de lignes à déployer au sens d'indicateurs statistiques de l'Insee datés.

Dans les faits, la lecture des engagements pris par Orange ne laisse aucun doute quant à leur nature réelle : il s'agit d'un engagement de couverture d'une liste de communes qui doit être complète à une date donnée. C'est d'ailleurs ainsi que l'ont compris toutes les collectivités concernées.

Plus récemment – cette information a été reprise dans la presse hier et aujourd'hui – Orange a déposé une question prioritaire de constitutionnalité portant à la fois sur le pouvoir de sanction de l'Arcep et sur la constitutionnalité de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques, par lequel les engagements pris par Orange auprès du Gouvernement sont juridiquement opposables. En procédant ainsi, Orange demande au Conseil d'État de transmettre la QPC au Conseil constitutionnel et partant, de surseoir à statuer sur la mise en demeure de l'Arcep dans l'attente de la décision de ce dernier. En réalité, Orange cherche à retarder la décision du Conseil d'État sur la mise en demeure elle-même, voire à faire en sorte que le Conseil d'État soit dans l'incapacité juridique de confirmer celle-ci.

Doit-on comprendre que les engagements d'Orange pris devant le Gouvernement en 2018 n'avaient pas de valeur ? Doit-on comprendre qu'Orange renie ses engagements ? Doit-on comprendre que de nombreux habitants des Sables-d'Olonne, de La Roche-sur-Yon, de Brive-la-Gaillarde et de bien d'autres communes en zone Amii devront attendre la fibre encore longtemps ? Doit-on comprendre qu'Orange défie les objectifs assignés à la régulation par la volonté du Parlement ? Doit-on comprendre, enfin, que, plutôt que de chercher à atteindre des objectifs qu'il s'était lui-même fixés en 2018, Orange préfère tenter d'arracher son sifflet au gendarme des télécoms ? La stratégie d'Orange sur ces déploiements en zone Amii, à l'aube de la fermeture du réseau cuivre, reste un mystère.

Le succès du plan de fermeture du réseau cuivre reposera sur la mise en place effective par Orange d'une gouvernance associant réellement toutes les parties prenantes, dans un esprit de parfaite concertation avec l'opérateur d'infrastructures de la zone, mais aussi avec tous les opérateurs commerciaux et les collectivités concernées. J'aimerais d'ailleurs qu'Orange s'appuie davantage sur les propositions faites par les collectivités quant au choix des communes. Il serait préférable, en effet, de commencer par les communes et les élus les plus motivés. Cela faciliterait grandement les opérations.

De plus, Orange doit partager beaucoup plus les informations dont il dispose, notamment celles qui permettent de réconcilier les adresses de présence du réseau cuivre avec celles du réseau fibre de l'opérateur d'infrastructures, en vue d'une substitution des deux réseaux.

Enfin, il faut veiller à ce qu'une communication neutre et rassurante soit assurée à l'égard des Français concernés par la fermeture du réseau cuivre.

J'en viens au dernier point, la prise en compte des enjeux environnementaux du numérique au sein des travaux de l'Arcep. Comme le mentionne un rapport du Sénat réalisé en 2021, l'empreinte carbone du numérique représente 2 % de l'empreinte totale en France. Cette proportion peut sembler faible, mais sa croissance est exponentielle, du fait de la multiplication des usages du numérique et des terminaux connectés. Il nous paraît donc essentiel que le secteur du numérique, qui peut, par des services innovants, contribuer à apporter des solutions face aux enjeux climatiques, ne s'exonère pas pour autant des efforts nécessaires pour réduire son empreinte.

C'est pour cela que l'Arcep a ouvert un nouveau chapitre de la régulation, relatif à la prise en compte des enjeux environnementaux du numérique. En 2020, le Gouvernement a confié à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et à l'Arcep une mission visant à mesurer l'empreinte environnementale du numérique et à faire un exercice de prospective à échéance de 2030 et 2050. Nous avons remis les conclusions de notre étude, hors travail sur la partie prospective, l'année dernière.

Nous avons constaté que, des trois composantes du numérique incluses dans le périmètre de l'étude, ce sont les terminaux, en particulier les écrans et les téléviseurs, qui sont à l'origine de 65 à 90 % de l'impact environnemental, selon l'indicateur considéré. Parmi tous les impacts environnementaux, l'épuisement des ressources énergétiques fossiles, l'empreinte carbone, les radiations ionisantes liées à la consommation énergétique ainsi que l'épuisement des ressources abiotiques – minéraux et métaux – ressortent comme des impacts prédominants du numérique.

De toutes les étapes du cycle de vie des biens et services considérés, la phase de fabrication est la principale source d'impact, suivie de la phase d'utilisation. Ces deux phases sont souvent responsables de 100 % de l'impact environnemental, selon l'indicateur environnemental considéré.

L'étude confirme le besoin d'approfondir la connaissance sur ce sujet, de collecter des données et de permettre, à terme, l'ouverture de bases de données publiques. Elle confirme aussi la nécessité d'agir sur l'impact environnemental des équipements et matériels, notamment en favorisant l'allongement de la durée d'usage des équipements numériques par le développement du reconditionnement ou de la réparation.

L'étude souligne aussi l'interdépendance entre les réseaux, les centres de données et les terminaux, ce qui justifie des actions pour limiter l'impact environnemental du numérique dans tous les domaines de ce dernier.

Grâce à la proposition de loi sénatoriale votée en décembre 2021 et devenue loi visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, notre collecte de données environnementales a été élargie à l'ensemble des acteurs du numérique, ce qui nous permettra progressivement d'enrichir notre enquête annuelle intitulée « Pour un numérique soutenable ». Ces résultats nous donneront une vision inédite de l'empreinte environnementale du numérique, qui nous permettra d'informer les citoyens, les acteurs publics et l'ensemble des parties prenantes sur les impacts, mais aussi d'identifier les activités des acteurs susceptibles d'avoir un véritable impact sur l'environnement et, partant, de cibler

les actions sur les mesures les plus efficaces en matière d'impact environnemental. Nous souhaitons également suivre l'évolution de ces indicateurs dans le temps pour permettre une évaluation objective des politiques publiques menées en matière de numérique.

Soyez assurés de l'engagement de tous les Arcépiens et de toutes les Arcépiennes à défendre les objectifs d'intérêt général et les priorités politiques que vous nous fixez par la loi sur l'ensemble des secteurs que nous régulons, avec, comme boussole, la satisfaction des utilisateurs.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie de ces propos liminaires, madame la présidente. Permettez-moi de rappeler que notre commission a été la première à mener une mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique. Présidée par Patrick Chaize, cette mission, dont les rapporteurs étaient Jean-Michel Houllégatte et Guillaume Chevrollier, a remis un rapport d'information en juin 2020.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Alors que la zone très dense est couverte à 90 % par le réseau de fibre optique, certains départements affichent des taux de couverture très inférieurs à la moyenne. La Meurthe-et-Moselle et le Nord, par exemple, ne sont couverts qu'à 70 %. On observe, en outre, une forte baisse des déploiements dans cette zone. Comment expliquer ces incomplétudes de déploiement dans une zone pourtant considérée « commercialement rentable » pour les opérateurs ? S'il s'avère que l'initiative privée est finalement insuffisante pour atteindre nos objectifs de déploiement dans certains secteurs de la zone très dense, ne faudrait-il pas organiser de nouveaux appels à manifestation d'intérêt pour identifier ces derniers et prévoir des engagements contraignants pour les opérateurs ?

Par ailleurs, Orange n'étant plus tenu d'étendre son réseau cuivre, les occupants de logements neufs qui ne sont pas encore raccordés à la fibre se trouvent dans l'impossibilité de souscrire à une offre de réseau fixe, et doivent donc recourir à la 4G mobile... Avez-vous été alertée sur ce sujet ? Quelle réponse faudrait-il y apporter ?

Je souhaite, enfin, évoquer la qualité du raccordement final des abonnés à la fibre. Pouvez-vous nous indiquer l'état d'avancement des mesures déployées sous l'égide de l'Arcep, en particulier le nouveau contrat de sous-traitance que doivent mettre en œuvre les opérateurs ?

Notre collègue Patrick Chaize a récemment déposé une proposition de loi qui formule des propositions intéressantes, notamment l'élaboration, par l'opérateur d'infrastructures, d'un cahier des charges encadrant les conditions de réalisation du raccordement final par l'opérateur commercial. Le texte propose également de renforcer les pouvoirs de sanction de l'Arcep sur ce sujet. Que pensez-vous de ces propositions ?

**Mme Patricia Demas.** – Que devons-nous comprendre quant au déploiement de la fibre dans les territoires qui restent à couvrir ? Que devons-nous comprendre quant au décommissionnement du cuivre ? Quels sont les moyens dont dispose l'Arcep pour atteindre l'objectif « tout fibre » à l'horizon 2025 ? Comment contraindre l'opérateur à honorer ses engagements ?

Quelles sont les dispositions prévues par l'Arcep pour optimiser et fluidifier le processus de décommissionnement du cuivre ? Quelle est la maille de fermeture technique la plus opportune : la commune, le quartier ? Quelles sont les mesures mises en œuvre pour

s'assurer de la transparence d'Orange et les sanctions auxquelles cet opérateur s'expose s'il ne tient pas ses engagements ?

Que prévoit l'Arcep afin d'assurer l'accès au très haut débit d'ici à 2025 en cas de raccordement complexe, d'habitat isolé ou encore dans les zones blanches en zone très dense ?

Quels sont les leviers que les communes peuvent actionner pour obtenir davantage de transparence de l'opérateur quant au calendrier de déploiement en zone Amii ?

**M. Stéphane Demilly.** – La problématique des zones blanches demeure et ce, malgré la multiplication des pylônes de téléphonie mobile qui apporte d'ailleurs davantage de difficultés à nos concitoyens que de solutions à leurs problèmes de connexion. J'ai récemment alerté le ministre chargé des télécommunications à une action politique volontariste et ferme en faveur de la mutualisation des antennes-relais téléphoniques. Quel est votre avis sur ce sujet, madame la présidente ?

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier, l'envoi du courrier prioritaire se fait en ligne, en scannant ses documents sur le site de La Poste. Pourtant, 54 % des Français éprouvent des difficultés pour effectuer des démarches en ligne. Qu'en pensez-vous, et quelle est votre action dans ce domaine ?

Enfin, le 24 mars 2021, je vous avais alertée sur la difficulté que rencontrent les usagers de la ligne ferroviaire Amiens-Paris pour se connecter à internet. Vous m'aviez répondu que vous interrogeriez la SNCF. Cela a-t-il été fait, et, si oui, quelle réponse vous a été donnée ?

**Mme Angèle Prévile.** – Les abonnés à un journal quotidien ne le reçoivent plus tous les jours : comment faire pour recevoir son journal tous les jours ?

J'ai été alertée sur le recours à la sous-traitance dans le cadre du déploiement du réseau de fibre optique. Certains travaux commencent et ne sont jamais terminés, des câbles restent apparents, internet fonctionne un jour, mais plus le lendemain, etc. Or les maires des communes concernées ne disposent d'aucun interlocuteur face à ces difficultés. Quels sont les recours possibles ?

**M. Éric Gold.** – La suppression de la lettre rouge est pénalisante pour de nombreux concitoyens éloignés du numérique ou du bureau de poste. La dématérialisation produit de l'exclusion lorsqu'elle ne s'accompagne pas de canaux alternatifs. Estimez-vous que le nécessaire accès au service postal est maintenu pour tous ?

Par ailleurs, ne serait-il pas possible de collecter le cuivre après l'installation de la fibre, afin de le recycler ou de le valoriser ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je salue notre collègue Patrick Chaize, présent parmi nous.

**Mme Laure de la Raudière.** – Les zones très denses ne sont pas soumises à des obligations réglementaires de déploiement. Or il est exact que le taux de couverture de certains secteurs de ces zones n'est pas satisfaisant. La reprise en main de certaines zones, soit par un autre opérateur, soit par une collectivité, serait effectivement possible après une démarche de constat de carence.

Pour ce qui concerne les zones Amii, nous avons mis Orange en demeure de respecter ses engagements, car le Gouvernement lui-même nous a demandé d'ouvrir une procédure de sanction. Cette situation nous préoccupe, mais, tant que la situation juridique que j'ai évoquée n'est pas débloquée, l'Arcep ne peut rien faire d'autre.

Dans les zones RIP, le déploiement se passe bien. Nous avons mis en demeure Savoie connectée de respecter ses engagements dans les zones Amel. Or nous observons que XpFibre respecte ses engagements, de même que SFR dans la Nièvre que nous avons également mis en demeure.

Concernant les nouveaux locaux, si l'armoire de rue a été installée, il revient à l'opérateur d'infrastructures de réaliser le raccordement. Il peut y avoir des retards, car les opérateurs n'ont pas été mis dans la boucle ou ne sont pas au fait des procédures. En revanche, si le territoire n'est pas encore fibré, il revient à Orange de réaliser le raccordement au réseau de cuivre.

Je ne reviens pas sur ce que j'ai déjà dit concernant l'importance que j'accorde à la qualité de service, mais je suis bien sûr très favorable au renforcement des pouvoirs de l'Arcep, notamment à la possibilité, prévue dans la proposition de loi de M. Chaize, de réaliser des audits sur la qualité de service à la charge des opérateurs.

Le succès de la fermeture du réseau cuivre suppose, à mes yeux, de disposer au préalable d'un réseau fibre de qualité et d'associer les parties prenantes, notamment dans le choix des communes, afin de commencer par celles qui sont candidates. Cela suppose aussi une mobilisation très forte d'Orange sur ce projet et, partant, la mise en œuvre de moyens substantiels, car c'est un projet structurant pour la filière et complexe à mener pour Orange.

Il faut aussi qu'Orange, mais aussi tous les opérateurs commerciaux, et sans doute l'État dans un second temps, assurent une communication efficace à l'égard des usagers.

Cela suppose enfin – l'Arcep y sera attentive – que la qualité de service du réseau cuivre soit maintenue tant qu'il n'est pas fermé.

En ce qui concerne les raccordements complexes, c'est à l'opérateur d'infrastructures qu'il revient de réaliser les opérations de génie civil nécessaires sur le domaine public. Il arrive que des travaux sur des propriétés privées soient nécessaires pour effectuer certains raccordements ; ces travaux incombent alors aux propriétaires.

Nous avons récemment lancé une consultation publique sur le sujet des travaux de génie civil, car il ne nous semble pas déraisonnable, lorsque d'importants travaux sont nécessaires, que le coût de ces travaux soit intégré dans le tarif facturé entre le point de branchement et le point de mutualisation. De cette manière, l'opérateur d'infrastructures pourrait recouvrer une partie des coûts liés aux travaux de génie civil.

J'en viens à la suppression du timbre rouge. L'Arcep a rendu un avis sur l'ensemble de la nouvelle gamme tarifaire de La Poste. Aujourd'hui, 80 à 85 % des envois sont effectués par le biais de la lettre verte, qui est distribuée, non plus à J+ 2, mais à J+ 3. J'estime donc que le service universel est maintenu. L'objectif du changement de gamme tarifaire étant une réduction des coûts du service universel postal, La Poste a souhaité dématérialiser la lettre prioritaire sur une partie du trajet. Dans notre avis, nous avons alerté La Poste sur la nécessité d'accompagner le lancement de cette nouvelle gamme par une vaste

campagne de communication et de s'assurer que chaque personne puisse être accompagnée pour l'envoi de la e-lettre rouge prioritaire. Des facteurs formés seront présents dans tous les bureaux de poste à cette fin. Comme vous, j'attache beaucoup d'importance aux dispositifs qui permettent l'inclusion numérique.

Enfin, nous avons publié, dès 2016, des lignes directrices concernant la mutualisation des réseaux mobiles et des pylônes. Sur les 1 787 sites qui ont été mis en service au 30 septembre 2022, plus de 90 % sont mutualisés entre quatre opérateurs. La mutualisation est une bonne chose d'un point de vue esthétique, mais elle permet également aux usagers de ne pas changer d'opérateur quand ils changent de zone.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Je souhaite revenir sur l'application de la loi d'initiative sénatoriale visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique. Vous avez évoqué le rôle renforcé qu'elle confère à l'Arcep en matière de régulation environnementale du numérique, en lui confiant un pouvoir de collecte des données sur ce sujet. Je souhaitais vous interroger sur la mise en œuvre de cette nouvelle compétence, mais vous avez déjà répondu à cette question.

Ma deuxième question porte sur la lutte contre le démarchage téléphonique. L'article 24 de cette loi permet à l'Arcep d'interdire l'usage de certains indicateurs géographiques aux systèmes automatisés d'appels. Or, il semble que des effets indésirables soient constatés dans des secteurs d'activité qui n'étaient pas *a priori* dans le viseur du législateur, notamment les sondages d'opinion ou la gestion des relations clients. Nous avons identifié ce risque lors de l'examen de la proposition de loi en deuxième lecture en octobre 2021, mais la volonté d'adopter le texte conforme n'avait pas permis d'opérer des corrections sur l'article introduit par les députés. Avez-vous été alertée sur cette difficulté et identifiez-vous des solutions pour y remédier par la voie réglementaire ou par un ajustement du plan de numérotation de l'Arcep ?

Par ailleurs, nous sommes régulièrement alertés sur la persistance de zones blanches. Dans la commune de Prée-d'Anjou, une antenne téléphonique a bien été installée, mais il n'y a qu'un seul opérateur.

Nous sommes également saisis de difficultés relatives à la qualité du réseau cuivre, qui suscitent l'insatisfaction des élus et de nos concitoyens.

Enfin, j'ai récemment déposé une proposition de loi visant à transférer la responsabilité de l'information aux administrés concernés par l'installation d'une antenne-relais de l'élu aux opérateurs. Il paraît, en effet, incohérent que le maire, qui ne dispose d'aucune possibilité d'empêcher l'installation d'antennes, soit en charge d'informer les habitants, d'autant que cette situation suscite parfois l'incompréhension de ces derniers. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Nadège Havet.** – Dans le cadre de vos travaux en faveur d'un numérique soutenable, la collecte de données environnementales a été élargie, en décembre dernier, aux opérateurs des *data centers* et de communications électroniques, ainsi qu'aux fabricants de terminaux. Pourriez-vous nous préciser le type de données collectées, en plus de celles qui concernent les émissions de gaz à effet de serre ? Y aura-t-il des éléments sur les appareils reconconditionnés ? Quel sera le calendrier de publication de ces résultats ?

**M. Didier Mandelli.** – Je souhaite revenir sur le sujet de la mutualisation des antennes-relais. Dans la commune littorale de Saint-Hilaire-de-Riez, qui connaît, en été, de forts afflux de population, cinq projets portés par cinq opérateurs différents ont vu le jour en l'espace d'un semestre, sans aucune concertation ni mutualisation. Vous avez relevé une amélioration en la matière, mais des difficultés persistent.

Dans les communes des Sables-d'Olonne et de La Roche-sur-Yon, seulement 75 % des locaux sont raccordés, alors que la convention signée par Orange précisait que la couverture devait atteindre 100 % en 2020. Orange argue que le contrat a été signé pour un nombre d'habitants défini. Il est exact que la Vendée se développe à raison de 7 500 nouveaux habitants par an.

Une partie du département étant couverte par l'opérateur Vendée numérique, qui est d'ailleurs délégué à Orange, les collectivités ont-elles la possibilité de dénoncer les contrats ?

**M. Philippe Tabarot.** – Dans le département des Alpes-Maritimes, plusieurs vallées ont été sinistrées par la tempête Alex. Malgré les efforts du département, à raison de 165 millions d'euros, 2 000 à 2 500 prises pourraient être abandonnées du fait des difficultés d'accès.

L'Arcep est-elle susceptible de travailler avec le Gouvernement à l'élaboration d'un plan visant à financer la construction de ces prises isolées ?

**M. Daniel Gueret.** – Dans nos territoires, pas une semaine ne s'écoule sans que nous soyons interpellés sur des difficultés qui relèvent du service après-vente. En Eure-et-Loir, les témoignages d'habitants et d'élus de communes du territoire du Perche sont nombreux : quand ce n'est pas une fibre coupée par un engin de travaux sur une route départementale, c'est le remplacement impossible d'un poteau tombé par grand vent ou usé par le temps, d'un boîtier heurté lors d'un accident de voiture dans un village ou la repose d'un câble ballant. Les usagers se trouvent alors de fait dans une zone blanche et soumis à un isolement dangereux pour les personnes âgées et délétère pour les administrés, qui sont nombreux à télétravailler dans ces territoires ruraux. Les maires agissent au mieux pour sécuriser les lieux lors d'un accident, avec leurs maigres moyens, c'est-à-dire leurs employés communaux, leurs concitoyens agriculteurs et même, parfois, avec l'aide des gendarmes de la brigade locale.

Dans ce contexte, la décision de déplacer la fibre sur les poteaux téléphoniques et la diversité des opérateurs sont trop souvent ressenties comme catastrophiques par les populations. Dans ces exemples, il s'agit non pas d'heures ou de jours, mais de semaines, voire de mois sans aucun moyen de communication pour nos concitoyens, les opérateurs opposant aux maires des arguments variés pour expliquer le retard pris dans les interventions : sous-traitant défaillant, liquidation judiciaire, déclaration administrative de travaux, autorisation d'arrêté de voirie, etc.

L'Arcep est-elle en mesure d'imposer aux différents opérateurs une amélioration de la qualité du service après-vente ? À une époque où tout est connecté, il convient d'encadrer les interventions de manière à ce que celles-ci soient efficaces et effectuées dans des délais raisonnables et selon des règles très claires, voire très strictes.

**Mme Laure de la Raudière.** – L’Arcep n’a pas de compétence en matière de démarchage téléphonique ; elle en a seulement en matière de plan de numérotation. Nous avons encadré les usages de certains numéros, mais nous ne sommes pas en mesure de distinguer un démarchage d’un sondage ou d’une enquête. Nous ne pouvons pas aller plus loin. La difficulté que vous soulignez, monsieur Chevrollier, relève du domaine législatif plutôt que du domaine réglementaire.

Je suis consciente de la persistance de zones blanches, comme de l’insatisfaction que peut susciter la présence d’un seul opérateur à certains endroits. Nous avons interrogé les collectivités locales, dans le cadre d’une consultation publique sur l’avenir des réseaux mobiles, sur l’opportunité d’un second New Deal mobile, afin d’améliorer la couverture.

Je répète que nous sommes très favorables à la mutualisation des antennes-relais et que nous avons publié des lignes directrices en ce sens. Pour aller au-delà, il faudrait que des dispositions législatives interviennent afin de concilier cet enjeu avec la liberté d’entreprendre.

Il me paraît tout à fait légitime que des collectivités envisagent de se substituer à l’opérateur dans des zones Amii – je l’ai d’ailleurs indiqué à Orange –, mais ce n’est pas de mon ressort.

Je reviens sur une question concernant la collecte du cuivre ; celle-ci, dès lors qu’elle est possible, sera effectuée par Orange dans un second temps, au moment de la fermeture du réseau.

Je suis sensible à la question de la qualité de service du réseau cuivre comme du réseau fibre. Il n’est pas acceptable que des usagers soient privés de réseau. Le sujet est ancien. Vous aviez déjà alerté l’Arcep en 2017, et mon prédécesseur avait mis en demeure Orange de respecter ses obligations. La situation s’était un peu améliorée, avant de se dégrader à nouveau en 2020. En 2021, un plan cuivre a été mis en place par Orange et la situation s’était un peu améliorée. Le Premier ministre avait demandé aux préfets d’instaurer des comités de concertation du cuivre dans chaque département. Je constate aujourd’hui que la situation se dégrade à nouveau. Nous avons ouvert une procédure, et nous allons instruire ce dossier afin d’utiliser notre pouvoir de sanction.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Monsieur Chevrollier vous a également interrogée sur une proposition de loi qu’il a déposée.

**M. Guillaume Chevrollier.** – En effet, ce texte vise à confier à l’opérateur la responsabilité d’assurer l’information des administrés lors de l’installation de nouvelles antennes-relais, et non à la collectivité locale.

**Mme Laure de la Raudière.** – L’information est en tout cas nécessaire, mais je ne peux pas vous répondre sans avoir consulté le texte de manière détaillée, monsieur Chevrollier.

**Mme Marie-Claude Varillas.** – Je souhaite insister sur les difficultés qui découlent de la dérégulation du service public.

À la suppression du timbre rouge s’ajoute l’expérimentation, à compter du mois de mars 2023, de tournées du facteur allégées, sur 68 sites. Au-delà du fait que la dématérialisation de la lettre rouge ignore la fracture numérique, qui affecte pourtant

13 millions de Français, cette réorganisation porterait de 6 à 2 le nombre de passages hebdomadaires du facteur. Bien que la direction de La Poste démente la fin des tournées quotidiennes, il s'agit bien d'un choix stratégique, l'objectif étant l'adaptation au marché et le gain de compétitivité face à des groupes spécialisés dans l'envoi de colis.

La Poste perçoit une compensation de l'État d'au moins 500 millions d'euros par an au titre du service public qu'elle rend. Après la réduction significative de la présence postale dans nos territoires ruraux, cette démarche est de nature à accentuer la déshumanisation de nos services publics. La tournée du facteur permet, en effet, de tisser des liens essentiels, en particulier pour les personnes les plus fragiles.

Quel est votre avis sur ce sujet ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Comment l'Arcep envisage-t-elle d'encadrer le déploiement de la 5G ?

S'agissant des réseaux d'initiative publique, certains élus locaux s'inquiètent des difficultés rencontrées pour réaliser les raccordements ou dans la gestion quotidienne du service. Les opérateurs commerciaux d'envergure nationale laissent parfois leurs clients sans solution pendant de longues semaines. Ils mettent en cause le gestionnaire de réseau, alors même qu'ils ne lui signalent pas les problèmes rencontrés. Or, sans un ticket d'incident de l'opérateur, le gestionnaire de réseau ne peut pas intervenir. Quelle action l'Arcep peut-elle mettre en œuvre pour vérifier que les opérateurs commerciaux signalent, dans des délais acceptables, les problèmes rencontrés sur les réseaux dont ils ne sont pas propriétaires ?

**M. Fabien Genet.** – Madame la présidente, je salue la qualité de votre intervention et votre liberté de ton.

Je souhaite souligner que le déploiement d'un réseau national de fibre en seulement quelques années est tout de même une réussite, et saluer l'effort réalisé par les collectivités, qui ont accepté de prendre cette compétence et de contribuer financièrement à ce projet.

Comme d'autres collègues, je constate, sur le terrain, le recours à des sous-traitants et les conditions de travail difficiles des personnels employés. En les voyant travailler, on s'interroge parfois sur le fonctionnement futur du réseau. Quel regard portez-vous sur cet écosystème ? Pensez-vous que ces entreprises et ces sous-traitants pourront recruter suffisamment d'experts pour faire fonctionner le service ?

J'imagine que, instruit par l'exemple des zones blanches de la téléphonie mobile, le régulateur a conçu des solutions pour éviter que le déploiement de la fibre ne soit entravé par de nouvelles zones blanches, en particulier pour les locaux dits « non raccordables ». De quelles solutions disposons-nous pour garantir à nos concitoyens l'égalité d'accès à la fibre sur l'ensemble du territoire ?

Vous avez évoqué la fermeture du réseau cuivre. Sur le terrain, nous constatons plutôt son abandon par l'opérateur historique. Comment peut-on remédier à cette situation ?

Enfin, dans le contexte d'un risque de rationnement de l'énergie électrique et des coupures de courant cet hiver, quelle serait la résilience d'un réseau de télécommunications par fibre optique ? Quel regard portez-vous, en tant que régulateur, sur cette hypothèse ?

**M. Jacques Fernique.** – L’Arcep a élargi son périmètre à la prise en compte des enjeux environnementaux du numérique, dont le reconditionnement est un levier déterminant. Dans une étude récente, l’Ademe indique que le reconditionnement d’un mobile permet une réduction de 64 et 87 % de l’impact environnemental global.

Cette étude insiste également sur les paramètres qui permettraient de réduire le plus possible cet impact environnemental, notamment le nombre de pièces changées, la durée d’utilisation totale du produit ou encore la localisation du reconditionnement et de l’approvisionnement en pièces de rechange. Quels sont, à votre avis, les dispositifs qu’il faudrait déployer pour exploiter pleinement ce potentiel de réduction de l’empreinte du numérique ?

Le Gouvernement a supprimé l’exonération de la redevance pour copie privée pour le secteur du reconditionné. Quels seront, selon vous, les effets de cette suppression ? Comment aider ce secteur fragile et émergent à maintenir sa croissance dans ces conditions ?

**Mme Angèle Préville.** – Madame la présidente, vous n’avez pas répondu à ma question relative à la distribution des journaux quotidiens.

**M. Bruno Belin.** – Je comprends qu’il y a des tensions entre l’Arcep et Orange. La commission des affaires économiques a récemment reçu la directrice générale d’Orange, qui évoquait de possibles sanctions. J’estime, pour ma part, que les élus locaux ont pu s’appuyer sur cet opérateur, et qu’il convient sans doute de le soutenir davantage, car il nous est utile.

Par ailleurs, dans mon département, seulement 47 pylônes ont été installés en quatre ans. Quand passerons-nous à la vitesse TGV ? Il est temps que l’Arcep use de son statut d’autorité pour faire enfin avancer les choses.

**M. Gilbert Favreau.** – Vous avez indiqué que l’empreinte du numérique était estimée à 2 % de l’empreinte globale de notre pays. Ce pourcentage tient-il compte de la seule consommation des données en France, ou également de leur production et de leur stockage, qui sont, pour partie, réalisés à l’étranger ?

**M. Jean-Claude Anglars.** – Orange a officialisé, en février 2022, la fermeture du réseau cuivre d’ici à 2030. Pour autant, le service public universel est garanti – il revient d’ailleurs à l’Arcep de s’en assurer. Dans ces conditions, comment l’entretien du réseau cuivre sera-t-il réalisé ?

**Mme Marie-Laure Phinera-Horth.** – En Guyane française, il y a trois ans, les opérateurs s’étaient associés pour réduire la zone blanche entre Kourou et Sinnamary, soit sur une soixantaine de kilomètres. Cependant, entre Sinnamary et Saint-Laurent, soit sur près de 200 kilomètres, et entre Cayenne et Régina, soit sur 183 kilomètres, il n’y a toujours pas de réseau. Les centaines de Guyanais qui empruntent ces routes ne peuvent donc pas appeler les secours en cas d’accident.

La Guyane dispose d’une seule infrastructure routière, qui longe le littoral, si bien que les communes de l’intérieur sont enclavées. Or elles ne disposent pas non plus de couverture numérique.

Que comptez-vous faire pour obliger les opérateurs à respecter leurs engagements ?

**Mme Laure de la Raudière.** – La Poste a l'obligation de distribuer quotidiennement les journaux quotidiens. Si ce n'est pas le cas pour certains usagers, je souhaiterais le savoir. En tout état de cause, nous suivons les indicateurs de qualité de service de la Poste concernant l'ensemble de ses obligations, dont celle-ci.

J'en viens à la question relative aux tournées des facteurs. L'organisation industrielle de La Poste est du ressort, non pas de l'Arcep, mais de La Poste. En revanche, je peux vous confirmer qu'il y a bien 17 000 points de présence postale dans notre pays, comme cela est prévu dans la loi.

L'Arcep met en avant les bonnes pratiques en matière de reconditionnement des terminaux ou d'amélioration de la réparabilité, mais l'organisation des filières ne relève pas de notre ressort. J'observe cependant une prise de conscience de la population en la matière. La durée de détention des terminaux mobiles, par exemple, est en augmentation.

S'agissant de l'impact de la taxe copie privée sur le reconditionnement des mobiles, j'ai un avis, mais je n'ai pas de mesure à proposer. Du reste, il me semble que, pour des raisons de procédure, la taxe ne s'applique pas encore. Le Gouvernement veillera certainement à mesurer l'impact de celle-ci sur le reconditionnement dès lors qu'elle sera appliquée.

Monsieur le sénateur Favreau, je vous propose de vous communiquer par écrit le détail du calcul qui a permis d'évaluer l'empreinte du numérique à 2 % de l'empreinte globale de la France.

J'en viens à la Guyane. Un appel à candidatures pour l'attribution de fréquences dans ce département est en cours. L'Arcep a travaillé en amont avec la collectivité de Guyane pour identifier les zones qui doivent être couvertes et les obligations auxquelles les opérateurs doivent être soumis.

La résilience des réseaux de télécommunications relève du ressort de l'État plutôt que de l'Arcep. Nous avons toutefois instauré un atelier visant à étudier la résilience des télécommunications au regard des événements météorologiques et du réchauffement climatique. Nous pourrions également examiner les dispositions prévues dans l'éventualité de délestages pour assurer une continuité des télécommunications.

Monsieur de Nicolaÿ, il y a deux ans, les opérateurs n'avaient pas mis en place de procédures de contrôle et d'échanges leur permettant de repérer qui faisait quoi et quand sur les réseaux. L'Arcep s'est saisie de ce dossier, et nous disposons aujourd'hui d'un plan d'action de la filière. Celui-ci est en cours de déclinaison, et nous espérons qu'il produira ses effets, courant 2023.

Le réseau cuivre étant la propriété d'Orange, c'est à cet opérateur qu'il incombe d'assurer la qualité de service sur ce réseau.

Par ailleurs, le service universel téléphonique n'existe plus depuis décembre 2020. Jean-Noël Barrot a annoncé, en décembre 2022, l'ouverture d'une réflexion sur la mise en place d'un nouveau service universel garantissant un droit d'accès de 30 mégabits pour tous les Français.

Concernant, enfin, la densification de la 5G, les licences des opérateurs comportent l'obligation de fournir la 5G sur tous les sites à l'horizon 2030. Dans cette attente,

les opérateurs ont également dû équiper les consommateurs de la 4G+, c'est-à-dire avec un débit minimum de 240 mégabits, 75 % des sites mobiles en France avant la fin de l'année 2022. Ils devront équiper 85 % des sites d'ici fin 2024, et ainsi de suite, afin d'assurer un débit satisfaisant sur la majorité des sites mobiles en attente de la 5G. Par ailleurs, les opérateurs ont des objectifs de couverture de certaines zones prioritaires en milieu rural, notamment les territoires d'industrie.

**Mme Marta de Cidrac.** – Le désaccord entre l'Arcep et l'opérateur Orange prend des proportions qui peuvent être aujourd'hui considérées comme inquiétantes pour nos territoires. Sans parler du fond, quelle est selon vous la solution de sortie ?

**Mme Laure de la Raudière.** – La porte de sortie est certainement le dialogue. En dépit d'une actualité qui est quelque peu brûlante, nous entretenons celui-ci.

Le Parlement et le Gouvernement nous demandent de jouer notre rôle de régulateur. Dans ce cadre, il nous revient de contrôler les obligations auxquelles les opérateurs ont souscrit et de nous assurer de leur respect. Orange ne peut pas s'étonner que nous soyons exigeants.

Il est normal qu'il y ait des tensions, mais je suis attentive à ce que cette situation ne pénalise pas les communes, et je puis vous assurer que le dialogue n'est pas rompu.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie pour ce temps d'échanges, madame la présidente.

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

**Mercredi 15 février 2023**

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

*La réunion est ouverte à 10 h 00.*

**Défis posés par la raréfaction de la ressource en eau – Audition de MM. Frédéric Veau, préfet, délégué interministériel pour le « Varenne agricole de l'eau » et de l'adaptation au changement climatique (ministère de l'agriculture et de l'alimentation), Maximilien Pellegrini, président de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), Vazken Andréassian, directeur de l'unité hydrosystèmes continentaux anthropisés (INRAE), et Bruno de Chergé, directeur relations institutionnelles, régulations et coordination de l'eau (EDF Hydro) (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.*

**Bilan de la 15e Conférence des Nations unies sur la biodiversité (COP 15) et accord de Qunming-Montréal - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)**

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

**Proposition de nomination de M. Marc Papinutti, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Autorité de régulation des transports – Désignation d'un rapporteur**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Le Président de la République propose M. Marc Papinutti, actuel directeur de cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, pour occuper le poste de président de l'Autorité de régulation des transports (ART). Nous attendions cette désignation depuis l'arrivée à expiration du mandat de Bernard Roman, le 1<sup>er</sup> août dernier. Je tiens à cet égard à saluer la qualité de nos échanges avec ce dernier, qui s'est attaché à défendre le rôle du régulateur au long de son mandat ; il a été pour nous interlocuteur de grande qualité. Actuellement, notre ancien collègue Philippe Richert exerce ces fonctions par intérim.

L'audition de M. Papinutti pourrait être envisagée le 1<sup>er</sup> mars prochain, ce qui nécessite de désigner le rapporteur chargé de conduire cette audition.

J'ai reçu pour cela la candidature de M. Philippe Tabarot.

*La commission désigne M. Philippe Tabarot rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Marc Papinutti aux fonctions de président de l'Autorité de régulation des transports, en application de l'article 13 de la Constitution.*

*La réunion est close à 12 h 30.*

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

**Mercredi 15 février 2023**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Audition de M. Jacques Rivoal, président, et de M. Julien Collette, directeur général, du groupement d'intérêt public France 2023, chargé d'organiser la Coupe du monde de rugby en France**

**M. Laurent Lafon, président.** – Mes chers collègues, je suis heureux d'accueillir M. Jacques Rivoal, président, et M. Julien Collette, directeur général du groupement d'intérêt public (GIP) France 2023, chargé d'organiser la Coupe du monde de rugby en France du 8 septembre au 28 octobre prochains.

Cette coupe du monde est souvent considérée comme une « répétition générale » avant le début des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024. Et il s'agit, en effet, du dernier événement d'ampleur qui sera organisé sur l'ensemble du territoire avant l'accueil de la plus grande compétition sportive mondiale.

Pourtant, il serait très réducteur, et même injuste, de ramener cette coupe du monde à une simple « mise en jambes ». Cette manifestation constitue un événement international de premier rang qui devrait passionner des centaines de millions de téléspectateurs et rassembler des centaines de milliers de spectateurs. Le rugby bénéficie en effet d'un réel engouement, comme l'illustrent les audiences du Top 14 et du Tournoi des six nations.

À un peu plus de six mois de cet événement, nous souhaitons donc faire le point avec vous, messieurs, sur les différents aspects de l'organisation de cet événement. Où en sont les préparatifs concernant les neuf stades prévus pour la compétition, les plans de transports, les dispositifs de sécurité ? Concernant les recettes générées par cet événement, où en êtes-vous en matière de billetterie et de sponsors ?

Au-delà de ces questions habituelles à l'approche d'une grande manifestation sportive, nous sommes également obligés de vous interroger sur la gouvernance du GIP France 2023, dont je rappelle qu'il est détenu à 67 % par la Fédération française de rugby (FFR), à 32 % par l'État et à 1 % par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

En septembre dernier, le directeur général du GIP, M. Claude Atcher, a été écarté de ses responsabilités au motif que son management n'était pas exempt d'une certaine brutalité et que de nombreuses irrégularités auraient été constatées.

Notre commission n'a pas pour rôle de se substituer aux enquêtes en cours sur ces irrégularités. Toutefois, dans le cadre de ses missions de contrôle, elle est compétente pour établir des faits et assurer la transparence dans les domaines qui relèvent de ses missions.

Nous souhaitons, dans ces conditions, que vous nous expliquiez les difficultés auxquelles vous avez dû faire face à l'issue du départ de M. Atcher, et que vous nous disiez, plus particulièrement, quels sont les risques pesant sur l'organisation de la Coupe du monde de rugby, certaines informations ayant laissé entendre que l'équilibre économique de la manifestation pourrait être moins favorable qu'initialement annoncé.

Monsieur le président, monsieur le directeur général, je vais vous laisser la parole pour un propos liminaire, après quoi je proposerai à notre rapporteur pour avis sur les crédits du sport, Jean-Jacques Lozach, et au président du groupe d'études sur les pratiques sportives et les grands événements sportifs, Michel Savin, de vous poser une première série de questions.

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

**M. Jacques Rivoal, président du groupement d'intérêt public France 2023.** – Depuis l'été, nous avons mis en place une gouvernance collégiale au sein du GIP.

Je commencerai par quelques généralités sur la Coupe du monde de rugby : c'est le troisième plus grand événement sportif mondial, après les jeux Olympiques et la Coupe du monde de football. Le rugby a le vent en poupe : ce sport est en plein essor et rassemble plus de 800 millions de téléspectateurs dans le monde. À l'origine anglo-saxon, il se généralise à tous les pays et se féminise : l'augmentation des licenciés, en particulier en France, vient de l'apport des jeunes femmes.

Les gens apprécient le rugby : 90 % des Français sont favorables à l'organisation de la Coupe du monde de rugby, car ils considèrent que cet événement aura des retombées positives pour le pays ; 74 % des Français souhaitent suivre la compétition, au stade ou derrière leur écran de télévision.

L'équipe de France est plutôt brillante en ce moment ; c'est une chance. Notre objectif majeur est d'organiser une grande fête populaire, qui va se dérouler pendant 51 jours, dans tous les territoires de France, scandée de grands moments de célébration.

Le plateau sportif est exceptionnel : les vingt meilleures équipes du monde vont s'affronter, soit 660 joueurs. Les cartes ont été rebattues récemment : le premier pays au classement mondial est l'Irlande, qui est passée, comme la France, devant les grands pays du Sud, Nouvelle-Zélande, Australie, Afrique du Sud. On observe aussi l'émergence de « petits » pays comme la Géorgie ou le Chili, qui participera à sa première coupe du monde aux côtés de deux autres nations d'Amérique du Sud, l'Argentine et l'Uruguay.

La première phase se déclinera en quatre poules réunissant cinq équipes. Il ne s'agit pas d'un événement parisien, réservé aux *happy few* : il se déroulera dans neuf stades situés notamment dans les grandes villes de province. Les finales, la grande et la petite, auront lieu au Stade de France. En prenant en compte le cas de l'Est – Alsace, Lorraine, Bourgogne, Franche-Comté –, qui est à part, 80 % de la population française sera à moins de deux heures d'un site de compétition : neuf stades, donc, mais aussi vingt camps de base, soit une cinquantaine de villes qui auront le plaisir d'accueillir les équipes entre les matchs. La compétition commencera le 8 septembre pour s'achever le 28 octobre.

Les différents stades hôtes sont les suivants : Lille, Saint-Denis, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon, Saint-Étienne, Nice. Paris, où sera situé le centre de presse, a également le statut de ville hôte.

**M. Julien Collette, directeur général du GIP France 2023.** – Je commencerai mon propos par un éclairage sur l'économie de l'événement : nous sortons d'une revue budgétaire complète qui a consisté notamment à comparer le niveau de dépenses d'exploitation nécessaires à l'organisation de cet événement aux standards internationaux, s'agissant du troisième événement sportif mondial, qui réunira près d'un milliard de téléspectateurs, sous les lumières du monde entier, donc. On ne saurait l'organiser à un niveau de dépenses inférieur à celui de nos prédécesseurs, sauf à considérer que les Japonais et les Anglais étaient incompétents en la matière... Or le niveau de dépenses moyen engagé dans l'organisation des précédentes coupes du monde tournait autour de 250 millions d'euros. Il était prévu, avant la revue budgétaire, un niveau de dépenses inférieur à 200 millions d'euros, qui faisait peser un risque sur la qualité de l'organisation de l'événement. Il était donc de notre responsabilité de revoir ce niveau de dépenses, en relation étroite avec l'État, avec World Rugby et avec la Fédération française de rugby, non seulement pour prendre en compte l'effet de l'inflation, qui affecte l'ensemble des métiers, mais aussi pour mettre en cohérence ce niveau de dépenses avec nos obligations contractuelles et avec nos engagements en matière de responsabilité sociale et environnementale ainsi que d'héritage.

Après cette revue budgétaire, nous arrivons à un niveau de dépenses de 215 millions d'euros, auxquels s'ajoute une réserve de 3 millions. Cette enveloppe inclut les effets de l'inflation ; à sept mois de l'événement, nous connaissons les prix auxquels nous allons acheter la plupart des prestations et auxquels nous embauchons nos salariés, sachant que 99 millions d'euros restent à engager sur cette année.

Parmi les dépenses importantes figurent les dépenses de sécurité ; celles-ci avaient été en partie sous-estimées, au motif que l'État et les collectivités locales allaient assurer des dépenses qui, en la matière, en réalité ne leur incombaient pas. Nous avons travaillé de manière étroite avec les services de l'État, la coordination nationale pour la sécurité des jeux Olympiques de 2024 et des grands événements sportifs internationaux (CNSJ), le ministère de l'intérieur, la délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024 (Dijop) et la délégation interministérielle aux grands événements sportifs (Diges) pour assurer la conformité des dispositifs de sécurité à nos obligations et leur adaptabilité aux contextes locaux, à la situation de chaque stade et de chaque camp de base.

Second élément : pour garantir la sécurité de cet événement, il nous faut intégrer cette problématique à la qualité des parcours client et des parcours spectateur, et non la considérer comme une dimension à part. Tout au long du parcours spectateur, depuis le départ d'un détenteur de billet de l'aéroport ou de la gare de sa ville de résidence, nous devons pouvoir communiquer avec le client de manière très étroite. C'est précisément ce que permet le choix stratégique qui a été fait dès le départ, qui nous permet de maîtriser l'ensemble du processus de commercialisation et de gestion de la billetterie par un système intégré dans lequel nos clients nous laissent l'usage de leurs données, étant entendu qu'acheter un billet c'est faire un achat de loisir, un achat « plaisir » : ce n'est pas comme acheter un réfrigérateur...

Ainsi pouvons-nous intégrer les données d'un million de personnes à nos dispositifs de sécurisation, lesquels seront adaptés à chaque contexte local dans le cadre d'études de sûreté. L'enjeu, pour nous, est de finaliser la passation des contrats des marchés

de sécurité privée, sachant que nous sommes soumis au droit de la commande publique : nous devons déployer 6 300 agents de sécurité privée sur les neuf sites de compétition. Nous recensons deux ou trois sites un peu en tension, mais ils ne nous inquiètent pas outre mesure. Le pic de mobilisation d'agents de sécurité privée sur un week-end d'organisation de la Coupe du monde correspond à un week-end de match de Ligue 1 : le marché de la sécurité privée tel qu'il existe aujourd'hui en France est en mesure de répondre à nos besoins, en quantité comme en qualité, sachant que la compétition a lieu en automne, et non en plein cœur de l'été, et qu'elle est répartie sur dix sites en comptant Paris. Nul besoin, donc, de concentrer un nombre extrêmement important d'agents de sécurité sur une seule région pendant une période estivale, comme c'est le cas pour les jeux Olympiques.

Pour le reste, le point clé en matière de sécurité est la coordination avec les acteurs. Nous fonctionnons dans le cadre d'une convention de partenariat avec le ministère de l'intérieur, mais aussi avec les autorités organisatrices de transports des collectivités locales – c'est important pour la fluidité de la gestion des flux autour des stades, en amont et en aval des matchs.

World Rugby a fait de la santé des joueurs une priorité, ce qui explique la durée de l'événement : cinq jours de repos sont exigés pour toutes les équipes pendant toute la durée de la compétition. Le nombre de jours de repos est significativement accru par rapport aux précédentes éditions : 331 jours de repos en 2015, 328 en 2019, 441 en 2023 ; de surcroît, 33 joueurs sont autorisés pour chaque équipe au lieu de 31 auparavant.

En matière de revenus, la commercialisation de la billetterie a rencontré un succès que l'on peut qualifier de phénoménal : les billets se sont arrachés comme des petits pains. Les 2,2 millions de billets réservés au grand public se sont tous vendus et nous avons mis en place, en janvier, une plateforme officielle de revente, seul canal par lequel les détenteurs de billets peuvent les revendre au prix facial d'achat majoré de 10 % de participation aux frais. Nous développons en parallèle une politique de lutte contre le marché noir et de surveillance de plateformes telles que Viagogo, contre laquelle nous venons d'obtenir une décision de justice favorable.

La billetterie est la principale source de nos revenus. Nous avons 400 millions d'euros de dépenses à couvrir, dont 218 millions de dépenses d'exploitation, le reste étant constitué des droits que nous achetons à World Rugby pour organiser la Coupe du monde. La billetterie est la clé de la création de valeur liée à l'organisation de cette compétition : elle représente 347 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Maîtrisant cette billetterie, nous connaissons parfaitement notre public, et notamment la répartition des acheteurs par genre. Le public du rugby reste très masculin, bien que la féminisation soit en cours : 80 % d'hommes, 19 % de femmes. Contrairement à l'audience des matchs du XV de France, composée surtout d'hommes âgés de plus de 40 ans, la majorité des détenteurs de billets ont moins de 40 ans, ce qui est une très bonne nouvelle du point de vue du renouvellement du public et de la participation du public à la vie de l'événement et à l'animation du territoire.

Nous connaissons la provenance des acheteurs de billets : plus de la moitié des spectateurs sont Français – on peut penser que les stades vont vibrer au son de la Marseillaise. Les Britanniques ont acheté beaucoup de billets : parmi les 40 % d'acheteurs de billets qui viennent de l'étranger, 60 % viennent des îles britanniques, berceau de ce sport. Concernant la répartition géographique des acheteurs français par département, de manière assez peu

surprenante, il apparaît que les Toulousains vont venir en force dans les stades, comme les Parisiens et les Girondins. Il est intéressant de constater néanmoins que le rugby n'est plus seulement un sport du Sud-Ouest et de la région parisienne, mais rayonne bien au-delà : le sénateur Savin constatera notamment que l'Isère est bien placée, comme la Loire-Atlantique ou le Nord, importants pourvoyeurs de fans – il faut dire qu'on y trouve des stades de la Coupe du monde.

Ce sport, on le voit, est en plein essor sur tout le territoire, avec une exception notable, le Grand Est, qui reste une terre de mission pour le rugby.

En matière de *sponsoring*, il va s'agir d'une coupe du monde record : 80 millions d'euros de chiffre d'affaires lié à la vente de contrats de partenariat. Les cinq partenaires majeurs, Société Générale, Capgemini, Jaguar Land Rover, Emirates, Mastercard, sont des partenaires de World Rugby. Quant à nos sponsors officiels, ils sont des entreprises françaises leaders dans leurs secteurs d'activité respectifs, qui vont des services publics jusqu'aux métiers du divertissement ou aux télécommunications en passant par l'organisation événementielle ou l'assurance : GL events, GMF, Loxam, Orange, Proman, SNCF, TotalEnergies, Vivendi.

L'enjeu, dans les six mois à venir, est de faire monter l'envie parmi la population et l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, autour d'un slogan, « Célébrons toutes les fraternités », qui résonne avec la devise républicaine et avec les valeurs du rugby. La transcription anglaise fonctionne aussi très bien : « *Let's celebrate togetherness* ». Trois objectifs : faire monter l'engouement ; construire un lien de confiance avec le public ; créer un sentiment d'impatience autour d'un moment symbolique. À cet égard, les affres qu'a traversées la gouvernance du rugby français n'ont pas atteint l'image de marque de la Coupe du monde de rugby : la marque est très forte. Nous vous donnons rendez-vous lors du « J-100 », fin mai, qui sera un grand moment de célébration sur tout le territoire.

Notre force est précisément d'organiser une coupe du monde des territoires : nous y associons non seulement les dix métropoles et villes hôtes, mais une majorité de régions, qui sont très investies, en particulier Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Île-de-France, Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, Hauts-de-France, Pays de la Loire, ainsi que de nombreux départements et collectivités.

Quant à l'adhésion du public à la Coupe du monde, nous l'avons observée lors de la circulation, entre juillet et novembre dernier, du « train du rugby », qui est passé par 51 villes et a reçu 100 000 visiteurs, grâce à notre partenariat avec la SNCF.

Les vingt camps de base vont nous permettre aussi de faire adhérer les territoires à cet événement et de faire connaître le rugby à des populations qui n'auront pas accès aux stades, *via* l'organisation d'entraînements ouverts au public. Le lien des petites équipes avec le public, notamment, promet d'être très fort. Nous avons réparti les camps de base de manière équilibrée sur le territoire, parfois en forçant un peu la main des équipes : Lyon, Rueil-Malmaison, Bourgoin-Jallieu, Avignon, Aix-les-Bains, par exemple, pour la poule A.

L'un des lieux de célébration majeurs sera le « village rugby », qui réunira au moins 10 000 personnes dans le centre de chaque grande agglomération accueillant les matchs, plus Paris. La fan zone parisienne sera implantée sur un lieu iconique, la place de la Concorde. Un seul lieu reste en suspens : nous restons en discussion, sans perdre espoir, avec la métropole européenne de Lille pour y trouver une solution.

En parallèle, pour permettre à toutes les collectivités et à tous les clubs amateurs de célébrer la Coupe du monde sans avoir à entrer dans le carcan de la protection des droits commerciaux, certes moins stricte que pendant les jeux Olympiques, nous avons créé le label Rugby Festival, auxquels pourront adhérer tous les porteurs de projet sans utiliser la marque « Coupe du monde », et qui fédérera toutes les initiatives locales en lien avec l'événement.

Cette coupe du monde doit également avoir un impact positif. Ne nous racontons pas d'histoires : avec 2 500 000 détenteurs de billets venus du monde entier, l'événement générera d'importantes émissions de gaz carbonique – on ne sait pas faire autrement. En revanche, nous avons fait le choix d'investir dans des programmes d'absorption du carbone, en partenariat avec les collectivités locales et avec des partenaires économiques ; c'est une innovation. Nous investissons aussi fortement dans l'économie durable et circulaire, notamment dans la gestion de nos services de restauration au grand public et aux VIP - filières courtes de production, lutte contre le gaspillage alimentaire, recyclage des déchets. Nous avons noué notamment un partenariat avec les banques alimentaires.

L'autre pilier majeur de notre stratégie RSE concerne l'engagement en faveur de l'éducation, de la formation et de l'emploi : de manière extrêmement innovante, le comité d'organisation a créé, en partenariat avec l'État et les partenaires sociaux, un centre de formation d'apprentis (CFA) d'entreprise, Campus 2023, qui permet la formation de 1 427 jeunes qui seront tous diplômés à la fin de l'année à l'issue d'un programme immersif ; 500 emplois seront pérennisés grâce à des aides de l'Agence nationale du sport (ANS) et au bénéfice d'exploitation de France 2023.

Nous disposons aussi d'un fonds de dotation qui soutient beaucoup d'actions locales et de clubs.

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis sur les crédits du sport.** – Je commencerai par une question sur la sécurité, thème que l'on ne peut plus passer sous silence, malheureusement, lorsqu'on évoque l'organisation de grandes manifestations internationales. Nous venons d'achever l'examen d'un texte essentiellement sécuritaire sur les jeux Olympiques et Paralympiques, dont les dispositions vont d'abord concerner l'organisation de la Coupe du monde du rugby. Quelle est votre analyse de ce texte ? La question se pose aussi de la gestion de la relation entre organisateurs et supporters. Il existe une amicale et une association des supporters du XV de France ; ces instances ont-elles été associées à la préparation de l'événement ?

Par ailleurs, le sport français est actuellement traversé par un ensemble de crises de gouvernance auxquelles le rugby n'a pas échappé – il est rarissime de voir un président de fédération sportive démissionner. Or, vous l'avez rappelé, la Fédération française de rugby représente les deux tiers de l'actionnariat du GIF. Cette crise n'aurait-elle vraiment eu aucun impact sur la préparation de la Coupe du monde ? Votre organigramme comprend un comité d'éthique ; s'est-il réuni au cours des derniers mois ? Nous souhaitons que de telles instances se voient confier davantage de prérogatives.

Par ailleurs, une question sur l'héritage : qu'attendez-vous en la matière ? Vous avez dit que le rugby se portait de mieux en mieux, mais, sur le plan national, ce n'est pas tout à fait vrai – on observe une baisse du nombre de licenciés, même si le covid est passé par là. Sentez-vous une véritable mobilisation des clubs ? Il faut tenir compte notamment de l'expérience de 2007.

Vous avez évoqué la dimension budgétaire. Quel est l'apport financier de World Rugby ? Est-ce seulement le *sponsoring* qui transite par World Rugby ? Pouvez-vous nous donner une estimation de la contribution des collectivités à l'organisation ?

**M. Michel Savin, président du groupe d'études « Pratiques sportives et grands événements sportifs ».** – Je reviendrai sur deux points qui me semblent les plus importants : la sécurité et la billetterie.

Pour ce qui est de la sécurité, avez-vous l'intention d'utiliser les moyens que la loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 va vous conférer ? Je pense à toutes les mesures liées à la sécurité des personnes, vidéoprotection, caméras embarquées sur des avions, etc. Un travail spécifique est-il effectué ville par ville, en tenant compte de la diversité des modes de transport ?

Qu'en est-il des camps de base et des fan zones ? La sécurité dans ces lieux est-elle à la charge des organisateurs ? En rugby, on sait que la troisième mi-temps se passe dans des lieux de rassemblement bien identifiés...

Une partie de la sécurité est-elle à la charge des collectivités ? On sait que la sécurité privée est un métier en tension : les sociétés ont du mal à recruter. Où en est votre appel d'offres ?

Pour ce qui est de la billetterie, pouvez-vous nous présenter la plateforme de revente qui vient d'être mise en place sous votre responsabilité ? Avez-vous mis en place des mesures de sécurité contre la fraude et le marché noir, phénomènes inévitables dès lors que la demande est très forte ?

Il avait été annoncé par les organisateurs que certaines équipes éliminées du premier tour resteraient sur le territoire français où seraient organisées des activités pendant toute la durée du tournoi, et cette présence devait être prise en charge par la Fédération française de rugby. Est-ce toujours d'actualité ?

Quant au montant de l'héritage, est-ce bien la Fédération française de rugby qui le gèrera en mettant en place des actions auprès du rugby amateur, ou est-ce plutôt France 2023 ?

**M. Jacques Rivoal.** – Je réponds tout d'abord sur la gouvernance : il y a les problèmes de gouvernance de la Fédération française de rugby et il y a les problèmes de gouvernance du GIP, les événements de l'été nous ayant conduits à remplacer le précédent directeur général.

Les gens doivent bien comprendre que la préparation d'une coupe du monde de rugby est de la responsabilité d'un comité d'organisation, que je préside, structure indépendante qui a pris la forme d'un GIP. Cette entreprise compte trois membres fondateurs : le CNOSF, pour 1 % des droits de vote, la Fédération française de rugby, pour 67 % des droits de vote, et l'État, pour 32 % des droits de vote. Nos deux actionnaires principaux sont donc l'État et la FFR.

Les problèmes médiatico-juridiques de la Fédération française de rugby n'ont pas eu d'effet sur le comité d'organisation : nous avons continué de travailler et de prendre des décisions et nos instances ont fonctionné, conseil d'administration, assemblées générales, comités régaliens. Il y a certes eu un « buzz » négatif pour le rugby, mais nous n'avons pris

aucun retard sur notre trajectoire : tous les indicateurs sont au vert. L'événement est tellement fort que ces problèmes de gouvernance n'ont pas eu de conséquences sur son organisation.

Concernant nos propres problèmes de gouvernance, l'histoire a démarré avec des articles de presse qui ont fait état de problèmes de management. Dans la foulée, la ministre des sports a réagi en saisissant le comité d'éthique du GIP et l'inspection du travail : deux missions ont été lancées.

Le comité d'éthique, présidé par un haut magistrat retraité, M. Alain Pichon, qui présida la Cour des comptes, a auditionné dix-neuf personnes et produit un rapport remis le 19 août dernier, confirmant les allégations de pratiques managériales alarmantes. Nous avons donc pris nos responsabilités et mis à pied le directeur général à titre conservatoire, le 29 août, dans l'attente du rapport définitif de l'inspection du travail, remis quant à lui en octobre, deuxième étape à l'issue de laquelle nous l'avons licencié pour faute grave – la formule juridique a été la rupture anticipée de son contrat de travail, qui était un contrat à durée déterminée.

C'est donc une approche tout à fait rationnelle qui a été adoptée ; il est satisfaisant de constater que les instances propres à la gouvernance du GIP ont bien fonctionné. La procédure a été conforme au droit du travail et au droit public : nous avons fait les choses dans l'ordre et en toute transparence, pour aboutir à une décision unanime.

À la suite de ce départ, j'ai été amené à proposer un plan d'action : j'ai proposé une gouvernance collégiale associant un président qui, jusqu'alors non exécutif, devenait plus opérationnel, un directeur général et une directrice générale adjointe pilotant plus particulièrement l'organisation du tournoi, Martine Nemecek. Nous n'avons pris aucun retard, je le répète, tous les acteurs sont mobilisés et les ingrédients sont réunis pour faire de cet événement un succès.

Un mot sur le résultat financier de l'événement : après revue budgétaire approfondie, nous sommes capables d'affirmer qu'il se situera entre 45 et 50 millions d'euros, chiffre nettement positif. Les meilleures références, en la matière, sont la coupe du monde qui fut organisée en France en 2007 et celle qui eut lieu en Angleterre et au Pays de Galles en 2015 : dans les deux cas, le résultat fut de 36 millions d'euros de l'époque. La Coupe du monde sera donc très profitable.

L'actionnaire que nous rémunérons, c'est le rugby français : le résultat – c'est le sujet de l'héritage – sera redistribué à l'euro près à la famille du rugby français, mais aussi aux collectivités qui auront été parties prenantes dans l'opération.

**M. Julien Collette.** – Le bénéfice d'exploitation des opérations d'organisation du tournoi va être supérieur à 60 millions d'euros ; les 45 ou 50 millions d'euros dont parle Jacques Rivoal correspondent au résultat après prise en compte de l'économie de Campus 2023, qui, par définition, n'était pas prévu dans le dossier de candidature, qui, je le rappelle, affichait un résultat de 68 millions d'euros, sans anticiper les effets de l'inflation actuelle. Autrement dit, cet événement va être très profitable.

Comme le prévoit la convention constitutive, la totalité du « bonus de liquidation » du GIP ira à des actions de développement du rugby sur tout le territoire, et non à des frais de fonctionnement de la Fédération française de rugby ou de la Ligue nationale de rugby. Parmi ces actions, 9 millions d'euros sont déjà fléchés vers des aides à l'emploi

destinées à pérenniser 250 emplois d'apprentis de Campus 2023, sachant que l'Agence nationale du sport va débloquer la même somme pour pérenniser 250 autres emplois d'apprentis. Quelque 15 millions d'euros doivent être consacrés à l'aide aux centres de formation des clubs professionnels, qui constituent une réserve pour le XV de France et permettent à de jeunes passionnés de faire valoir leurs performances tout en poursuivant leurs études dans le cadre d'un double projet. Le solde sera réparti entre les collectivités locales à hauteur de 30 % du montant. Par ailleurs, des aides iront directement aux clubs amateurs pour des projets qu'ils développeront eux-mêmes. Les clubs amateurs sont très rarement propriétaires des infrastructures, des équipements, voire des matériels : ce sont les collectivités, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui porteront ces projets et bénéficieront en premier lieu de ces aides. Un « comité héritage » est en cours de constitution et rendra un avis préalable sur chaque projet, comme le fera le comité d'éthique.

À l'heure actuelle, les instances du groupement d'intérêt public se réunissent tous les mois et demi : nous avons « parlementarisé » le fonctionnement du GIP.

Concernant le projet de faire rester des équipes perdantes sur le territoire français jusqu'à la fin du tournoi, c'était une belle promesse, mais elle fut prise, malheureusement, sans consulter ni World Rugby ni les fédérations nationales, dont les joueurs devront rejoindre leurs championnats nationaux au plus vite. Nous n'avons pas donné suite à cette proposition qui, par ailleurs, n'était pas financée.

Concernant la billetterie, nous avons créé une plateforme officielle de revente, la seule qui garantisse aux détenteurs de billets de les revendre de manière légale et qui garantisse aux acheteurs d'acheter d'authentiques billets. Cette plateforme n'autorise la revente qu'au prix facial de vente, avec application d'une participation aux frais de 10 %. Nous avons mis en place un système de suivi des plateformes du type Viagogo. Nous les poursuivons en justice dès lors que nous détectons des transactions anormales.

De ce point de vue, notre maîtrise de la billetterie nous permet de garantir des conditions optimales de sécurité : nous maîtrisons les données de nos clients, ce qui nous permet de n'émettre que des billets électroniques et d'accroître la cybersécurité de l'événement, menace majeure qui pèse sur son organisation. Nous travaillons très étroitement avec le centre de renseignement olympique, rattaché à la CNSJ – ses fonctionnaires de police ont identifié le risque cyber comme menace principale, davantage que les risques d'attaque terroriste ou de délinquance – et avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). Nous faisons aussi appel à un prestataire spécialisé pour éviter les failles éventuelles de sécurité dans la gestion de nos systèmes d'information, sachant que le système qui mérite une attention particulière est le système de contrôle des accès aux stades. Nous concentrons nos efforts sur la sécurisation de ce système ; cela nous aide grandement, à cet égard, de maîtriser la billetterie en amont. Des audits sont pilotés par l'Anssi sur chaque système d'information. Pendant le tournoi sera créé un centre des opérations de sécurité, et notamment de cybersécurité ; nous sommes en veille permanente.

Il existe quelques groupes de supporters organisés, mais telle n'est pas la culture du rugby. Nous avons des relations avec les fédérations nationales, notamment celles des îles britanniques, dont sont originaires beaucoup de fans. Nous savons aussi, par le biais de sondages effectués auprès des détenteurs de billets, que ceux-ci passeront plusieurs jours en France, en famille ou entre amis, avec un budget élevé. La logique ne sera donc pas celle de déplacements sur une période très courte de supporters fréquentant une « rue de la soif » sans

même passer une nuit à l'hôtel et sans séjourner en France de manière durable ; cela nous permet de cibler les risques de débordement de manière fiable. Pour ce qui est des supporters français, nous sommes en lien avec les clubs professionnels : dans chaque ville hôte, ou presque, il existe un club de rugby qui connaît bien son public.

Quant à la sécurisation des zones de célébration et des « rues de la soif », elle est de la responsabilité des collectivités locales, en lien avec les forces de sécurité intérieure. De ce point de vue, la coordination des acteurs est assurée. Cela étant, les collectivités ont un débat assez classique avec l'État sur le coût de prise en charge de la sécurité des fan zones.

Concernant les autres zones de célébration, les préfets sont très attentifs à ce que les villages rugby soient les zones principales de célébration, plus faciles à sécuriser que des zones disséminées. Les préfets souhaitent en effet privilégier les zones officielles, ce qui n'interdit pas aux fans de se rendre dans les bars, les pubs et les restaurants, les plus fréquentés étant bien connus et identifiés.

La passation des appels d'offres est en cours de finalisation ; c'est une histoire de jours. Nous avons identifié quelques fragilités, mais nous ne sommes pas inquiets. Le nombre d'agents dont nous avons besoin est assez usuel sur le marché de la sécurité privée en France. Se pose toutefois un problème de mobilisation d'agents femmes : nous ne sommes pas encore certains de disposer d'agents femmes en nombre suffisant pour contrôler les 20 % de détentrices de billets, mais nous y travaillons avec la filière. Par ailleurs, nous avons identifié deux métropoles, dont Nantes, où, compte tenu des spécificités locales, il nous faudra prolonger l'appel d'offres de gré à gré.

**M. Laurent Lafon, président.** – *Quid* de la participation financière de World Rugby ?

**M. Julien Collette.** – World Rugby ne participe pas financièrement ; c'est nous qui achetons des droits à World Rugby : 196 millions d'euros de droits d'organisation auxquels s'ajoutent 90 millions d'euros de droits liés aux prestations d'hospitalité. Nous contribuons donc au financement du rugby mondial à hauteur de 280 millions d'euros, qui vont principalement aux fédérations en développement et non aux fédérations déjà professionnelles.

World Rugby se finance avec cinq sponsors ; les autres nous financent directement à hauteur de 80 millions d'euros. Quant aux collectivités locales, elles nous financent à hauteur d'une vingtaine de millions d'euros, montant assez modeste, mais qui ne prend pas en compte la mise à disposition d'installations, camps de base, stades. En réalité, le soutien des collectivités est très important ; c'est pourquoi nous travaillons étroitement avec elles sur l'héritage.

**M. Pierre Ouzoulias.** – J'ai été particulièrement intéressé par votre allocution : le rugby est non seulement un sport, mais un art de vivre, une philosophie. Vous nous parlez d'une célébration ; c'est selon moi d'une cérémonie quasi culturelle qu'il s'agit ! L'« esprit rugby », d'ailleurs, c'est aussi l'esprit du Sénat : ici, nous avons des affrontements, parfois un peu vifs, mais nous respectons les règles, l'arbitre et l'adversaire, et nous avons des troisièmes mi-temps. (*Sourires.*)

Vous avez « raffûté » les assauts de mes collègues ; je vous félicite d'avoir placé cette compétition sous l'esprit général de la fraternité. Un événement sportif, c'est d'abord la

rencontre sur le terrain et en dehors de personnes de cultures différentes qui partagent un même enthousiasme.

Je suis aussi très content de la mise en place du label Rugby Festival, qui permet de sortir du carcan très réglementé de la marque officielle. Je vous invite à mettre à contribution les élus pour que chacun vous aide à engager auprès des collectivités une relation qui permette de faire vivre l'esprit que j'ai évoqué.

Je dis tout cela alors que Brive affronte le Racing 92 samedi prochain : cela risque de ne pas très bien se passer pour mon club de cœur... (*Nouveaux sourires.*)

**Mme Annick Billon.** – Je préside la délégation aux droits des femmes du Sénat. Un joueur sur quatre est une femme : cette statistique est-elle le fruit d'un travail des instances du rugby ? Cette montée en puissance des femmes ne se retrouve pas au niveau des spectateurs ; comment l'expliquez-vous ?

Le modèle économique que vous nous avez présenté repose essentiellement sur la billetterie : est-il le même dans tous les grands événements sportifs ?

La compétition aura lieu sur neuf sites ; ce chiffre correspond-il à un certain équilibre financier ? Pourquoi pas davantage ? En matière de jauge, on varie quasiment du simple au double : gérez-vous différemment la sécurité de sites d'envergure extrêmement variable, sachant en outre que les capacités de transport diffèrent beaucoup, par exemple, entre Paris et Nantes ?

*Quid*, par ailleurs, de l'absence de la Bretagne ? Y a-t-il un lien entre implantation d'un site de compétition et participation du public ?

Le nombre de jours de repos passe de 331 en 2015 à 441 en 2023 ; en ces temps de débat sur le travail, faut-il en déduire que les joueurs sont fatigués en 2023 ?

**M. Max Brisson.** – C'est un grand plaisir de parler de ballon ovale dans cette commission où règne un lobby du ballon rond ! (*Sourires.*) Mon intervention n'est empreinte d'aucune nostalgie – ou si peu... – du « rugby cassoulet » et des troisièmes mi-temps. En nombre d'achats de billets, je suis élu du premier département qui n'abrite pas de métropole.

Mes collègues ont beaucoup parlé de sécurité. Sécuriser la Coupe du monde est en effet une nécessité, mais je peux vous dire, car il se trouve que j'ai fréquenté de nombreux matchs nationaux et internationaux, qu'en période de matchs de rugby les forces de sécurité sont particulièrement décontractées et plutôt débonnaires... Il faut garder en tête ce qu'est le public du rugby ! Il n'y a pas plus beau public que le public irlandais, par exemple. Dans ma ville de Biarritz, au lendemain d'un match de coupe d'Europe, dieu sait si les brasseurs étaient heureux, mais dieu sait également si Max Brisson, adjoint au maire chargé de l'espace public, était satisfait... (*Nouveaux sourires.*)

Nous souhaitons de beaux résultats à l'équipe d'Antoine Dupont. Vous avez évoqué la dimension mondiale du rugby, mais je voudrais poser une question politique : le rugby que vous avez décrit, côté face, entre dans la modernité, forme les talents, possède de magnifiques centres de performance ; mais, côté pile, dans le rugby des sous-préfectures et des chefs-lieux de canton, on connaît une véritable hémorragie du nombre de licenciés et de clubs. Dans une terre comme la mienne, le Pays basque, on assiste à des fusions de clubs ; et le public vieillit, vous l'avez dit vous-même.

La question vous a été posée des retombées de la Coupe du monde sur le rugby amateur et sur le tissu sportif. On observe néanmoins que votre focale et votre déploiement sont profondément métropolitains. Je sais que le *business* du rugby s'accommode mieux des métropoles ; mais ne croyez-vous pas qu'à terme on est en train de scier la branche sur laquelle on est assis en renonçant à ce tissu de formation que constituaient les clubs amateurs des chefs-lieux de canton et des petites communes ? Se creuse un écart entre le rugby moderne, que vous avez parfaitement exposé, et la réalité du rugby amateur : les choix que vous avez faits présentent un risque, celui de priver le rugby de sang nouveau.

**M. Jacques Groperrin.** – « Célébrer », c'est fêter un événement : 51 jours de fête et de sport. N'oublions pas que 2023 marque le bicentenaire de la création de ce sport. On parla longtemps d'un sport de voyous pratiqué par des gentlemen, avant de se rendre compte que les voyous n'étaient pas sur le terrain... Ce sentiment d'impatience, en tout cas, nous l'avons. Nous avons été trois fois en finale sans jamais gagner ; une victoire, en France, aurait du sens.

Vous avez « purgé » beaucoup de questions, et vous avez bien fait de le faire : vous n'avez pas esquivé les affaires et nous pouvons désormais parler du rugby.

Vingt nations, 51 jours : au football, c'est souvent plus de trente nations et un mois. Pourquoi tant de temps, près de deux mois, pour organiser un tournoi de rugby ?

Votre prédécesseur avait parlé d'un bénéfice attendu de 200 millions d'euros pour la France. Vous avez bien expliqué que ce chiffre avait été révisé à 68 millions d'euros par le conseil d'administration du GIP ; le journal *L'Équipe* fait état d'un résultat de 40 millions d'euros et, quant à vous, vous évoquez un chiffre de 45 millions d'euros. Quelles sont les méthodes utilisées pour effectuer ce chiffrage ? L'inspection générale des finances est plus prudente : elle dit qu'avant de songer à mobiliser le bénéfice il faut en garantir la réalisation.

Ce qui est primordial, évidemment, au-delà de cette logique économique, c'est la belle fête qui va avoir lieu.

**M. Bernard Fialaire.** – La Coupe du monde de rugby n'est pas une répétition ou un « brouillon » des jeux Olympiques, mais plutôt un exemple. J'apprécie l'équilibre de la répartition géographique des villes hôtes sur l'ensemble du territoire. À plus petite échelle, il faut garder en tête l'équation du rugby : un recrutement rural pour un sport d'élite métropolitain. Une partie du territoire paraît plus difficile à pénétrer : les banlieues. Certes, il existe de beaux exemples, comme le club de Massy. Un travail spécifique va-t-il être réalisé en direction de ces populations ?

Vous m'avez rassuré quant aux problèmes de revente. Demeurent un risque et un fléau.

Le rugby est un sport viril, mais correct ; malgré tout, il est de plus en plus violent – c'est une des raisons alléguées de la relative désaffection pour ce sport, au vu des chocs et des traumatismes qui peuvent être subis. Le risque est que cette image se trouve confirmée par des faits de matchs qui annuleraient tout le bénéfice attendu de cette compétition.

Le fléau, c'est le dopage, qui touche tous les sports : comment ce problème va-t-il être traité dans le cadre de la Coupe du monde ?

**M. Thomas Dossus.** – Nous sommes très heureux d'accueillir la Coupe du monde, notamment à Lyon, où nous recevrons les *All Blacks*.

Je souhaite revenir sur la sécurité, thème qui nous a beaucoup occupés au moment du fiasco de la finale de la Ligue des champions organisée au Stade de France. Cette semaine a été publié un rapport de l'UEFA qui reprend beaucoup des analyses du Sénat ; un déficit de dialogue entre les autorités et les supporters y est notamment pointé du doigt.

Avez-vous intégré dans vos lignes directrices certaines recommandations de ce rapport ou de celui du Sénat ? Le public sera pour moitié international : qu'en sera-t-il du dialogue entre spectateurs et forces de l'ordre ? La question de la doctrine de maintien de l'ordre est-elle en discussion ?

**M. Claude Kern.** – Je vous remercie et vous félicite, monsieur le président, monsieur le directeur général, d'avoir tenu compte du rapport fait par la commission des lois et la commission de la culture du Sénat sur les événements survenus au Stade de France en mettant en place cette fameuse billetterie nominative, dématérialisée et infalsifiable. Nous avons d'ailleurs adopté un amendement en ce sens pendant l'examen du projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Rassurez-vous, je laisserai impunies les évocations caricaturales de mon collègue Max Brisson. (*Sourires.*)

Il se trouve que, par amour profond pour un sport qui se joue avec un ballon qui ne rebondit pas dans tous les sens, je parcours l'Europe : partout, dans de très grands stades, des flux de dizaines de milliers de spectateurs y sont chaque semaine accueillis sans aucun problème. J'ai pu le vérifier dernièrement encore au stade San Siro de Milan, où j'assistais au derby de la Madonnina, entre deux clubs qui se détestent.

Dès qu'un événement sportif est organisé dans notre pays, la tâche semble ne pouvoir se comparer qu'aux douze travaux d'Hercule ! Ma question est simple : le GIP est-il en relation avec ces organisations – je rappelle que le football compte 38 millions de licenciés dans le monde – qui savent faire depuis des lustres, dans des stades bien plus grands que les nôtres ? Existe-t-il des rapports techniques entre ces instances et les vôtres ?

**M. David Assouline.** – Beaucoup ont présenté cette coupe du monde comme une espèce de répétition générale d'un autre événement, les jeux Olympiques, qui promet d'être encore plus grand et plus intense. Les problématiques diffèrent pourtant de part et d'autre, on le voit bien. La Coupe du monde aura lieu hors période estivale et les événements n'y seront pas concentrés à 80 % en région parisienne. Quant à son étalement dans le temps, je le juge bienvenu. Le spectacle, la performance, c'est bien, mais cela ne peut se faire au détriment des corps des athlètes. L'humain, dans le sport, doit avoir toute sa place, même si cela doit prolonger la durée de la compétition.

Vous n'avez pas répondu sur la crise de gouvernance qui affecte tant la Fédération française de rugby que le GIP : même si l'impact est inexistant sur la vente de billets et sur l'image de la compétition, on ne saurait éluder cette crise. Qu'allez-vous faire pour que de tels problèmes ne se reproduisent pas ?

Je suis pour que l'on célèbre la fraternité entre rugby et football, sans exagérer la rivalité entre ces deux sports. Au football aussi les supporters irlandais sont charmants ! J'ai pu le constater lors de l'Euro 2016, à Lyon, où, après la rencontre entre l'Irlande et la France, les supporters défaits chantaient Édith Piaf. Ce n'est pas le public qui crée le problème : c'est d'ailleurs ce qu'établit le rapport publié cette semaine – les supporters de football, ceux de

Liverpool en particulier, ont été exemplaires et leur comportement a permis d'éviter que la situation ne dégénère. Il n'y a pas d'un côté le bon public du rugby et de l'autre le public un peu trop populaire, celui des quartiers et des banlieues, qui serait celui du football.

**M. Michel Savin.** – M. le président du GIP a évoqué les conditions de la rupture du contrat de l'ancien directeur général : y a-t-il eu des plaintes du personnel ?

**M. Jacques Rivoal.** – « Célébration » et « fraternité » sont des mots très riches et très forts, qui collent parfaitement à ce que représente la Coupe du monde de rugby. Réfléchissant, comme le font les entreprises, à notre raison d'être, nous sommes convenus, modestement, que le sens de notre mission n'était pas étranger aux problématiques actuelles de la société. D'où notre plan RSE, organisé autour de thèmes très structurants, l'économie durable et circulaire, la formation, l'éducation, l'inclusion, l'emploi, l'environnement. Nous le résumons par ce slogan qui va nous guider : « Célébrons toutes les fraternités ». Dans une société fragmentée, archipélisée, où les gens se referment sur eux-mêmes, le rugby apporte du lien social, du collectif, du respect, de l'engagement ; c'est très moderne.

C'est aussi cela qui explique que le nombre de licenciés augmente de nouveau, que les femmes viennent au rugby et que les familles achètent des billets. Dans notre sport, l'équipe perdante attend religieusement l'équipe gagnante pour la saluer par une haie d'honneur. Je suis toujours éducateur dans un petit club de rugby ; quand je demande aux parents pourquoi ils y amènent leurs enfants, souvent ils me répondent en invoquant les vertus éducatives de ce sport.

Pour revenir sur votre question relative à la gouvernance, nous restons pudiques sur ces sujets, pour des raisons évidentes : nous n'avons pas de légitimité à nous exprimer sur les problèmes de gouvernance de la Fédération française de rugby. Par rapport aux standards du monde de l'entreprise, la gouvernance du mouvement sportif a sans doute encore besoin d'évoluer ; des profils comme le mien ou celui de Julien Collette peuvent y contribuer.

Concernant les problèmes de gouvernance du GIP, le fonctionnement collégial actuellement en place vise précisément à répondre aux dysfonctionnements connus dans le passé, qui ont été douloureux pour les collaborateurs du GIP – je n'y reviens que pudiquement.

La gouvernance actuelle est moderne et adaptée à la sophistication qu'exige le pilotage d'un tel événement. Un GIP est une entreprise éphémère, beaucoup plus complexe à gérer qu'une entreprise classique. Notre mission est de fédérer de nombreux acteurs, sponsors, villes hôtes, collectivités territoriales, État, World Rugby, Fédération française de rugby, autour d'un même événement ; cela nécessite un management bien spécifique.

**M. Julien Collette.** – Je rebondis sur l'évocation de la Corrèze : nous allons mettre à l'honneur le territoire corrézien en coproduisant un film intitulé *Pour l'honneur*, qui exalte les vertus éducatives du rugby.

**M. Laurent Lafon, président.** – M. Ouzoulias est sénateur des Hauts-de-Seine, mais aimerait bien être sénateur de la Corrèze ! (*Sourires.*)

**M. Julien Collette.** – Pour ce qui est du modèle économique et du choix de stades métropolitains, je précise qu'une décision purement économique aurait conduit à n'organiser les matchs qu'au Stade de France et à Marseille, les seuls à dépasser les 60 000 spectateurs ;

mais le but est de réunir autant de fans que possible. Nous avons choisi d'organiser des matchs dans neuf stades hôtes au total, y compris dans des terres qui ne sont pas de rugby, et dans des stades qui n'ont pas été modernisés récemment. Nous aurions pu ne retenir que les stades utilisés pendant l'Euro 2016 ; nous avons préféré permettre aux supporters de toute la France de venir voir des matchs. C'est un choix fort, de compromis.

Nous n'avons pas écarté les territoires : les camps de base sont répartis sur l'ensemble du territoire ou presque. Il est vrai que le Grand Est reste le grand oublié, pour des raisons qui sont liées à la faiblesse de la présence du rugby dans cette région. Mais la Bretagne n'est pas négligée : le camp de base de l'équipe chilienne sera situé à Perros-Guirec, le Rugby Club de Vannes participe activement à l'animation du territoire et la Bretagne va accueillir la coupe du monde militaire de rugby.

La recherche d'un bénéfice n'est pas guidée par la volonté d'assurer la rentabilité économique de l'événement – cela n'aurait aucun sens : nous sommes délégataires d'une mission d'intérêt général –, mais par l'objectif de dégager des enveloppes qui serviront à développer le rugby sur tout le territoire. Il s'agit de trouver l'équilibre entre cette exigence et celle qui consiste à assurer l'excellence de l'organisation de l'événement conformément aux meilleurs standards internationaux, et ce sans réinventer la poudre.

Nous travaillons étroitement avec World Rugby – ce qui ne veut pas dire, d'ailleurs, que nous sommes les valets des Anglais – et avec tous les professionnels du secteur. Et les bénéficiaires de l'organisation de cette coupe du monde vont profiter aussi à d'autres nations de rugby.

Cet équilibre-là n'est pas facile à trouver ; c'est pourquoi nous rendons compte régulièrement à nos instances. Dans notre conseil d'administration siègent la FFR, l'État et le CNOSF, avec voix délibératives, mais aussi des personnalités qualifiées, dont les représentants des collectivités locales, avec voix consultative.

Au-delà des territoires à « ADN rugby », qui sont au cœur de notre stratégie, il faut intéresser aussi les jeunes des banlieues des grandes villes à ce sport. À cet égard, nous sommes en relation avec des collectivités comme le département de la Seine-Saint-Denis et la ville de Saint-Denis. Et nous allons lancer, avec le soutien de la métropole de Lyon, un tournoi national des quartiers, au pied des tours ; les équipes gagnantes iront jouer la finale à Marcoussis pendant la Coupe du monde – c'est une petite pierre à l'édifice. En équipe de France, les jeunes issus de ces territoires sont de plus en plus nombreux : ce sont des exemples.

Concernant les dispositifs de sécurité, nous cherchons à coopérer avec tous les acteurs concernés, étant entendu que les supporters du rugby ne sont pas organisés comme ceux du football. Nous travaillons plutôt avec les acteurs institutionnalisés que sont les fédérations, en nous inspirant des pratiques qui sont mises en place à l'occasion des matchs importants organisés chaque week-end en Ligue 1 et en Top 14 et en capitalisant sur la bonne expérience de l'Euro 2016. Quelque 4 500 volontaires ont été sélectionnés et seront mobilisés sur tous les territoires ; en complément, les collectivités hôtes mobiliseront elles aussi des volontaires : des passionnés de rugby seront en contact avec d'autres passionnés de rugby, évidemment en lien étroit avec les forces de sécurité intérieure.

Je précise en outre que nous avons adapté les dispositifs de sécurité en fonction de la taille et de la jauge des stades : nous mobilisons jusqu'à 1 000 agents de sécurité autour du Stade de France, pour 300 à La Beauvoire.

**M. Jacques Rivoal.** – Pour la sécurité des joueurs, nous avons pris deux décisions : premièrement, prolonger la durée de la compétition de 45 à 51 jours, afin que chaque équipe bénéficie d'une période de repos de cinq jours entre deux matchs, le rugby étant un sport de contact ; deuxièmement, augmenter le nombre de joueurs par équipe, de 31 à 33.

Sur le volet du dopage, nous travaillons avec World Rugby et avec l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). Nous organiserons pendant la compétition une opération spécifique sur la sensibilisation à cette lutte.

Un dernier mot : nous avons diligenté une investigation du comité d'éthique ; l'inspection du travail, de son côté, a auditionné plus de 60 personnes et remis un rapport de 60 pages. Notre comité social et économique (CSE), de son côté, a missionné un cabinet extérieur pour produire un autre rapport, de 120 pages, sur le climat social – la moitié du personnel a été auditionnée. Si l'on y ajoute le rapport de l'inspection générale des finances, cela fait quatre rapports concordants. Tous les témoignages ont confirmé des pratiques de management inadmissibles ; mais il n'y a pas eu de plaintes au pénal.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous vous remercions pour toutes ces précisions, monsieur le président, monsieur le directeur général, et nous soutenons pleinement la dynamique positive que vous avez enclenchée.

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

*La réunion est close à 11 h 30.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mardi 14 février 2023****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 16 h 30.***Audition de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR)**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous entendons cet après-midi M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR), dans le cadre de la préparation de l'avis que rendra notre commission sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Notre collègue Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de notre commission, nous présentera son rapport le 28 février prochain.

Avant la présentation de celui-ci et la transmission au Sénat du projet de loi, il nous a semblé utile de vous entendre, monsieur le président, sur l'évolution et les perspectives des retraites en France. L'organisme que vous présidez est en effet une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation, chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long termes du système de retraite français. Ses projections sont importantes pour comprendre les équilibres de notre système de retraite par répartition et les modifications qu'il convient d'apporter, le cas échéant, pour assurer son financement de long terme.

Notre commission des finances est par ailleurs particulièrement attachée à comprendre les enjeux à long terme, tant en recettes qu'en dépenses, de notre système de retraite, dans le cadre plus global de l'évolution de nos finances publiques.

**M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR).** – Au sein du Conseil d'orientation des retraites siègent des parlementaires – quatre députés et quatre sénateurs, parmi lesquels Mme la rapporteure pour avis Sylvie Vermeillet –, des représentants des partenaires sociaux – les trois organisations représentatives des employeurs et sept organisations syndicales de salariés –, de l'Union nationale des associations familiales (Unaf), de l'Union nationale des professions libérales (Unapl), de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (Fnsea), et des administrations concernées par la question des retraites – direction générale du Trésor, direction de la sécurité sociale, direction du budget –, de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et de l'Insee, ainsi que des personnalités qualifiées.

Le rapport du COR que je vais vous présenter a fait l'objet d'un consensus entre tous ses membres. Je ne vous livrerai donc pas d'opinions personnelles.

Premier élément : le rapport des dépenses de retraite à la richesse nationale.

Les termes « système de retraite par répartition » signifient que l'on prélève des cotisations ou des impôts sur les actifs pour financer les retraites. Une façon synthétique d'apprécier cet effort qu'il faut consentir est de considérer la part des dépenses de retraite dans le PIB.

Nous observons une forte augmentation de ces dépenses dans les années 2000, du fait du départ en retraite des baby-boomers et de la crise économique des années 2010. Au début de la décennie suivante, on observe les soubresauts liés au covid. En 2021, les dépenses de retraite représentaient 13,8 % du PIB. Pour la période allant jusqu'en 2030, nous nous sommes alignés sur les prévisions économiques du Gouvernement. À partir de 2030, nous avons décidé de façon consensuelle de faire des hypothèses concernant la croissance de la productivité horaire du travail, laquelle détermine le niveau des salaires et celui du PIB.

Le spectre sur lequel nous avons travaillé comprend quatre hypothèses, de la plus défavorable, soit 0,7 % de croissance annuelle de la productivité horaire du travail – la situation de 2009 à 2019 – à la plus favorable, soit 1,6 % de ladite croissance annuelle – la situation sur une période de quarante ans, de 1982 à 2022. Les résultats sont très différenciés selon les hypothèses.

Globalement, en dépit de quelques variations, les dépenses de retraite sont relativement stables. À long terme, dans trois hypothèses sur quatre, elles diminuent quelque peu : dans la plus favorable, elles représentent de 11,9 % à 12 % du PIB ; si la croissance annuelle de la productivité horaire du travail s'établit à 1 %, soit l'hypothèse qui sert de référence au Gouvernement pour la réforme des retraites, elles représentent 13,5 % du PIB.

Dans l'hypothèse d'une croissance annuelle de la productivité horaire du travail à 0,7 %, les dépenses de retraites augmentent quelque peu à l'horizon 2050, passant à 14,4 % du PIB. Je précise qu'en 2021, le PIB de la France était de 2 500 milliards d'euros : 0,1 point de PIB équivaut à 2,5 milliards d'euros et 1 % de PIB égale 25 milliards.

Les dépenses de retraite ne dérapent pas. *A priori*, cela suscite souvent un certain étonnement, parce que la France vieillit. Il y a aujourd'hui 1,7 cotisant pour un retraité ; en 2050, il n'y aura plus que 1,2 cotisant par retraité. Si l'on ne prenait en compte que cette évolution démographique, les dépenses de retraite augmenteraient fortement en pourcentage du PIB. Néanmoins, il faut observer un autre phénomène très important : les pensions versées à chaque retraité diminueront dans le temps par rapport à la rémunération de chaque actif, et ce d'autant plus que la croissance sera forte. En effet, dans le régime général, les pensions sont indexées sur les prix ; quand les salaires augmentent rapidement, se produit un décrochage des pensions par rapport aux salaires et donc par rapport au PIB ; par ailleurs, des mesures ont été prises pour faire baisser durablement le rendement technique de l'Agirc-Arrco ; enfin, dans la fonction publique, les périodes de gel du point d'indice pèsent aussi sur le niveau des pensions par rapport aux salaires. Si les dépenses de retraite ne dérapent pas, c'est parce que ces deux forces s'exercent en sens contraire et s'équilibrent.

Le fait que les pensions relatives des retraités baissent par rapport aux rémunérations est une question en soi. Aujourd'hui, le niveau de vie des retraités est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population ; ils sont ainsi plus nombreux à être propriétaires. De par la baisse relative des pensions, leur niveau de vie diminuerait.

Si les dépenses de retraite ne dérapent pas dans l'actuel contexte de vieillissement, il y a donc un revers : la baisse relative du niveau des pensions, et du niveau de vie relatif des retraités.

Deuxième élément : le niveau du solde de l'ensemble du système de retraite.

Ce niveau a atteint un point bas dans les années 2010. En 2019, le système frôlait l'équilibre. En 2020, il s'est creusé du fait de la crise du covid. En 2021, on est à l'équilibre – en fait, un peu en deçà mais à hauteur d'à peine 0,1 point de PIB.

Dans les quatre groupes de régimes qui existent, les uns sont excédentaires – les régimes complémentaires du secteur privé – et d'autres déficitaires – les régimes de base du même secteur. Quant à l'ensemble constitué par les régimes de la fonction publique et des indépendants, il est très proche de l'équilibre.

S'agissant de ce solde, je tenais à apporter une précision. Peut-être avez-vous entendu dire que le COR cachait 30 milliards d'euros de déficit. Franchement, je ne cache rien et je n'ai rien à cacher ! Les données sur lesquelles nous travaillons sont celles qui servent de base pour les lois de financement de la sécurité sociale, lesquelles ne prennent pas en compte les régimes complémentaires et font apparaître une branche vieillesse en déficit.

Le COR, en revanche, prend en considération l'ensemble des régimes de retraite, y compris complémentaires, un ensemble qui est à l'équilibre en 2021. Pour ce qui est des régimes de base, on prend en compte les conventions qui servent de base aux lois de financement de la sécurité sociale. S'il y avait 30 milliards d'euros cachés, ils le seraient par le Gouvernement lorsqu'il transmet au Parlement les documents afférents à la loi de financement de la sécurité sociale, et ce avec la complicité de tous les groupes parlementaires ; en effet, je n'ai jamais vu remettre en cause, lors des débats sur ces textes, la nature des soldes qui vous sont présentés et la manière dont ils sont construits.

Nous présentons ces soldes tels qu'ils le sont dans la loi de financement de la sécurité sociale. Si de tels montants étaient cachés, ce serait de nature à provoquer une vraie crise institutionnelle parce que cela signifierait que l'on ment aux Français...

Troisième élément : le solde projeté.

En 2022, ce solde était en excédent, à hauteur de 0,1 point de PIB. Après 2022, il se creuse, différemment selon les hypothèses économiques, suivant la dynamique des dépenses par rapport au PIB.

Comment puis-je dire, à la fois, que les dépenses ne dérapent pas, que l'équilibre est atteint dans la période initiale et que, pour autant, il y aura un déficit ?

La clé de cette énigme, c'est l'évolution des ressources. Ce que je vais vous dire n'est pas immédiatement évident. Si l'on ne fait rien, le taux de prélèvement des ressources affectées aux retraites diminuera sous l'effet de trois phénomènes qui ne sont pas intuitifs. *A priori*, on pourrait se dire que, les ressources pour les régimes de retraite ayant pour origine des taux de cotisation, si ces derniers ne bougent pas, les ressources augmenteront au même titre que le PIB. Or il faut signaler quelques particularités.

Premier phénomène : pour ce qui est du régime des fonctionnaires et d'autres régimes spéciaux qui sont en équilibre car ils sont abondés par des subventions de l'État, les

ressources ne dépendent pas d'une base économique sur laquelle on prélèverait des cotisations, mais elles sont ajustées sur les dépenses. En effet, selon l'une des conventions qui sert de base à tous nos textes, le régime de retraite des fonctionnaires de l'État est en permanence équilibré. Les ressources dépendant des dépenses et les dépenses de retraite des fonctionnaires diminuant progressivement – elles représentent aujourd'hui 2 % du PIB ; dans cinquante ans, elles représenteront 1 % du PIB –, les ressources affectées aux retraites diminuent également.

Deuxième phénomène : dans le régime de retraite des agents des collectivités territoriales et des hôpitaux, la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), le taux de cotisation est bien plus élevé, soit 41 %, que dans le régime général et dans le régime Agirc-Arrco dans lesquels ce taux est de 28 %, en prenant en compte les cotisations salariés et employeurs. Or la part des rémunérations des agents des collectivités territoriales et des agents hospitaliers dans l'ensemble des rémunérations va diminuer, selon les hypothèses qui nous sont communiquées par la direction du budget sur l'évolution des rémunérations et des effectifs : cet effet de structure explique la baisse globale des ressources du système.

Troisième phénomène, d'une moindre ampleur : la diminution des contributions de la branche famille et de l'Unédic au système de retraite – dédiées respectivement à la prise en charge des avantages familiaux et des allocations chômage Agirc-Arrco –, qui représentent environ 7 % des ressources du système de retraite. Comme il y aura, demain, moins d'enfants, selon les projections de l'Insee sur la fécondité, et moins de chômeurs, selon l'hypothèse du Gouvernement, qui prévoit un taux de chômage de 5 % en 2027 – une projection que nous avons prolongée en nous basant sur un taux de chômage à 4,5 % stabilisé ; auparavant, nous nous basions sur un taux de 7 % –, nous prévoyons une diminution des contributions de la branche famille et de l'Unédic.

On peut donc dire, à la fois, que les dépenses de retraites ne dérapent pas, que le système est aujourd'hui à l'équilibre et que, pour autant, le déficit va se creuser.

Si l'on suit l'hypothèse posée par le Gouvernement, l'évolution du solde sera la suivante : en 2027, pour le solde, -0,4 % du PIB ; pour les dépenses ; -0,1 % du PIB ; pour les ressources, -0,3 % du PIB. En 2046, pour le solde, -0,7 % du PIB, ce qui correspond à l'évolution des ressources que je vous ai exposée, tandis que le niveau de dépenses sera le même que celui de 2021, lorsque la situation était à l'équilibre.

Quatrième élément : les dépenses de retraite ne dérapent pas, mais, pour autant, elles évoluent à un niveau qui n'est pas compatible avec les objectifs de finances publiques du Gouvernement. Celui-ci, comme le prévoit son dernier programme de stabilité, souhaite : réduire le déficit public à 2,9 % du PIB, en 2027 ; stabiliser, voire réduire légèrement, les prélèvements obligatoires ; enfin, limiter – un objectif affiché par Bruno Le Maire – l'augmentation des dépenses publiques, dans leur globalité, à 0,6 % par an. Or, si les dépenses de retraite ne dérapent pas au regard du PIB, elles augmentent de 1,8 %.

Rappelons que les dépenses de retraite représentent 25 % des dépenses publiques. Il est quasiment impossible de limiter l'augmentation des dépenses publiques à 0,6 % par an dans ces conditions, sauf à mener une politique extrêmement restrictive dans les autres domaines de dépenses publiques que sont la défense, l'éducation, la santé, la justice, la police, etc. Le COR a noté cette difficulté, mais certains de ses membres ont tenu à préciser qu'ils ne s'estimaient pas liés par les objectifs de finances publiques du Gouvernement.

Pour ce qui concerne la situation patrimoniale nette du système de retraite, on constate qu'il y a des réserves dans les régimes en répartition, soit les régimes complémentaires, à hauteur de 180 milliards d'euros – constituées pour la moitié de réserves Agirc-Arrco – et dans le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), à hauteur de 26 milliards. La Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) a une dette de 43 milliards d'euros, qui correspond à l'accumulation des déficits qu'elle a repris.

Au total, la situation patrimoniale nette du système de retraite fait apparaître des crédits à hauteur de 163 milliards d'euros. Il s'agit d'une partie de la situation patrimoniale nette des administrations publiques, publiée chaque année par l'Insee, laquelle est également positive, à hauteur de 375 milliards d'euros – situation établie après bilan de ce que l'ensemble de ces administrations possèdent et doivent.

Il n'est pas possible d'utiliser ces réserves pour combler le déficit à venir du régime général. En effet, ces réserves appartiennent à des régimes qui sont actuellement excédentaires et qui le seront également demain, et ce d'autant plus après la réforme des retraites prévue ; ainsi, le bilan Agirc-Arcco pour 2030, après réforme, s'établit à hauteur d'environ 3,7 milliards d'euros.

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis.** – Merci pour cet exposé liminaire. Le système de retraite est difficile à appréhender du fait de son caractère pluridimensionnel, à la fois spatial et temporel : il faut prendre en considération des éléments très mouvants.

Pourriez-vous revenir sur les projections, fondamentales s'agissant de l'évolution des retraites, relatives à l'espérance de vie, à la démographie – nombre de naissances, de pensionnés, d'actifs –, au niveau de vie des retraités et à l'équité entre générations ? Les contributions intergénérationnelles sont-elles aujourd'hui de même niveau qu'il y a trente ans, et qu'en sera-t-il dans trente ans ?

Quels sont les apports du projet de réforme ? Qu'apporteraient des cotisations supplémentaires au régime de base et aux régimes complémentaires ? On se focalise sur des additions et des soustractions relatives au régime de base, mais on parle très peu des régimes complémentaires...

**M. Pierre-Louis Bras.** – Toutes nos projections sont basées sur des hypothèses démographiques. Au sein du COR, nous ne prétendons pas être démographes : nous nous sommes fondés sur les chiffres de l'Insee, lesquels ont été révisés en 2021.

L'Insee a pris acte d'une baisse de la fécondité par rapport au début des années 2000 et table sur une stabilisation de l'indice conjoncturel de fécondité à 1,8 enfant par femme jusqu'à la fin de la période, à horizon de cinquante ans.

Il prévoit un solde migratoire – la différence entre les entrées et les sorties du territoire de Français et d'étrangers – de 70 000 personnes par an sur ladite période. Dans ce domaine, les projections sont aléatoires car ces mouvements sont liés à la situation internationale et aux circonstances politiques intérieures – données que personne ne maîtrise, surtout à horizon de cinquante ans. Selon les derniers chiffres dont nous disposons, ce solde serait un peu supérieur à 70 000 par an, ce qui ne nécessite pas de réviser les hypothèses de l'Insee.

Pour ce qui est de l'évolution de la longévité, l'Insee a revu ses prévisions à la baisse en 2021. Les phénomènes d'augmentation de la longévité et de diminution de la mortalité vont persister, mais à un rythme beaucoup plus lent qu'avant. Selon le démographe Hervé Le Bras, nous sommes trop optimistes sur la longévité. Pour ma part, j'utilise comme hypothèses les données de l'Insee, qui servent aussi de bases aux projections du Gouvernement.

Depuis le milieu des années 1990, le niveau de vie des retraités est supérieur à celui de l'ensemble de la population. Certes, les retraites représentent 50 % du salaire moyen, mais il faut prendre en compte l'ensemble des revenus pour calculer le niveau de vie, et rapporter ce revenu global à la composition de la famille. Or, en règle générale, les retraités n'ont plus de charge d'enfants. Comme les pensions vont connaître une diminution relative par rapport aux rémunérations des actifs, tout en continuant à augmenter, le niveau de vie relatif baissera. Demain, les retraités seront relativement plus pauvres par rapport aux actifs qu'ils ne le sont aujourd'hui, mais plus riches que les retraités d'aujourd'hui. Nous allons en arriver à la situation que connaissait la France dans les années 1980 et que connaissent aujourd'hui la Suède, le Royaume-Uni ou l'Allemagne. Cette diminution explique pourquoi les dépenses de retraites ne dérapent pas. Si l'on veut maintenir le niveau de vie des retraités par rapport aux actifs, il faut prendre des mesures et, dans ce cas-là, les dépenses de retraite augmenteront par rapport au PIB.

Les projections que je viens d'évoquer sur le niveau de vie à très long terme des retraités par rapport aux actifs sont mécaniques : elles supposent une absence de modification des comportements des futurs retraités. Or il est possible que ceux-ci décident de réagir : ceux qui en ont les moyens pourront épargner plus pendant leur vie active pour avoir davantage de revenus du capital lorsqu'ils seront retraités, ou repousser l'âge auquel ils quitteront leur emploi pour bénéficier d'une pension plus élevée.

La question de l'équité entre les générations est très compliquée à appréhender. Il faut comparer le niveau de contribution d'une génération et ce qu'elle en retire, c'est-à-dire le montant des pensions et la durée de retraite.

La durée de retraite a augmenté jusqu'à la génération née en 1950. Pour les générations suivantes, le report de l'âge de la retraite de 60 à 62 ans est entré en vigueur, ce qui a conduit à une diminution de la durée de retraite. De la génération 1955 à la génération 1975, la durée de retraite est quasi stable, puis elle recommence à croître avec l'augmentation de l'espérance de vie. La réforme aboutirait à un report de l'âge de départ à la retraite d'environ sept mois pour la génération 1972.

En pourcentage du temps de vie, la durée de retraite est stable, autour de 28 %.

Quant aux cotisations, elles n'ont cessé d'augmenter. Un actif d'aujourd'hui contribue plus que ne le faisaient ses parents.

Pour faire un bilan complet de l'ensemble de ces paramètres, il faut calculer les taux de rendement interne entre les contributions et les cotisations. Pour simplifier, on peut dire que la tendance est stable, et qu'elle augmentera légèrement en fin de période.

Néanmoins, on ne peut pas porter une appréciation sur l'équité entre générations en matière de retraite sans prendre en considération ce qui se passe hors retraite. Le niveau de

vie moyen aujourd'hui est plus du double de celui de 1960 ; quant à l'espérance de vie, elle a augmenté de quinze ans durant cette période.

S'agissant du déficit, je rappelle qu'il existe 42 régimes, dont quatre principaux : le régime de base des salariés du privé, Agirc-Arrco, le régime de retraite des fonctionnaires de l'État et la CNRACL. Par une convention qui est commune à tous, le régime de retraite des fonctionnaires de l'État est en permanence équilibré.

Le régime général, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et la CNRACL sont en déficit. Le projet de réforme prévoit d'ailleurs une augmentation des taux de cotisation spécifique à la CNRACL.

L'Agirc-Arrco est excédentaire. Dans l'hypothèse de 1 % de croissance de la productivité, ce régime resterait excédentaire jusqu'en 2070 : il n'a pas besoin d'utiliser ses réserves. Sur les 12 milliards d'euros de la réforme, l'Agirc-Arrco représente 3,5 milliards : cette somme viendra-t-elle alimenter les réserves ? Le niveau de ces dernières est au-delà de la norme de pilotage – une réserve équivalente à six mois de prestations retraites – : elles représentent plutôt huit à neuf mois. Que feront les partenaires sociaux de cet excédent ? Je ne veux pas préjuger des décisions qu'ils prendront.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je vous poserai plusieurs questions.

Quel serait l'impact sur le niveau des pensions de l'absence de modification des conditions actuelles de financement du régime, ainsi que sur celui des cotisations d'une non-prolongation de la durée d'activité ?

Par ailleurs, votre rapport indique que le système pourrait être équilibré dans le scénario central que vous avez évoqué, avec un âge conjoncturel de départ à la retraite de 64,2 ans en 2032, soit un âge légèrement supérieur à celui qui a été retenu. Faudra-t-il donc revenir d'ici à quelques années sur cet âge de 64 ans ?

**M. Pascal Savoldelli.** – Merci pour les explications que vous avez apportées.

Vous avez évoqué les baisses des dépenses de retraite de l'État employeur pour ses fonctionnaires et l'effet CNRACL. En résumé, ceux qui cotisent le plus cotiseront moins en proportion de la somme des cotisations.

D'où ma première question : quel est l'effet de la politique d'emplois publics et des rémunérations du Gouvernement sur le déficit du système de retraite ?

Deuxième question, dont la réponse intéressera mes collègues du groupe Les Républicains. Lors de la discussion du projet de loi de finances, ceux-ci avaient proposé de supprimer 150 000 emplois de fonctionnaires. De combien seraient amputées les recettes de la sécurité sociale si cette proposition était adoptée ?

Enfin, vous vous fondez sur deux conventions : l'équilibre permanent des retraites (EPR) et l'effort de l'État constant (EEC). Mais j'ai lu dans la presse que vous évoquiez aussi une convention historique du COR. Qu'entendez-vous par là ? Le Gouvernement a fait le choix de retenir la convention EPR. Le déficit annoncé du système de retraite est-il « augmenté » artificiellement par un désengagement de l'État à hauteur de 1,2 point de PIB ? Ce qui nous conduit aux 30 milliards d'euros...

**M. Thierry Cozic.** – Deux modalités de financement du système de retraite n’ont pas été retenues : dépenser moins et mieux ; augmenter les recettes des comptes sociaux, qui sont aujourd’hui volontairement diminuées.

Pour rappel, en octobre 2022, l’Institut de recherches économiques et sociales (Ires) a montré que les aides publiques aux entreprises étaient passées de 3 % du PIB en 2000 à 6,4 % du PIB en 2019, soit un total de 157 milliards d’euros constitué notamment d’exonérations de charges sociales qui réduisent d’autant les recettes des comptes sociaux.

Lors de la première mise en œuvre de cette politique en 2007, ce sont près de 3 milliards d’euros par an qui ont été perdus. Le Gouvernement joue au pompier pyromane : il affirme vouloir sauver le système de retraite par répartition qu’il a lui-même contribué à déséquilibrer. De surcroît, le choix de diminuer le montant total des pensions de retraite, mécaniquement réalisé par la réduction de leur durée, aboutit à réduire la protection offerte par le système de répartition, en particulier pour les catégories populaires qui en bénéficient déjà moins. Cette façon de « sauver » le système par répartition est une forme de démantèlement.

Une autre politique serait de revoir à la baisse certaines dépenses publiques. Comme l’indique votre rapport, de 2022 à 2032, la situation financière du système de retraite se détériorerait avec un déficit allant de 0,5 à 0,8 point de PIB, soit entre 13 et 19 milliards d’euros rapportés à un PIB de 2 354 milliards en 2022. Une baisse des dépenses publiques aux entreprises dans des proportions équivalentes semble d’autant plus réalisable que cette politique d’aides peu ciblées est critiquée, et son efficacité en termes d’emplois et de croissance controversée.

À mon sens, il n’existe pas de raison pour que les déficits accumulés soient financés par les seuls salariés retraités, dont le pouvoir d’achat baisse en raison d’une indexation partielle sur le niveau de l’inflation.

Pensez-vous que la logique comptable que je viens d’exposer soit de nature à tracer une perspective crédible pour le financement des déficits à venir ?

**M. Claude Raynal, président.** – Mes chers collègues, il ne faut pas demander au président du COR de donner son avis sur les alternatives à la réforme qui est proposée : il me semble qu’il sortirait de son rôle.

**M. Roger Karoutchi.** – Les retraités ont été actifs toute leur vie, ont épargné, acheté leur logement... S’ils ont un niveau de vie supérieur à celui des actifs, il ne faut pas laisser croire qu’ils sont ultra-favorisés.

Finalement, nous sommes extrêmement prétentieux, espérant faire la réforme qui rééquilibrera les comptes. Les équilibres changent en fonction du solde migratoire, du solde démographique, de la politique familiale, de la relation au travail, de la capacité d’épargne... Ne faudrait-il pas accepter de remettre les compteurs à l’équilibre, par exemple tous les dix ans, en fonction de l’évolution des politiques ? Le côté quasiment totémique des 64 ans n’a guère de sens. Il faudrait faire preuve de souplesse.

**M. Sébastien Meurant.** – La réforme des retraites, c’est en fait la réforme du travail et de la production de richesses, car c’est ce qui détermine le montant de ce qu’on peut avoir à la retraite.

S'agissant du régime de la CNRACL, une hausse des taux est prévue, mais la Première ministre a annoncé une compensation. Je m'interroge sur l'équilibre de ce régime.

J'aimerais aussi connaître le nombre de pensionnés nés à l'étranger bénéficiant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa).

Qu'en est-il des pensions erronées puisqu'il semblerait qu'une pension sur cinq comporte des erreurs ?

Enfin, *quid* de l'évolution du montant des fraudes ? À la suite d'un rapport de la Cour des comptes de 2017, j'avais posé une question au Gouvernement sur le nombre de centaines bénéficiant de retraites. Le rapport de la Cour des comptes pointait plus largement une incertitude sur le nombre de bénéficiaires de pensions à l'étranger. Un montant total de 200 millions d'euros de fraude est par ailleurs évoqué.

**M. Daniel Breuiller.** – Merci pour votre présentation. Je voudrais préciser une question du rapporteur général : dans l'hypothèse où l'on choisirait une augmentation des cotisations plutôt qu'un allongement de la durée du travail, combien représenterait cette hausse pour un smicard, d'une part, et pour un salarié gagnant 3 000 euros, d'autre part ? Je souhaite comprendre la différenciation sociale.

*Idem* pour la durée de vie à la retraite : quelle différence entre les catégories les plus modestes et les catégories les plus aisées ?

Par ailleurs, j'aimerais comprendre combien les mesures de désocialisation des heures supplémentaires et des primes retirent aux caisses de retraite ?

Enfin, les précédentes réformes ont-elles eu un impact sur le taux d'emploi des seniors ?

**M. Michel Canévet.** – Je vous remercie pour votre exposé pédagogique.

La situation est assez paradoxale : on a du mal à savoir si nous allons être rapidement ou non en situation déficitaire. Car la situation de l'emploi est plutôt satisfaisante, ce qui va conduire à une rentrée de cotisations ; avec la mise en place de la réforme Touraine, le temps de travail sera accru et il y aura sans doute moins de pensions à verser.

Jusqu'à quand le régime est-il équilibré ? Doit-on vraiment engager tout de suite la réforme ?

**Mme Christine Lavarde.** – Ma question est un peu hors sujet par rapport aux travaux du COR, mais je veux dire qu'il y a une alternative aux solutions présentées par mes collègues de la gauche : la mise en place, à côté du régime par répartition, d'un régime par capitalisation qui permettrait d'assurer dans la durée un niveau de pension satisfaisant pour tous.

Avez-vous examiné une hypothèse autre que le « 100 % répartition » ?

**M. Vincent Segouin.** – Si l'on ne réforme pas l'âge de départ en retraite, il existe deux autres leviers : l'augmentation des cotisations et la baisse des pensions. Quel serait le taux d'augmentation des cotisations nécessaire pour revenir à l'équilibre ? Quel en serait l'effet sur la compétitivité et sur la balance commerciale ?

**M. Christian Bilhac.** – Merci pour votre exposé. À l'automne 2020, des prévisionnistes nous ont expliqué que le covid arrivait à sa fin et que l'avenir serait radieux. Patatras, on a assisté à la reprise du covid ! À l'automne 2021, le covid était terminé et l'inflation maîtrisée. L'avenir allait enfin être radieux. Puis est arrivée la guerre en Ukraine... Alors je fais preuve de scepticisme quand on me présente des prévisions, car elles se sont toutes révélées fausses.

Dans son projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement avait prévu une contribution des organismes de sécurité sociale de 25 milliards d'euros, pour revenir à un déficit public en dessous de 3 % du PIB. Combien représente l'allongement de la durée des cotisations par rapport à cette somme ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Certains commentateurs avisés disent que la France a moins besoin d'une réforme des retraites que de retrouver des marges de manœuvre. Si l'on n'avait pas supprimé la taxe d'habitation sur les résidences principales pour environ 20 milliards d'euros par an, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour presque 10 milliards d'euros, la contribution à l'audiovisuel public pour près de 4 milliards d'euros, on n'aurait peut-être pas besoin d'une réforme des retraites aussi « urgente »... Mais je sais que cette réflexion n'entre pas dans votre champ d'analyse.

Si l'article 7 n'était pas voté, quel serait le manque à gagner par rapport à vos hypothèses ?

**M. Bernard Delcros.** – Ma question a déjà été posée par un collègue, mais je la repose pour qu'elle ne passe pas à la trappe ! Si l'on voulait obtenir exactement le même objectif que celui de la réforme en substituant au report de deux années de l'âge légal l'augmentation des cotisations, de quel taux faudrait-il augmenter les cotisations ?

**M. Pierre-Louis Bras.** – Je suis ici pour rendre compte des travaux du COR. Vous avez porté des appréciations sur la réforme, mais il n'est pas dans mon rôle de vous donner mon opinion.

Le rapport cite deux conventions : la convention EPR et la convention EEC. Dans mon exposé, je n'ai évoqué que la convention EPR, c'est-à-dire celle qui sert de base aux lois de financement de la sécurité sociale dans un souci de simplification du débat. La convention « équilibre permanent des régimes » (EPR) prévoit une intervention financière de l'État limitée au strict équilibrage des régimes de la fonction publique civile et militaire d'État (compte d'affectation spéciale « Pensions ») et aux régimes spéciaux retracés au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour lesquels il verse une subvention. Il prévoit une intervention de l'État financière stabilisée, indépendante de la baisse annoncée des dépenses du CAS Pensions et de la mission « Régimes sociaux et de retraites ». Ainsi les moindres dépenses constatées en direction de ces deux postes budgétaires seraient intégralement réinvesties dans le système des retraites. Vous disposez de toutes les informations au sein du tableau « Convention EPR » du rapport.

Certains m'ont demandé si nous disposions de temps pour faire la réforme. Après avoir été à l'équilibre en 2021, le solde était excédentaire en 2022, avant de se dégrader dès 2023 et 2024. Je n'ai pas à porter de jugement sur l'urgence de la réforme. C'est à la représentation nationale et au Gouvernement de prendre les décisions qui s'imposent.

Vous m'avez interrogé sur une éventuelle action sur les cotisations et le niveau des pensions à la place de la mesure d'âge. Pour équilibrer le système à l'échéance des vingt-cinq prochaines années, il existe en effet trois possibilités : repousser l'âge, augmenter les cotisations, diminuer les pensions.

Dans l'hypothèse d'un taux de croissance annuelle de la productivité à long terme de 1 %, le taux de prélèvement sur l'ensemble des rémunérations est de 31,2 % en 2021. Si rien n'est fait, le taux de ressources baisse en moyenne sur vingt-cinq ans à 30,1 %. L'évolution nécessaire par rapport au taux spontané est donc de 1 % : au lieu de prélever 30,1 % des rémunérations, il faudrait prélever 31,1 %. Quelle est l'évolution nécessaire par rapport au taux initial ? Elle est de zéro à l'horizon de vingt-cinq ans puisqu'il y a déjà une baisse. La retraite, c'est un paquebot : il faut prévoir une visibilité à cinquante ans, mais il est possible de se donner des règles de pilotage pour une durée moins longue. C'est la raison pour laquelle le décret qui définit nos missions a prévu que nous fassions des calculs sur vingt-cinq ans.

*Idem* pour l'évolution de la pension relative pour atteindre l'équilibre en moyenne sur les vingt-cinq prochaines années. En 2021, les pensions relatives représentaient 50 % des rémunérations. Spontanément, ce taux va baisser à 47,1 % en moyenne sur les vingt-cinq meilleures années. Afin d'atteindre l'équilibre, il faudrait que la baisse soit de 6,5 % par rapport à la pension initiale ; par rapport à l'évolution spontanée, la baisse devrait être de 3,4 % supplémentaires. Nous tenons ces tableaux à votre disposition.

Vous avez souligné que les prévisions s'avéraient toujours décevantes. Je suis d'accord avec vous ! Je n'ai pas de boule de cristal et je n'en sais pas plus que vous. J'ai parfois le vertige face à toutes ces courbes de prévisions jusqu'en 2070. Quand j'entends parler de la guerre en Ukraine, des menaces nucléaires, du réchauffement climatique, des tensions avec la Chine, je me dis que je devrais plutôt cultiver mon jardin... Si je continue, c'est parce qu'en démocratie, il faut prendre des décisions, notamment sur les retraites. Pour cela, il faut être éclairé. À horizon d'un an, on peut parler de prévisions ; à cinquante ans, ce sont des projections raisonnables et raisonnées. C'est ce que nous faisons avec les membres du COR pour orienter les débats et les décisions parce que, sinon, vous seriez extrêmement démunis. Nous essayons de ne pas être prétentieux, nous faisons ce travail parce que nous pensons qu'il peut être utile.

Sur les exonérations, pour ce qui est de la retraite, elles sont compensées, sauf pour celles concernant les heures supplémentaires, dont l'impact financier relève de l'épouseur du trait.

S'agissant des étrangers, notre système de retraite ouvre des droits dès lors qu'une personne travaille en France, qu'elle soit française ou étrangère. Ce système contributif repose sur une logique différente de celle de l'Aspa, qui est un dispositif de solidarité nationale. Pour toucher cette aide, il faut vivre au moins six mois en France et avoir eu auparavant une résidence légale de dix ans dans notre pays. J'ajoute que la réciproque est vraie : heureusement qu'il y a une reconnaissance internationale des droits à la retraite pour les Français qui travaillent à l'étranger et bénéficient de retraites étrangères de retour dans notre pays !

Sur la capitalisation, nous n'écartons aucun paradigme. Des réunions du COR ont été consacrées à l'épargne retraite. Les dispositifs de capitalisation, les produits d'épargne retraite peuvent être rendus obligatoires par un accord collectif dans une entreprise, mais pour

l'essentiel ils sont facultatifs. Notre système de retraite par répartition est, en comparaison internationale, relativement généreux. Je vois mal les actifs d'aujourd'hui cotiser en répartition pour la retraite de leurs anciens et en capitalisation pour eux-mêmes.

**M. Daniel Breuiller.** – Vous n'avez pas répondu sur le temps de vie à la retraite selon les catégories sociales.

**M. Pierre-Louis Bras.** – Pour l'Insee, Nathalie Blanpain a calculé l'espérance de vie à 65 ans par sexe et par niveau de vie. Les 5 % d'hommes les moins aisés en termes de niveau de vie ont une espérance de vie à 65 ans de 15,8 ans ; les 5 % les plus aisés, c'est-à-dire disposant de plus de 5 500 euros par mois, ont une espérance de vie de 21,8 ans. L'écart existe aussi pour les femmes. L'augmentation du niveau de vie va de pair avec une augmentation de l'espérance de vie. Prolonger sa carrière d'un an ne signifie pas la même chose si on a 15 ou 21,8 ans d'espérance de vie. Les personnes qui ont la moindre espérance de vie à la retraite sont les invalides et les inaptés : elles ne sont pas concernées par le recul de l'âge de la retraite.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Si l'on en croit les publications automnales du COR, il faudra revenir sur la question de l'âge dans relativement peu de temps...

**M. Pierre-Louis Bras.** – Le Gouvernement a annoncé que le système de retraite serait à l'équilibre en 2030, année qui correspond au maximum des économies produites par la réforme. Repousser l'âge de la retraite entraîne deux phénomènes : il faut verser moins de pensions à ceux qui auraient dû être en retraite ; mais les personnes qui continuent à travailler auront des retraites plus élevées. Progressivement, ces personnes vont peupler le « stock » des retraités. L'économie initiale liée à un report de l'âge de la retraite se réduit peu à peu.

À l'Agirc-Arrco, tout euro cotisé donne des droits ; au régime général et dans les régimes des fonctionnaires et les régimes spéciaux, la situation est différente, en raison du bornage à 1 du coefficient de proratisation. La retraite est calculée en fonction de la durée validée par rapport à la durée requise. Par exemple, si une personne a travaillé quarante ans et que la durée requise est quarante-trois ans, sa retraite est de 40/43, soit 0,93 ; si elle travaille plus de quarante-trois ans, la retraite n'est pas de 44/43 : c'est le bornage à 1 du coefficient de proratisation.

Si l'on doit travailler plus, on y gagne à l'Agirc-Arrco ; au régime général ou au sein de celui de la fonction publique, ce n'est pas évident. Si l'année supplémentaire où l'on travaille est fructueuse, cela améliorera bien sûr le salaire de référence, qui est calculé sur les vingt-cinq meilleures années. Dans le cas du régime général, on gagnera d'autant plus que la part Agirc-Arrco est importante. Si l'on est fonctionnaire, le bornage joue sur tout, sauf sur le régime additionnel de la fonction publique en capitalisation ; avoir une promotion durant cette année supplémentaire de travail peut aussi changer les choses, car la retraite est liquidée sur les six derniers mois. Mais sans promotion durant cette dernière année et en cas de gel du point d'indice, le fonctionnaire peut y perdre car son salaire a baissé en valeur réelle dans l'année.

Il est donc extrêmement délicat de lire tous les effets de la réforme, même si l'étude d'impact comprend des données synthétiques.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci pour ces informations. Nous ne doutons pas de la complexité de la réforme !

*La réunion est close à 17 h 55.*

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

**Mercredi 15 février 2023**

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

### **Contrôle budgétaire - Financement du risque de retrait gonflement des argiles et de ses conséquences sur le bâti - Communication**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous allons entendre une communication de notre collègue Christine Lavarde, à la suite du contrôle qu'elle a réalisé sur le financement du risque de retrait gonflement des argiles (RGA) et de ses conséquences sur le bâti.

Vous vous rappelez sans doute que notre commission avait, sur son rapport, et à la suite d'une initiative sénatoriale, instruit la loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles. Ce contrôle s'inscrit donc dans le prolongement de ces travaux. Cette question est de plus en plus prégnante dans les territoires à cause de la répétition des épisodes de sécheresse.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Mon rapport porte sur le financement du risque de retrait gonflement des argiles (RGA) et de ses conséquences sur le bâti. Nous connaissons bien cette thématique au Sénat : elle faisait partie du champ d'études de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, dont le président était Michel Vaspard, et la rapporteure Nicole Bonnefoy, et dont les travaux ont abouti à la proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, que nous avons adoptée en janvier 2020. On peut aussi citer la proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, déposée par le député Stéphane Baudu, et promulguée le 28 décembre 2021. Le Sénat avait demandé à cette occasion des améliorations au regard du risque RGA. Le Gouvernement devait ainsi rendre un rapport sur la localisation des risques en juin, mais on l'attend toujours... Cette question a aussi donné lieu à deux autres rapports. L'un de la Cour des comptes en février 2022 et l'autre de l'inspection générale des finances (IGF), de l'inspection générale de l'administration (IGA), et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en 2021.

En application de l'article 161 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », une ordonnance a été présentée en Conseil des ministres le 8 février 2023.

Le risque de « retrait-gonflement des argiles » désigne les dommages causés aux constructions par le phénomène naturel de rétractation des sols argileux – qui sont structurés en feuillets – en période de sécheresse, suivi par le gonflement de ces sols lorsque la pluie revient. La succession de petits épisodes de sécheresse accroît le phénomène, qui se traduit

par l'apparition de fissures dans les maisons. Le phénomène touche essentiellement les maisons individuelles, car les fondations des immeubles sont plus profondes et plus solides. Le risque RGA est très répandu en France : si les régions aux sols granitiques sont épargnées, on estime que 48 % du territoire national connaît une exposition moyenne ou forte au risque RGA. Dans le Gers et le Tarn, 80 % des maisons sont en zone RGA à aléa fort. À l'échelle nationale, 10,4 millions de maisons individuelles connaissent un risque RGA fort ou moyen, ce qui représente 54,2 % de l'habitat individuel.

Le risque RGA est intégré au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (CatNat) depuis 1989. Pour bénéficier d'une indemnisation, il faut que la commune obtienne une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Mais seule la moitié des communes ayant déposé une demande de reconnaissance CatNat au titre des sécheresses de 2019 et 2020 l'ont obtenue, et au sein de ces communes, la moitié des dossiers d'indemnisation déposés par les personnes victimes d'un sinistre ont été classés sans suite par les experts mandatés par les sociétés d'assurance.

À la différence des autres risques intégrés dans le régime des catastrophes naturelles, comme les séismes ou les ouragans par exemple, qui sont à sinistralité immédiate, avec un lien immédiatement constatable entre l'événement et ses conséquences, le risque RGA est un phénomène progressif. Une succession de plusieurs sécheresses de taille moyenne peut occasionner des sinistres majeurs. Ce n'est pas parce qu'il a plu beaucoup que les maisons vont se fissurer immédiatement. Il est donc impossible d'attribuer une cause unique au RGA et c'est l'une des raisons qui expliquent les difficultés à assurer ce risque.

La France est le seul pays de l'Union européenne à avoir intégré ce risque dans un dispositif assurantiel public, le régime CatNat. Celui-ci est financé par une surprime prélevée sur l'ensemble des contrats d'assurance contre les dommages aux biens ; elle s'élève à 12 % sur l'assurance multirisque habitation. Les sociétés d'assurance proposent et gèrent les contrats d'assurance, et elles se réassurent auprès de la Caisse centrale de réassurance (CCR), qui elle-même bénéficie d'une garantie intégrale de l'État. En contrepartie de cette garantie, la CCR verse à l'État environ 100 millions d'euros par an. La garantie de l'État n'a été activée qu'une fois, en 2000, en raison de la tempête de 1999. L'État est donc gagnant avec ce régime.

La charge annuelle liée au risque RGA a atteint plus de 1 milliard d'euros entre 2017 et 2020, contre 445 millions d'euros en moyenne depuis 1982. La Caisse centrale de réassurance (CCR) estime, dans son scénario « optimiste », que le régime CatNat ne dégagera plus assez de réserves pour couvrir les sinistres à l'horizon 2040, en raison notamment du coût du RGA.

Le coût de la sécheresse de 2022 est ainsi estimé entre 2,4 et 2,9 milliards d'euros ce qui la placerait nettement au-dessus du coût de la sécheresse de 2003 (1,6 milliard d'euros), qui est la sécheresse la plus coûteuse sur la période 1989-2021. Selon le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), une sécheresse comparable à celle de 2003 devrait survenir une année sur trois entre 2020 et 2050, une année sur deux entre 2050 et 2080, et deux années sur trois entre 2080 et 2100.

France Assureurs évalue à 43 milliards d'euros le coût cumulé de la sinistralité sécheresse entre 2020 et 2050, ce qui représente un triplement du coût par rapport aux trois décennies précédentes (13,8 milliards d'euros entre 1989 et 2019). L'enjeu est donc la soutenabilité du régime CatNat en raison du risque de sécheresse.

Les sinistres supérieurs à 50 000 euros représentent 75 % du coût total des indemnisations, mais seulement 21 % des sinistrés. Parmi les vingt sinistres qui ont coûté le plus cher en termes de dommages assurés, quinze sont liés à des sécheresses.

Plusieurs pistes de réforme peuvent être envisagées.

La première consisterait à modifier la nature du régime et à sortir le risque RGA du régime des catastrophes naturelles. Mais cela reviendrait à remettre en cause les principes mêmes du régime : le principe de solidarité, d'abord, qui prévoit que les surprimes acquittées par les assurés qui résident dans des zones non exposées ou dans des immeubles contribuent à financer les indemnisations versées aux sinistrés ; le principe de mutualisation financière entre les risques, ensuite, qui existe au sein du régime CatNat au bénéfice du risque RGA et qui permet de réduire le niveau de la surprime pour tous les assurés.

Une hypothèse serait de créer un régime 100 % public, mais cela serait coûteux pour les comptes publics et il faudrait toujours s'appuyer sur les moyens d'expertise des assureurs.

Faut-il alors créer un régime 100 % privé ? Le risque serait alors d'exclure les profils risqués ou de voir les primes d'assurance exploser, écartant les plus pauvres.

Toutefois, cette piste n'est pas exclue à moyen terme. Les nouvelles constructions doivent satisfaire de nouvelles conditions depuis la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan : celle-ci impose d'informer l'acheteur d'un terrain du risque RGA et l'oblige à prévoir des fondations adaptées. La connaissance du risque RGA progresse et on peut mettre en place des mesures de mitigation du risque.

Une dernière possibilité serait de créer un fonds public pour couvrir les dommages dans les communes qui ne sont pas classées en état de catastrophe naturelle. Ce fonds coûterait entre 60 et 300 millions d'euros par an. Il y a un précédent avec le fonds comportant une aide exceptionnelle de 10 millions d'euros voté dans la LFI 2020, à la suite de l'épisode de sécheresse de 2018, pour venir en aide aux sinistrés non indemnisés par le biais du régime CatNat. Mais dans les faits, ce fonds s'est avéré inopérant : soit les sinistrés bénéficiaient de revenus qui ne les rendaient pas éligibles au fonds d'aide ; soit ils ne disposaient pas de moyens financiers suffisants pour assumer le reste à charge des travaux. Les crédits ont été très peu consommés.

Ma conclusion est que le cadre actuel est le moins mauvais possible, même si on pourrait envisager un régime privé dans une dizaine d'années.

La seconde piste de réforme consiste à revoir les critères d'indemnisation.

On pourrait prendre en considération l'exceptionnalité des dommages plutôt que l'exceptionnalité des causes. Il n'y aurait alors plus besoin d'obtenir un arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. L'apparition d'une fissure dans une maison permettrait automatiquement de demander une indemnisation. Tout reposerait sur les experts d'assurance. Il n'est pas sûr toutefois qu'ils soient assez nombreux pour faire face aux demandes. Ce mécanisme serait très onéreux, avec un coût annuel de 491 millions d'euros par an selon le CCR. Ce chiffre est d'ailleurs sous-estimé dans la mesure où, compte tenu de la période considérée, il ne prend que partiellement en compte l'accélération du phénomène de

RGA due aux conséquences des dérèglements climatiques. Un contrôle *a posteriori* de l'État serait toujours nécessaire. Les sinistrés s'interrogent aussi parfois sur la fiabilité des expertises. Dans certains cas, les experts ne reconnaissent pas les faits, alors qu'ils semblent manifestes.

Pourquoi ne pas réserver alors l'indemnisation aux sinistres les plus graves ? Mais ce serait une remise en cause du caractère assurantiel du régime : une partie potentiellement significative des sinistrés qui sont aujourd'hui éligibles à une indemnisation ne le seraient plus dans le nouveau système. Une partie des cotisants ne bénéficieraient jamais du système.

De plus, selon la CCR, pour que cette mesure soit neutre financièrement pour le régime, il faudrait fixer un plancher d'indemnisation à 50 000 euros, avec un plafond fixé à 90 000 euros, et une franchise de 7 000 euros ! En abaissant le plancher à 10 000 euros, le coût pour le régime serait de 850 millions d'euros, sous réserve d'augmenter la surprime à 12 %. Ce n'est pas satisfaisant.

Il faudrait aussi voir comment traiter les sinistres non indemnisés dans le régime antérieur à cause de l'absence de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, mais qui devraient l'être désormais.

L'ordonnance examinée le 8 février en conseil des ministres prévoit de réserver les indemnisations aux sinistres les plus graves, c'est-à-dire, « aux dommages susceptibles d'affecter la solidité du bâti ou d'entraver l'usage normal du bâtiment ». Mais que signifie le mot « susceptibles » ? Les dommages qui ne seraient pas de nature à remettre en cause la solidité et l'utilisation normale du bâtiment, qualifiés « d'esthétiques », ne feraient plus l'objet d'indemnisations. Une fissure apparue sur une façade est-elle un dommage « esthétique » ou « susceptible » d'endommager la structure du bâtiment ? Cette rédaction exclue certains assurés, car elle ne prend pas en compte la perte de valeur du bien : en effet, une maison fissurée n'a plus aucune valeur de marché, alors qu'elle constitue souvent le patrimoine de toute une vie, notamment pour les plus modestes. La rédaction n'est pas satisfaisante. Le terme « susceptible » doit être précisé par voie réglementaire à l'avenir, et il est dommage que ce texte ne donne pas lieu à un examen parlementaire, nous n'aurions jamais maintenu une telle rédaction.

La dernière piste serait d'améliorer la précision du critère météorologique.

La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle repose sur la combinaison d'un critère géologique – il faut prouver que le sol est argileux – et d'un critère hydro-météorologique – il faut prouver qu'il y a eu une hydratation intense du sol suivie par un épisode de sécheresse intense, qui doit être parmi les deux plus importants des 50 dernières années. Lorsque l'on sait par ailleurs que la maille météo est de 64 kilomètres carrés, en raison de la localisation des stations de Météo-France, on comprend que tant de communes ne soient pas reconnues en état de catastrophe naturelle ! Une possibilité serait de reconnaître automatiquement en état de catastrophe naturelle les communes dont le territoire est limitrophe d'une commune faisant l'objet d'un classement. L'incidence financière serait limitée sur le régime et cette mesure permettrait de résoudre, selon les années, entre 40 % et 65 % des recours intentés par des communes non reconnues.

L'ordonnance prévoit de réduire la période de temps considérée pour apprécier le caractère exceptionnel des événements climatiques : au lieu de 50 ans, on pourrait prendre en

compte une période plus courte, par exemple décennale. Le curseur sera défini par voie réglementaire.

Elle prévoit aussi que l'état de catastrophe naturelle serait reconnu en cas de succession d'épisodes de sécheresse d'une ampleur inférieure au seuil du critère hydro-météorologique. Cette évolution serait susceptible de mieux prendre en compte la cinétique longue du risque RGA.

Le coût de ces mesures est difficile à évaluer, car le calibrage du dispositif n'est pas encore précisé. On attend les mesures réglementaires d'application. Au regard du scénario central envisagé par le Gouvernement, qui conduirait à accroître d'environ 15 % le nombre de communes reconnues en état de catastrophe naturelle, la CCR aurait chiffré le coût annuel des dispositions de l'ordonnance pour le régime CatNat à 200 millions d'euros. L'ordonnance n'apporte donc pas de réponse au défi de la soutenabilité financière du régime à moyen-long terme.

L'ordonnance pose un autre problème : elle rend obligatoire d'affecter les indemnités aux réparations. Mais si la maison est en plus une passoire thermique, est-il pertinent de réparer une fissure, alors qu'il conviendra de procéder à des travaux de rénovation énergétique par la suite ? De même, réparer une fissure peut coûter très cher, parfois plus que le coût de construction d'une maison neuve, soit 183 000 euros en moyenne. Ne faut-il pas laisser aux sinistrés la possibilité de déménager ou de reconstruire *in extenso* une maison plus performante sur le plan énergétique ?

Une piste de réforme est négligée par tous les rapports : c'est la prévention.

Pour les maisons nouvelles, qui répondent aux normes de la loi Élan, la sinistralité devrait être quasiment nulle. Mais le problème demeure à moyen terme pour le stock de maisons individuelles construites avant l'imposition de ces nouvelles règles.

Il existe deux types de mesures de prévention. Les mesures verticales consistent à agir directement sur la structure du bâtiment. Elles peuvent par exemple consister en une rigidification de la structure par l'injection de résine, ou en l'installation de micropieux au niveau des fondations. Cela suppose des travaux d'ampleur et cela coûte cher, entre 21 000 et 76 000 euros par maison, mais ces mesures sont efficaces.

Les mesures de prévention horizontales, moins coûteuses, visent, quant à elles, à agir sur l'environnement du bâtiment, afin de limiter la variation de la teneur en eau du sol. Il s'agit de mettre en place un système de drainage des eaux pluviales ; ou à installer des écrans anti-racinaires, car les racines de arbres aggravent le problème de sécheresse en pompant l'eau, ou à couper les arbres situés trop près des maisons. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) a développé un nouveau système, dit MACH (Maison confortée par humidification), qui permet d'évaluer l'hydratation du sol par des capteurs et de le réhydrater en cas de besoin. Ces mesures de prévention coûtent nettement moins cher, de 5 000 à 35 000 euros par maison, avec une moyenne à 10 000 euros par maison. N'est-ce pas la voie à privilégier ?

La puissance publique doit jouer son rôle. Il est regrettable que le risque RGA soit exclu du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier, alors que la vocation de ce dernier est justement de financer la prévention. Le ministère objecte qu'il convient d'être sûr que chaque euro dépensé procure des économies, mais si on ne fait rien,

on ne fera aucune économie ! Il importe de soutenir les start-ups qui font de la recherche dans ce domaine, le quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA 4) pourrait être mobilisé à cette fin. Nous préconisons enfin de financer en priorité des expérimentations de techniques de prévention du risque RGA dans les communes qui ont fait une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour cause de sécheresse, mais qui ne l'ont pas obtenue.

En conclusion, je dois reconnaître ma frustration, car je n'ai pas trouvé de solution optimale pour garantir la soutenabilité dans la durée du régime CatNat. L'ordonnance n'apporte aucune réponse ni quant à la soutenabilité ni quant aux attentes des sinistrés.

**M. Claude Raynal, président.** – Votre rapport montre la complexité de la question. Comme élus locaux, nous connaissons bien ce régime des catastrophes naturelles. Nous sommes nombreux à avoir dû faire une demande de classement. Même si des règles précises existent, dans la réalité, il y a une part d'aléatoire. Certaines communes sont classées, d'autres pas. Selon le nombre de cas dans l'année ou l'état des caisses, les réponses sont plus ou moins favorables.... Enfin, on ne peut que déplorer nos lacunes en matière de prévention.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le système manque de lisibilité. Les modalités d'obtention de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle peuvent sembler obscures. Vous montrez bien qu'il faudrait, pour trouver un mécanisme juste, non pas procéder par ordonnance, mais bien plutôt par voie législative.

Il importe aussi de veiller à ce que les normes de construction soient bien respectées, ce qui n'était pas toujours le cas, car certains étaient tentés de les négliger pour obtenir des marchés ! Il faut aussi mettre l'accent sur la prévention, d'autant plus que vos propositions s'inscrivent parfaitement dans la logique de la transition climatique.

Ce rapport pose des jalons en vue d'une évolution du système. Je souligne enfin que, lorsque l'état de catastrophe naturelle est reconnu, le coût des assurances augmente par la suite, car le risque n'est plus incertain, mais avéré.

**M. Arnaud Bazin.** – Ce sujet est important, tant sur le plan financier qu'humain. Pour la plupart des Français, leur maison représente en effet le fruit du travail de toute une vie. Il faut conserver les principes de mutualisation et de solidarité. Le risque RGA est susceptible d'augmenter à l'avenir, mais il en va de même d'autres phénomènes naturels, comme les tempêtes ou les inondations, dans la mesure où les épisodes climatiques extrêmes devraient se multiplier. Nous aurions tort de séparer les risques.

Ma question porte sur les obligations constructives : je voudrais savoir si leur cartographie correspond à celle des risques géologiques, ou à celle des zones connaissant une sinistralité au titre du régime des catastrophes naturelles. Comment sont traités les sinistres dans le cas où les obligations constructives n'auraient pas été respectées ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – La question du changement climatique et des catastrophes naturelles ne se limite pas à la sécheresse ni au RGA. Elle concerne aussi d'autres phénomènes tels que l'érosion du trait de côte, comme nous le rappelle la destruction de l'immeuble Signal en Gironde, ou les inondations. Il convient donc d'apprécier si on se limite au cas du RGA ou si on adopte une vision plus globale.

Notre rapporteur a raison de souligner qu'obliger les sinistrés à utiliser l'indemnité d'assurance pour réparer les dommages n'a pas de sens, surtout dans une zone à

risque. Ne pourrait-on pas prévoir que lorsque le coût des travaux dépasse une certaine part de la valeur vénale de l'immeuble, l'indemnité d'assurance puisse être utilisée pour racheter un autre bien, et non simplement pour faire des réparations ?

**M. Vincent Éblé.** – Élu d'un département, la Seine-et-Marne, dont le nom comporte, hasard des homonymies, le terme de « marne », j'ai été confronté au problème des catastrophes naturelles.

Vous proposez de reconnaître automatiquement en état de catastrophe naturelle les communes dont le territoire est limitrophe d'une commune qui a obtenu ce classement. Mais la géographie du RGA n'est pas concentrique : dans mon département, la géographie du risque est plutôt linéaire, car ce problème concerne les communes situées le long de la Marne.

Le problème de fond est l'évolution du système assurantiel : celui-ci est menacé dès lors que les connaissances permettent d'avoir une appréciation beaucoup plus fine des risques et de lever la part liée aux incertitudes et aux aléas. C'est le cas en santé par exemple : les assureurs cherchent à apprécier de manière toujours plus fine le risque posé par les assurés au regard de certaines pathologies. Finalement, ceux qui ont un risque élevé paient très cher leurs primes d'assurance, au risque de les exclure du système. Cela met en péril la notion de mutualisation. Peut-être faudrait-il imposer aux assureurs une mutualisation intégrale.

**M. Christian Bilhac.** – Lorsque les catastrophes naturelles étaient rares, la solidarité pouvait jouer, mais elles se multiplient : RGA, érosion du trait de côté, inondations, etc. La solution, pour l'instant, est de ne pas reconnaître l'état de catastrophe naturelle de manière automatique, en dépit des demandes des maires. J'ajoute que si certains voient leur maison perdre toute sa valeur à cause des fissures, le fisc n'en tient pas compte dans ses évaluations...

Je suis plus dubitatif sur certaines mesures horizontales : à l'heure où l'on cherche à reboiser, est-il pertinent de couper les arbres à proximité des constructions ?

Entre le risque climatique et le risque sociétal, les collectivités territoriales ne trouvent plus d'assureur. Il convient d'être vigilant sur ce point. Il ne faudrait pas que les particuliers soient dans la même situation.

**M. Éric Bocquet.** – La presse régionale avait recensé 1 600 particuliers concernés par le RGA dans le Nord et le Pas-de-Calais. Combien de particuliers et de communes sont concernés en France ? Vous avez évoqué un fonds public : comment serait-il financé ?

**M. Marc Laménie.** – Quand une commune n'est pas reconnue en état de catastrophe naturelle, comment peut-on aider les particuliers concernés ? Le risque RGA est-il pris en compte parmi les informations collectées par les notaires lors des ventes de maison ?

**Mme Isabelle Briquet.** – Notre rapporteur a raison de souligner l'importance de la prévention. Nous avons mis l'accent sur ce point lors de l'examen de la proposition de loi Baudu. L'intégration du fonds Barnier dans le programme budgétaire 181 « Prévention des risques » a-t-elle permis d'améliorer l'indemnisation des sinistrés et la prise en charge des sinistrés ?

**M. Jean Pierre Vogel.** – Dans la Sarthe, nous avons rencontré des sinistrés dont les maisons avaient des fissures dans les murs porteurs, alors que leur commune n'avait pas été reconnue en état de catastrophe naturelle.

Que se passe-t-il lorsque le sinistre concerne une ancienne exploitation agricole, toujours classée comme siège d'exploitation, qui a été rachetée par des particuliers qui n'ont pas la capacité professionnelle agricole ? Les propriétaires ne sont pas en mesure de réparer leur maison parce qu'ils n'obtiennent pas de permis de construire dans la mesure où ils n'ont pas le statut agricole.

Beaucoup d'entreprises refusent de réaliser des travaux dans une maison sinistrée, car elles ont peur d'être mises en cause en cas de nouveau sinistre et de ne pas être couvertes par leur assurance de responsabilité civile décennale. Dans d'autres cas, l'entreprise ne peut commencer les travaux que plusieurs mois, voire plus, après le sinistre. Les prix peuvent avoir augmenté entre-temps et son devis peut alors être nettement supérieur à l'indemnisation versée par l'assurance, sans qu'il soit possible de la réévaluer. Les propriétaires n'ont parfois plus les moyens alors de faire les travaux.

**M. Thierry Cozic.** – Le régime de reconnaissance des catastrophes naturelles n'est plus adapté. Dans la Sarthe, la problématique des maisons fissurées est importante : une commune sur deux est touchée. Une fois que la commune est reconnue en état de catastrophe naturelle, une habitation sur deux seulement obtient une indemnisation. Mais selon l'association Urgence maisons fissurées, dans la Sarthe, neuf propriétaires sur dix n'obtiennent pas d'indemnisation. L'association a fait le choix de recruter son propre expert pour aider les particuliers. Les assureurs ont-ils la volonté de ne pas assurer le RGA ? Comment accompagner les sinistrés ?

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – En ce qui concerne les normes de construction dans les zones soumises au risque RGA, le cadre est fixé par l'article 68 de la loi Élan. Les caractéristiques techniques ont été précisées dans une circulaire publiée en juillet 2022. En 2024 sera créée une police administrative chargée de vérifier la conformité des fondations des constructions par rapport au cadre réglementaire. Toute nouvelle construction dans une zone d'aléa moyen ou fort devra respecter ces normes techniques. L'ancien n'est pas concerné.

Un certain nombre d'entreprises, effectivement, ne veulent pas intervenir sur ces sinistres de peur d'être mises en cause au motif d'une mauvaise exécution du chantier. Elles craignent, en cas par exemple de réapparition d'une fissure sur une façade, de se voir reprocher d'avoir mal réalisé les réparations précédentes, alors que la fissure peut provenir d'un nouvel événement climatique. Réparer les fissures n'est qu'un palliatif, pour traiter véritablement le problème, il faut souvent reprendre les fondations. Ce problème est vif dans les endroits où la sinistralité est forte.

Je n'ai parlé que du régime RGA. Les dommages provoqués par la grêle et les vents violents, par exemple, sont exclus de la garantie CatNat, car ils relèvent d'un autre régime.

Nous proposons de nous intéresser aux indemnités d'assurance supérieures au prix de construction d'une maison individuelle : 170 dossiers dépassent ce seuil chaque année.

Je vous rassure monsieur Éblé, j'ai évoqué l'extension du périmètre aux communes voisines, mais j'ai bien précisé dans mon rapport qu'il fallait prendre en compte la nature du sous-sol : il faut suivre les limites de la poche d'argile, qui ne suivent pas les limites cadastrales.

Le problème de l'assurance des collectivités déborde la question du RGA. Cette question pourrait d'ailleurs faire l'objet d'un travail de notre commission.

Les particuliers touchés par le RGA, mais qui ne sont pas dans une commune reconnue en zone de catastrophe naturelle n'ont droit à aucune indemnisation. C'est pourquoi nous proposons de réaliser les expérimentations sur les techniques de prévention du risque RGA portant sur l'environnement du bâti dans ces communes pour donner une « seconde chance » à ces sinistrés.

La budgétisation du fonds Barnier est récente. Nous manquons encore de recul pour faire une évaluation, mais on ne constate pas pour le moment une moindre consommation des crédits. Par ailleurs, un problème est que le fonds vert reprend un certain nombre de mesures de prévention alors que celles-ci relèvent aussi du fonds Barnier. On observe ainsi un éclatement des lignes budgétaires. Les donneurs d'ordre ne sont pas les mêmes et cela ne contribue pas à la lisibilité du financement de la prévention.

La question de Jean Pierre Vogel est très spécifique. Je pense que le nombre d'occurrences de reprises d'exploitations agricoles par des particuliers non agricoles est assez réduit, et que personne ne s'est encore vraiment penché sur cette question.

Sur la période 1989-2021, le nombre de sinistres indemnisés était de 972 000, soit une moyenne annuelle de 30 000. Le nombre annuel de communes qui demandent à être reconnues CatNat est de 2 000 en moyenne – jusqu'à 6 000 certaines années. On ne connaît pas encore les statistiques pour l'été 2022. La reconnaissance CatNat passe par une commission interministérielle présidée par le ministère de l'intérieur : je vous invite à lire mon rapport sur la proposition de loi de Stéphane Baudu.

Dans ce texte, nous avons d'ailleurs renforcé la possibilité pour les sinistrés de bénéficier d'une contre-expertise : désormais, l'assuré peut avoir son propre expert d'assurances au moment de la constatation du sinistre. Nous avons aussi amélioré l'information des sinistrés sur l'évolution de leur dossier, afin d'éviter qu'ils aient à attendre des mois pour recevoir les conclusions de l'expert.

L'ordonnance prévoit une harmonisation des rapports d'expertise et un mécanisme de sanction des experts qui ne manifesteraient pas assez d'indépendance par rapport à leur employeur.

Il faudrait envisager de mettre en place dans les départements soumis à de forts aléas le dispositif qui s'applique dans la Sarthe. L'association départementale, à laquelle les maires participent, est d'un grand secours pour aider les sinistrés, auprès desquels elle assure un rôle de conseil dans leurs démarches. Elle permet aussi à un maire qui a déjà vécu une situation de catastrophe naturelle de faire un retour d'expérience auprès d'un autre maire qui doit déposer un dossier RGA.

*La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.*

**Reconduction par le Président du Sénat de M. Jean-Yves Perrot et de Mme Evelyne Ratte à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations - Avis public, en application de l'article L. 518-4 du code monétaire et financier**

**M. Claude Raynal, président.** – Le Président du Sénat m'a informé qu'il envisageait de reconduire deux personnalités qualifiées, M. Jean-Yves Perrot et Mme Evelyne Ratte à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

En application de l'article L. 518-4 du code monétaire et financier, il revient en effet au Président de désigner deux membres à la commission de surveillance de la CDC, « en raison de leurs compétences dans les domaines financier, comptable ou économique ou dans celui de la gestion ». Cette nomination ne peut avoir lieu qu'après « avis public de la commission permanente du Sénat chargée des finances ».

*La commission émet un avis favorable sur la reconduction de M. Jean-Yves Perrot et de Mme Evelyne Ratte à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.*

*La réunion est close à 11 h 45.*

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

**Mardi 14 février 2023**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire - Audition de  
M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous accueillons aujourd'hui Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, dans le cadre de nos travaux d'information sur l'organisation de la police judiciaire.

Nous serons probablement les derniers à nous positionner sur ce sujet, puisque l'Assemblée nationale a déposé un rapport d'information, que je qualifierai de « bicéphale », et que la commission des finances du Sénat a également adopté un rapport d'information sur la direction centrale de la Police judiciaire, sans compter le rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale de la justice (IGJ), et de l'inspection générale de la police nationale (IGPN).

Nos rapporteurs présenteront les résultats de leurs travaux au tout début du mois de mars.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – La réforme de la police nationale, et non pas simplement de la police judiciaire, a été modifiée et enrichie. Un compromis avec le Gouvernement a été trouvé dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), à la suite du travail mené par le Sénat. À cet égard, je salue MM. Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé, qui sont parvenus à trouver une rédaction consensuelle permettant d'instaurer certaines bornes, qui nous paraissaient consensuelles. Par ailleurs, le Gouvernement s'était engagé à publier les différents rapports établis sur ce sujet, ce qu'il a fait.

Le Conseil constitutionnel n'a d'ailleurs pas eu à redire grand-chose au projet de loi que j'ai l'honneur de porter, notamment sur la question importante, évoquée par de nombreux parlementaires, de la séparation des pouvoirs et du lien entre l'autorité judiciaire et le pouvoir exécutif.

Dans la mesure où les rapporteurs de la commission des lois du Sénat travaillent certainement à la finalisation de leur rapport sur l'organisation de la police judiciaire, j'évoquerai rapidement trois points.

Tout d'abord, conformément à l'engagement que j'ai pris devant l'Assemblée nationale, je ne ferai rien tant que les trois rapports d'information ne seront pas rendus et tant que je n'en aurai pas étudié les conclusions.

Permettez-moi de revenir sur le rapport des inspections, ainsi que sur le rapport « bicéphale » de l'Assemblée nationale. Aucun de ces rapports ne remet en cause le bien-fondé d'une action à mener dans la police nationale, laquelle, depuis extrêmement longtemps, travaille en silos et mériterait d'être modernisée. Je pense au nombre important d'enquêtes, ainsi qu'à la mutation de la délinquance. Ne rien faire reviendrait à ne pas améliorer les taux d'élucidation, à désespérer la filière judiciaire et, donc, toute la police nationale, et à renoncer à nous adapter au monde moderne.

Ensuite, d'après les différents rapports, la création d'une filière judiciaire rassemblant les différents services d'investigation, qui n'existe pas aujourd'hui, est une bonne idée, ce dont je me félicite.

Le garde des sceaux et moi-même l'avons dit, nous prendrons en compte l'intégralité des remarques et préconisations des inspections. Ainsi, l'évaluation des futurs directeurs départementaux de la police nationale se fera à la fois par le préfet et par le procureur de la République. Cette innovation, notamment proposée par l'IGJ, me paraît frappée au coin du bon sens, le fameux article 12 du code de procédure pénale prévoyant que la police judiciaire est exercée sous la direction de l'autorité judiciaire.

Par ailleurs, la question de la décentralisation d'un certain nombre de décisions a été soulevée, ce qui me paraît une très bonne chose.

Permettez-moi de vous donner les échéances à venir. La réforme sera mise en œuvre en 2023, comme nous nous y étions engagés. Dès la semaine prochaine, je recevrai l'intégralité des organisations syndicales de la police nationale, dans le cadre de discussions bilatérales. Après cette consultation, je prendrai un certain nombre de décisions qui tireront les conclusions des rapports d'information des assemblées et des inspections, ainsi que des propositions formulées par les syndicats. Au mois d'avril, les directeurs zonaux seront désignés, puisqu'il s'agit de faire des directions par zone de la police nationale. À l'été, il y aura deux types de nomination pour les directeurs départementaux : dans les directions départementales qui ne sont pas concernées par les grands événements sportifs – la Coupe du monde de rugby, les nominations pourraient avoir lieu fin août ou début septembre, tandis qu'elles auraient lieu au mois d'octobre dans les autres. Ainsi, fin 2023, nous serions en ordre de marche, puisque nous aurions les directeurs par filière de la police nationale, les directeurs zonaux de la police nationale et les directeurs départementaux de la police nationale. Nous voulons que chaque ancienne direction soit bien représentée dans le nouvel ensemble.

L'actuelle direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) est le préfigurateur de la police judiciaire de demain. Il s'agit de réaffirmer qu'il existe et existera bel et bien une direction de la police judiciaire.

Il s'agit d'une réforme très importante, dans la mesure où aucune réforme d'ampleur de la police nationale n'est intervenue depuis longtemps. En 1966, le général de Gaulle avait créé un nouveau statut de la police nationale. En 1995, Charles Pasqua avait décidé de fusionner les corps de la police nationale. Ainsi, depuis quarante ans, il n'y a pas eu de réforme dans la police nationale, contrairement à ce qui s'est passé dans la gendarmerie ou dans l'armée.

Il est normal qu'une réforme aussi compliquée, qui concerne les 150 000 agents de la police nationale, fasse naître des interrogations, que j'écoute.

**M. Jérôme Durain, rapporteur.** – Monsieur le ministre, je vous donne quitus de la parole donnée, puisque tous nos rendez-vous ont été honorés.

Si le rapport de l'Assemblée nationale a été « bicéphale », nous avons aussi deux noms et deux visages, mais pourrions n'avoir qu'un seul discours pour ce qui concerne notre rapport.

En effet, le constat est partagé, qu'il s'agisse de l'évolution de la criminalité, des limites de l'organisation actuelle en termes d'élucidation ou d'attractivité, d'une organisation en silos ou des questions d'unicité de commandement. Toutes ces questions ne font pas débat.

En revanche, nous nous interrogeons, d'abord, sur la méthode. Nous avons en effet le sentiment que cette réforme se fait sans la police. Il ne faudrait pas qu'elle se fasse contre elle !

Ensuite, sur le fond, nous observons une problématique, centrale dans la réforme, d'articulation entre autorité hiérarchique et autorité fonctionnelle. Quelle définition envisagez-vous pour cette autorité fonctionnelle au sein d'une même filière ? Pouvez-vous nous indiquer où en sont l'élaboration des doctrines nationales et la mise en œuvre des directions nationales ?

Par ailleurs, s'agissant des moyens opérationnels au niveau zonal, les rapports des inspections se prononcent plutôt contre leur maintien. Serait privilégiée la possibilité de saisine des services localisés sur un département voisin, éventuellement avec une extension temporaire du champ territorial de compétences de ce service. Si l'on voit bien l'intérêt que peut présenter une telle organisation pour le traitement d'affaires sensibles, comment faire travailler un niveau régional, voire interrégional ? La saisine du niveau national, au-delà des offices, sera-t-elle toujours possible ?

Enfin, l'organisation de la filière investigation au niveau de chaque département reproduira-t-elle l'organisation en trois niveaux, qui a déjà été mise en place dans les outre-mer ?

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Monsieur le ministre, je vous interrogerai sur les conclusions rendues dans le cadre de l'audit mené, en particulier sur l'ampleur des modifications réglementaires, numériques et immobilières auxquelles cette réforme donnera lieu.

Ainsi, les problèmes numériques se révèlent être un frein majeur. Selon le rapport, il en résultera une « période transitoire durant laquelle le fonctionnement s'effectuera en mode dégradé ».

Les auteurs des rapports évoquent également la question de l'immobilier. À cet égard, la réforme est très ambitieuse, dans la mesure où un regroupement des sites est nécessaire.

Au regard de ces craintes, le calendrier de mise en œuvre de la réforme vous paraît-il réalisable ? Je pense également à la formation des directions départementales de la police nationale (DDPN).

Je souhaite également vous interroger sur les stocks de dossiers, qui sont stupéfiants. Il s'agit d'un enjeu majeur pour la justice et, plus généralement, pour la société.

Dans les rapports des inspections, on peut lire qu'une mission d'inspection a été lancée sur ce sujet en décembre 2022. Quels sont ses objectifs ? Quelles solutions pourraient être mises en œuvre pour résorber les stocks ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Cette réforme de la police nationale bouscule beaucoup de choses, ce qui explique un certain nombre d'incompréhensions. Nous demandons en effet une accélération de la modernisation et du changement de comportement. C'est vrai, la réforme ne se fait pas par étapes, ce qui rend les choses plus complexes.

Notre grand avantage, c'est que nous disposons de moyens très importants. Nous avons en effet prévu dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) des moyens pour accompagner l'immobilier, la formation et le numérique.

Je peux comprendre la nostalgie de certaines « maisons » à l'identité particulièrement forte, comme la police judiciaire. Mais ces maisons ne disparaissent pas, elles se modernisent. Bien que le parallèle puisse paraître prétentieux, je comparerai cette réforme à la création des Brigades du Tigre par Clemenceau.

Sur les difficultés évoquées par le rapport des inspections du ministère de l'intérieur et de la justice, nous sommes en désaccord sur la question de la probité : dans le cadre d'une enquête sur des élus, des chefs d'entreprise ou des gens en vue, certains magistrats redoutent que la police judiciaire ne soit en contact trop étroit avec le préfet et les élus, à la manière d'un film de Chabrol. Nous avons donc fait le choix de « dépayser » l'affaire, en la confiant à la direction zonale. Dans le rapport de l'inspection du ministère de la justice, il est suggéré de confier l'affaire à la direction d'un département voisin. Cette dernière proposition ne me paraît pas pertinente, préfets et élus d'une même région étant régulièrement en contact. Par conséquent, le niveau zonal me paraît plus protecteur. Il s'agit cependant d'un arbitrage restant à rendre.

S'agissant de la saisine au niveau national, indépendamment des offices, il appartient au magistrat de désigner le service de police qu'il souhaite voir intervenir. Il a à sa disposition une très large palette de services enquêteurs, qui ne relèvent pas tous du ministre de l'intérieur.

Les trois niveaux de police judiciaire permettent d'avoir une progression des officiers de police judiciaire (OPJ). En effet – c'est l'un des drames de la police nationale –, le travail de l'OPJ est fatigant. Il n'a pas d'horaires lui permettant d'avoir un minimum de vie de famille, il est mal payé, il n'obtient pas toujours la réponse pénale qu'il souhaite, et sa progression de carrière est très limitée. Au bout d'un moment, il arrête ! Nous assistons dans notre pays à une sorte de découragement des OPJ.

Avec une direction départementale de la police nationale, nous pourrions avoir une possibilité de progression des OPJ à l'intérieur de la direction, ce qui abolira l'horizon fermé de cette profession. Je le rappelle, il manque 5 000 OPJ à l'heure actuelle en France.

Je constate que les deux rapports rendus par les inspections et par l'Assemblée nationale ont démontré que les directions territoriales de la police nationale (DTPN) ont très bien fonctionné dans les outre-mer, un peu moins en métropole.

La doctrine sera publiée avant l'été, mais nous attendons les rapports d'information des deux assemblées parlementaires pour tenir compte de leurs préconisations.

S'agissant de la dichotomie autorité hiérarchique-autorité fonctionnelle, le débat n'est pas nouveau. Par exemple, j'ai l'autorité hiérarchique sur les policiers, que j'embauche et paie en tant que ministre de l'intérieur, mais je n'ai pas l'autorité fonctionnelle sur eux, c'est-à-dire que je ne les dirige pas au jour le jour. Je ne peux pas donner d'ordres à la police judiciaire. Je vous rassure, les magistrats auront toujours le pouvoir de saisir tel ou tel service de police, selon leur convenance, pour diligenter des enquêtes.

S'agissant du numérique, je dois vous avouer que le ministère de l'intérieur ne sait pas mener des projets numériques. Ce n'est pas comme Bercy, qui a su mener de bout en bout la procédure de prélèvement à la source lorsque j'étais à la tête des services fiscaux. J'essaie de remédier à ce problème en mettant de l'argent et des compétences. Par exemple, il est significatif que l'École polytechnique affecte dorénavant quatre de ses élèves vers la police. Nous montons en gamme en matière de compétences.

Nous avons aussi besoin d'un changement de mentalité profond à cet égard. Par exemple, la plainte numérique est une révolution qui mettra sans doute du temps à s'imposer, surtout qu'il faut se coordonner avec la justice.

Scribe et le logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN) sont donc les deux chantiers prioritaires, et ils ne sont pas dissociables de la réforme que je porte.

Pour ce qui est de l'immobilier, la LOPMI prévoit 400 millions d'euros par an pour des projets immobiliers. Des regroupements de locaux seront nécessaires, mais, dans les faits, il y en a déjà.

Nous serons prêts pour décembre 2023, même s'il faudra attendre encore deux ou trois ans pour que tous les textes réglementaires soient pris ou adaptés. De mémoire, il y en a 176.

Vous m'interrogez sur les stocks, mais ce problème n'est pas propre à la réforme de la police judiciaire. Il n'est pas compliqué de faire baisser les chiffres de la délinquance. Il suffit de décaler certaines plaintes dans le temps ou d'orienter les plaignants vers des mains courantes. Pour ma part, je ne veux pas tricher.

On assiste ces dernières années à une multiplication du nombre des atteintes aux personnes en raison de la nouvelle doctrine sur les violences conjugales. J'ai donné pour instruction aux policiers et gendarmes d'encourager le dépôt de plainte plutôt que la main courante. En 2022, il y a eu 400 000 interventions pour ce motif, mais le résultat, compte tenu des problèmes d'effectifs, c'est que les atteintes aux biens sont traitées avec moins de célérité.

Par ailleurs, nous avons remis beaucoup de monde sur la voie publique, ce qui laisse moins d'effectifs pour les enquêtes.

Enfin, le nombre de policiers municipaux a augmenté. Ce matin, j'étais à Saint-Denis. Il y a désormais quasiment une centaine de policiers municipaux à Saint-Denis, qui apportent des affaires supplémentaires au commissariat.

Il faut aussi que les parquets suivent dans le traitement des procédures. Je sais que les policiers de police judiciaire craignent qu'on ne les utilise pour traiter des affaires secondaires et résorber le stock, mais c'est déjà le cas dans les faits.

Je le répète, pour améliorer l'efficacité de la chaîne pénale, nous avons besoin d'une coordination avec les parquets.

**M. Dany Wattebled.** – Monsieur le ministre, une réforme était nécessaire, mais les syndicats sont inquiets sur la perte d'autonomie financière de la police judiciaire et sur sa capacité à pouvoir traiter les affaires du haut du spectre. Pouvez-vous les rassurer à cet égard ?

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Dans les travaux préparatoires de cette mission d'information, avec Nadine Bellurot et Jérôme Durain, nous avons identifié trois sujets.

Tout d'abord, vous venez de l'évoquer, se posent les problèmes d'autorité fonctionnelle et hiérarchique. Vous nous avez donné l'assurance que les magistrats conserveraient leur autorité fonctionnelle.

Ensuite, il y avait le problème de la gouvernance et de la cartographie. Comme vous, je pense que l'échelon zonal est le plus adapté pour les dépassements.

Enfin, j'évoquerai le numérique et l'immobilier. Vous avez raison, le numérique n'est pas dans la culture du ministère. Je reviens sur l'immobilier. Il faut aller au bout et revoir complètement la gestion du parc immobilier pour l'optimiser.

Il faudra de toute façon prévoir des points d'étape pour évaluer la réforme année après année.

**Mme Marie Mercier.** – J'ai fait récemment une tournée avec la brigade anti-criminalité (BAC) de Chalon-sur-Saône et j'ai été surprise de l'état dégradé de leur flotte de véhicules. Les policiers avec qui je patrouillais m'ont expliqué que, l'État étant son propre assureur, ils n'avaient pas les moyens de faire réparer les voitures endommagées. Qu'en est-il ?

Par ailleurs, ces policiers m'ont confié qu'ils travaillaient cinq week-ends sur six, car il manquait six à dix personnes dans le service pour que celui-ci fonctionne normalement. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Monsieur Wattebled, sur les moyens, la décentralisation des crédits est nécessaire. Les syndicats ont peur que les frais de mission, par exemple, ne soient désormais gérés de façon centralisée, technocratique, mais je ferai tout pour qu'il en soit autrement.

Sur les affaires du haut du spectre, comme je le disais précédemment, les services de la police judiciaire ont peur d'être utilisés à des tâches subalternes. Selon les critiques qui me remontent, la police judiciaire intéresserait beaucoup moins les politiques, car elle fonctionne sur un temps beaucoup plus long que le temps politique. Cette critique n'est pas fondée à mon sens. Certes, les ministres de l'intérieur restent en poste en moyenne un an, mais tous mes prédécesseurs ont eu le sens de l'intérêt général chevillé au corps.

De plus, les offices continueront d'exister, et nous augmenterons même leurs effectifs. Ils seront de surcroît toujours saisis par les magistrats, ce qui devrait apaiser les craintes des contempteurs de la réforme.

Vous savez, monsieur le sénateur, le point de deal de Tourcoing dépend toujours d'un trafic international et il fonctionne grâce aux nouvelles technologies. Toutes les affaires sont reliées et la résolution de l'une aide à la résolution de l'autre. Il faut les traiter avec le même sérieux.

Si je veux faire cette réforme, c'est parce que j'ai constaté, depuis que je suis ministre, que nous avons manqué de grosses affaires, car nous n'avons pas assez de personnel, par exemple, pour faire des perquisitions. En regroupant police judiciaire et sécurité publique au niveau départemental, il sera possible de mieux prioriser les affaires et la mise à disposition des effectifs.

Par ailleurs, il faut savoir qu'aujourd'hui les sûretés départementales traitent d'affaires qui étaient celles de la police judiciaire voilà vingt ans. La police judiciaire doit avoir conscience de cette montée en gamme de la sécurité publique.

Monsieur Daubresse, sur la cartographie, j'attends des propositions des organisations syndicales. Je suis ouvert à la discussion.

Sur l'immobilier, là encore, vous avez raison. Le parc immobilier est absolument immense, et, surtout, il est géré sous des statuts très divers. Or, vous le savez, l'administration française ne sait pas gérer le patrimoine public. C'est la raison pour laquelle la Foncière prévue par la LOPMI me paraît être une bonne idée. Il s'agit de coopérer avec des gens dont c'est le métier.

Madame Mercier, la BAC va au contact direct des délinquants, ce qui explique que ses voitures sont parfois abîmées...L'État est son propre assureur, mais, vous avez raison, le parc automobile était très vétuste quand je suis arrivé au ministère. Les choses vont mieux depuis deux ans, trois véhicules sur quatre ayant été changés.

Nous avons surtout un problème de chaîne administrative pour faire réparer les véhicules. Le statut d'ouvrier d'État n'étant pas très attractif, nous avons du mal à recruter des carrossiers, des mécaniciens pour les ateliers de l'administration. Ils sont en effet bien mieux payés dans le privé. Aussi, j'encourage les préfets à travailler avec les garagistes locaux.

J'entends votre remarque au sujet des horaires. Il serait bon de mobiliser davantage d'effectifs pour travailler le week-end, mais il faut aussi trouver des volontaires pour travailler la nuit. Je ne peux pas forcer les policiers à le faire. C'est sans doute un sujet au sein du commissariat que vous avez visité. En la matière, le problème peut aussi être la répartition des effectifs ; or, moins il y a d'effectifs de nuit, moins on peut changer les horaires.

Je vais bien sûr examiner le cas de Chalon-sur-Saône. Je précise que, cette année, le renforcement général des effectifs permettra d'assurer des cycles horaires dits « binaires ». En vertu de cette organisation, les policiers de nuit doivent travailler douze heures de suite ; ces rythmes sont assez fatigants, ils bouleversent souvent des habitudes de famille, mais, en définitive, ils sont plus satisfaisants pour tout le monde.

Enfin, monsieur le président, nous avons besoin du bon sens de nos parlementaires pour qu'un plus grand nombre de véhicules saisis soient utilisés par le ministère. Ce dernier refuse parfois des véhicules, par exemple des voitures de luxe, au motif que l'on n'a pas de pièces de rechange ; à mon sens, c'est une erreur. Non seulement les

saisies sont source d'économies, mais l'appropriation de la voiture des voleurs a une force symbolique certaine. Enfin, ces véhicules permettent des interventions plus efficaces – je pense notamment aux filatures –, car leurs plaques ne sont pas connues.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – À l'évidence, comme au sujet des retraites, vous ne prenez pas la mesure des contestations et des inquiétudes exprimées.

Dans leur rapport commun, les trois inspections qualifient les expérimentations menées de « contrastées » ; le terme est élégant. Sur cette base, elles formulent dix-neuf recommandations : allez-vous les suivre ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – La réponse est oui : nous allons suivre l'intégralité de ces recommandations.

Nous écoutons ceux qui sont en désaccord avec nous – fort heureusement ! –, mais cela n'empêche pas l'action. En son temps, la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP) a soulevé beaucoup d'oppositions, et aujourd'hui tout le monde s'accorde à dire que c'était une bonne réforme. Ce n'est pas parce qu'il y a des contestations qu'il faut arrêter toute réforme.

Chacun constate que le fonctionnement de la police nationale doit être amélioré. Si une partie des agents contestent la réforme, c'est parce qu'ils ont peur de perdre leur identité. Or, être policier, c'est une vocation à laquelle on a parfois tout sacrifié. Notre rôle, c'est donc de rassurer.

L'immense majorité de nos 150 000 policiers, notamment les policiers dits « de sécurité publique », approuvent cette réforme. Ils l'attendent même depuis des années.

Je le rappelle, c'est toute la police nationale qui est concernée et pas seulement la police judiciaire. Aujourd'hui, beaucoup d'agents de la sécurité publique et de la police aux frontières (PAF) voient, eux aussi, leurs habitudes bousculées. Le modèle vers lequel nous tendons s'inspire de la gendarmerie nationale et la préfecture de police.

Bien sûr, ma porte est toujours ouverte. Nous avons déjà fait beaucoup de compromis. Nous entendrons les rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale, ainsi que les représentants des organisations syndicales qui ne se sont pas encore exprimés publiquement sur la réforme. Mes premiers échanges avec eux me laissent supposer que je reprendrai une grande partie de leurs propositions d'évolution ; je leur prouverai ainsi que, non seulement j'écoute, mais j'entends.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Merci, monsieur le ministre, d'avoir répondu à nos questions.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

*La réunion est close à 18 h 45.*

**Mercredi 15 février 2023**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

**Proposition de loi visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et co victimes de violences intrafamiliales - Désignation d'un rapporteur**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vous propose de désigner Mme Marie Mercier rapporteur sur la proposition de loi visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et co-victimes de violences intrafamiliales.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Nous aurions souhaité que notre collègue Laurence Harribey soit rapporteure sur cette proposition de loi, qui émane du groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

*La commission désigne Mme Marie Mercier rapporteur sur la proposition de loi n° 344 (2022-2023) visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et co-victimes de violences intrafamiliales.*

**Mission d'information sur l'application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France - Désignation des rapporteurs**

*La commission désigne M. Christophe-André Frassa et M. Jean-Yves Leconte rapporteurs sur la mission d'information sur l'application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.*

**Proposition de loi visant à renforcer la voix des élus au sein du service public de l'assainissement francilien - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons ce matin, selon la procédure de législation en commission définie aux articles 47 *ter* et suivants de notre Règlement, la proposition de loi visant à renforcer la voix des élus au sein du service public de l'assainissement francilien.

**Mme Marta de Cidrac, auteure de la proposition de loi.** – La proposition de loi que j'ai déposée vise à renforcer la voix des élus locaux au sein du syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP).

Certains d'entre vous le savent déjà, le SIAAP a été créé en 1970 par les quatre départements de la petite couronne parisienne – Paris, les Hauts-de-Seine, le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis. Il exerce, de manière dérogatoire au droit commun, la compétence assainissement pour ces quatre territoires regroupant près de neuf millions d'habitants. Depuis sa création, il a également étendu son champ d'action *via* des conventions à 187 communes

des départements du reste de l'Île-de-France. Toutefois, ces communes ne participent pas à la gouvernance, pas plus que les départements dans lesquelles elles se situent.

Or, au cours des dernières années, les élus locaux de mon département, les Yvelines, ainsi que ceux du Val-d'Oise, ont été témoins d'incidents majeurs survenus au sein de la station d'épuration dite de « Seine aval ». Cette usine, la plus grande d'Europe, a notamment connu un incendie en 2019 et plus récemment, en octobre 2022, une fuite de quatre tonnes de biogaz.

Les élus locaux n'ont pas été informés de ces incidents, ou l'ont été avec retard et de manière parcellaire. L'absence d'un circuit efficace d'information à l'égard des élus locaux crée nécessairement de l'inquiétude parmi les habitants des communes concernées.

À la suite du dernier incident, les services préfectoraux ont justement pointé plusieurs défaillances dans la sécurité des équipements de l'usine « Seine aval » et seule la préfecture des Yvelines a mis en place une instance de dialogue et de suivi avec le SIAAP et les élus locaux.

Vous comprendrez que cette situation est inadmissible pour les élus locaux concernés. Cette absence de contrôle et de regard, par ces derniers, sur les installations du SIAAP ne leur permet pas d'exercer pleinement leur mandat d'élu local, d'être un relais pertinent auprès de leurs habitants et de les rassurer le cas échéant.

L'objet de la proposition de loi vise très justement à remédier à ces difficultés. Les élus locaux des communes qui disposent d'une station d'épuration sur leur territoire ou se trouvant à proximité doivent être associés à la gouvernance du SIAAP et être mieux informés des décisions prises par cette instance, notamment en matière de gestion des risques.

Mes collègues et moi-même proposons initialement de permettre aux communes disposant d'une station d'épuration sur leur territoire, ou se trouvant à proximité, de pouvoir siéger, avec voix délibérative, au conseil d'administration et au bureau du SIAAP. Cependant, les échanges fructueux et constructifs avec la rapporteure, Catherine Belrhiti, que je remercie pour la très grande qualité de son travail, ont notamment mis en avant que la rédaction actuelle de la proposition de loi pouvait faire l'objet de certaines améliorations.

Ainsi, il est apparu nécessaire de ne pas créer un déséquilibre au sein de la gouvernance du SIAAP à l'heure où ce dernier assure la mise en œuvre d'un important « plan qualité de l'eau et baignade » en vue de la tenue des jeux Olympiques en 2024. Pour assurer la pleine efficacité du dispositif, nous avons également réfléchi aux précisions à apporter pour les communes ayant un intérêt à siéger au sein du conseil d'administration du SIAAP.

À cet égard, le sous-amendement proposé par notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio me semble tout à fait opportun. Le fonctionnement des stations d'épuration du SIAAP ne concerne pas que les communes d'implantation, comme Saint-Germain-en-Laye, mais impacte bien le quotidien de l'ensemble des communes qui se trouvent alentour, mais aussi en amont et en aval de la Seine. Je m'associe donc pleinement à la nouvelle définition proposée. Celle-ci permettra aux communes qui ne disposent pas d'une station d'épuration sur leur territoire de bénéficier des nouveaux droits créés au travers de cette proposition de loi en se fondant sur un critère lié aux risques plutôt qu'à un critère géographique.

Enfin, l'amendement déposé par la rapporteure me semble particulièrement bienvenu en ce qu'il renforce les droits d'information des conseillers municipaux, tout en leur assurant une voix consultative au sein du conseil d'administration du SIAAP. Les élus locaux pourront alors participer à la réunion de cette instance et seront en mesure de faire valoir directement leurs difficultés, tout en obtenant davantage d'informations sur le fonctionnement des installations situées sur leur commune.

Cette nouvelle rédaction apporte donc une première réponse équilibrée aux élus locaux des départements de la grande couronne parisienne qui ne sont pas, ou trop peu, associés au fonctionnement du SIAAP, de la même manière qu'ils sont peu informés des événements importants concernant les installations situées sur leur territoire ou à proximité.

Enfin, j'indique que les élus locaux des Yvelines, dont je porte la voix aujourd'hui, sont dans l'attente d'un dialogue beaucoup plus nourri et régulier avec les instances dirigeantes du SIAAP. La présidence de cet organisme interdépartemental ayant changé récemment, il serait intéressant que, sans attendre les suites de nos travaux législatifs, le SIAAP s'empare rapidement des difficultés soulevées. Une plus grande association des communes dans la gouvernance et la mise en place de nouveaux circuits d'information à l'égard des communes qui accueillent ses équipements ou se trouvant à proximité serait, notamment en situation de crise, accueillie très favorablement par les élus locaux concernés.

**Mme Catherine Belhiti, rapporteure.** – Cette proposition de loi entend répondre à un problème d'une particulière gravité rencontrée dans le fonctionnement du SIAAP et ses relations avec les élus des communes disposant d'une station d'épuration sur leur territoire ou situées à proximité.

Il est apparu de manière criante lors des différents incidents survenus au sein de l'usine « Seine aval » et lors de la fuite de quatre tonnes de biogaz en octobre 2022, comme l'évoquait à l'instant notre collègue. Les élus des communes des Yvelines et du Val-d'Oise pointent un déficit sérieux de communication sur ces accidents – leur ampleur, leurs conséquences et les solutions pour y remédier. Au surplus, ces usines présentent des nuisances quotidiennes et des risques importants pour les habitants des communes d'implantation ou se trouvant à proximité.

Vous le savez, en matière d'assainissement, la région parisienne est dotée d'une organisation spécifique, avec un syndicat dont les membres statutaires sont les départements de Paris et de la petite couronne.

Actuellement, le seul dispositif qui associe officiellement les élus locaux à la gouvernance du SIAAP est la conférence d'information annuelle de l'assainissement de l'agglomération parisienne prévue par les statuts du syndicat. Elle rassemble, sans compétence délibérative, l'ensemble des élus des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou syndicats des territoires raccordés au SIAAP par voie statutaire ou conventionnelle. Toutefois, cet outil n'est pas suffisant pour répondre aux attentes légitimes des élus locaux en matière d'information en ce qu'elle ne se réunit qu'annuellement et ne traite pas spécifiquement de la gestion des sites qui peuvent être sensibles, comme les stations d'épuration.

Cette situation doit donc évoluer rapidement, car, nous le savons bien, les élus locaux sont toujours en première ligne auprès de leurs concitoyens lorsque de graves incidents

surviennent dans leur commune. Il n'est donc pas acceptable que ces derniers soient laissés sans information.

Bien que, par la voix de son président, le SIAAP entende mener des actions pour pallier les défauts d'information ayant eu lieu par le passé, celles-ci ne sauraient suffire tant l'association des élus à la gestion des sites situés sur leur territoire et leur parfaite information est indispensable, et ce dès aujourd'hui.

C'est pourquoi la proposition de loi de Marta de Cidrac, qui prévoit de confier aux communes d'implantation des stations d'épuration et à celles qui sont situées à proximité de celles-ci un siège avec voix délibérative au sein du conseil d'administration du SIAAP, emporte ma complète et pleine adhésion. Je vous proposerai néanmoins d'adopter un amendement visant deux objectifs.

D'une part, il convient de mieux prendre en compte la situation spécifique des communes situées dans un département qui n'est pas membre du SIAAP. D'autre part, je souhaite préserver l'équilibre de la gouvernance du SIAAP, tout en répondant aux attentes des élus locaux, dont il convient de renforcer le droit d'information.

Il faut ainsi, me semble-t-il, renforcer l'effectivité juridique de la proposition de loi en précisant son champ d'application. En effet, les communes situées sur le territoire des départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines ne bénéficient pas des prérogatives dont disposent les départements membres du SIAAP – Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis –, puisque ces communes ou leurs intercommunalités de rattachement ne sont liées au SIAAP que par convention et n'ont pas, à ce titre, d'accès aux organes de gouvernance.

En outre, la rédaction retenue par la proposition de loi permet, de manière très pertinente, de faire siéger les communes qui possèdent une station d'épuration sur leur territoire ou celles qui sont « situées à proximité ». Mais cette dernière notion appelle, à mon sens, une clarification, à savoir la prise en compte d'un critère lié aux risques plutôt qu'un critère géographique. En ce sens, le sous-amendement proposé par notre collègue, Jacqueline Eustache-Brinio, recueille mon assentiment en ce qu'il permet aux communes qui ne disposent pas d'une station d'épuration sur leur territoire de siéger au sein du conseil d'administration dès lors qu'une telle installation est « susceptible de produire des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu » de leur territoire.

Par ailleurs, il me semble essentiel de préserver l'équilibre de la gouvernance du SIAAP. Ce syndicat remplit sa mission de manière satisfaisante pour nos concitoyens concernés. Aussi, il ne m'apparaît pas opportun d'apporter dès aujourd'hui des bouleversements importants dans la gouvernance – qui plus est dans le contexte du déploiement du « plan qualité de l'eau et baignade » en vue des jeux Olympiques de 2024. Or c'est bien ce à quoi aboutirait l'adoption de cette proposition de loi, qui prévoit l'octroi d'une voix délibérative aux communes siégeant au sein du conseil d'administration et du bureau du SIAAP. Octroyer une simple voix consultative aux communes serait de nature à apporter une réponse immédiate et adéquate aux attentes exprimées par les élus locaux, tout en maintenant les équilibres existants.

Enfin, je vous propose de renforcer l'opérationnalité du dispositif en améliorant l'information de tous les conseillers municipaux des communes concernées *via* deux

mécanismes distincts : d'une part, en rendant tous les conseillers municipaux des communes représentées au conseil d'administration du SIAAP destinataires de la convocation adressée avant chaque réunion, des documents afférents et de la liste des délibérations qui ont été examinées et, d'autre part, en les faisant bénéficier d'un droit à l'information sur les affaires faisant l'objet d'une délibération ayant une incidence directe ou indirecte sur la gestion des installations de traitement des eaux usées situées sur leur territoire.

À cet égard, je comprends pleinement l'intention de notre collègue Marie-Pierre de La Gontrie, dont l'amendement prévoit la création d'une conférence des territoires auprès du SIAAP. Cependant, je ne suis pas favorable à cet amendement dans la mesure où il me semble déjà satisfait, puisque l'article 9 des statuts du SIAAP prévoit la réunion annuelle d'une conférence d'information de l'assainissement de l'agglomération parisienne regroupant l'ensemble des élus des collectivités ou de leurs groupements concernés par le sujet. En outre, la création de cette nouvelle conférence ne me semble pas être de nature à résoudre les carences informationnelles dont pâtissent aujourd'hui les élus locaux du fait d'une gestion trop opaque par le SIAAP des sites situés sur leur territoire.

Pour conclure mon propos, je tiens à souligner que j'ai travaillé en parfaite coopération avec notre collègue Marta de Cidrac dans l'élaboration de l'amendement que je vous soumettrai. Je la remercie chaleureusement de la qualité de nos échanges et notre collaboration pour formuler des pistes de solution équilibrées et consensuelles dans l'intérêt des élus locaux des communes de la grande couronne parisienne.

**Mme Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales.** – La proposition de loi de Marta de Cidrac vise à renforcer la voix des élus locaux au sein du service public de l'assainissement francilien. Le SIAAP, créé en 1970, est chargé du transport et du traitement des eaux usées produites par l'agglomération parisienne, à savoir 287 communes rassemblant plus de 9 millions d'habitants. Cet établissement public administratif a historiquement pour membres les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Le conseil d'administration est ainsi constitué de 33 représentants de ces quatre départements.

Le SIAAP travaille toutefois à une échelle territoriale plus large et en particulier dans les départements de la grande couronne parisienne. C'est la volonté d'être associés au fonctionnement du SIAAP qui a conduit les auteurs de cette proposition de loi à prévoir la présence au conseil d'administration avec voix délibérative de représentants des conseils municipaux des communes accueillant une installation gérée par le SIAAP ou situées à proximité.

Ce souhait d'association large des collectivités au fonctionnement de cette structure de coopération interdépartementale me semble parfaitement légitime, notamment pour assurer la bonne information des élus quand surviennent, comme cela a pu être le cas sur certains sites, des accidents d'exploitation. Je promeus autant que possible les méthodes de travail et de gouvernance qui permettent de s'assurer que les élus locaux sont associés aux décisions qui sont prises à l'échelle de leur territoire.

S'agissant du SIAAP, l'État s'est montré particulièrement attentif au cours des dernières années à renforcer cette association à la suite d'une mission conduite par le préfet Gaudin pour le compte du préfet de la région d'Île-de-France : a ainsi été mise en place une conférence de l'assainissement, qui a précisément pour objectif d'assurer l'information et l'association des élus des territoires d'implantation du SIAAP.

Par ailleurs, les commissions de suivi de site mises en place autour d'un certain nombre de sites sont aussi des lieux d'information et d'échanges qui associent les collectivités et les élus qui accueillent en particulier les stations d'épuration gérées par le SIAAP.

Cette proposition de loi prévoit d'associer les élus représentant les communes d'implantation de certaines usines du SIAAP à la gouvernance de ce dernier. Si le texte initial tend à répondre à cet objectif parfaitement compréhensible, il présente toutefois un certain nombre de fragilités juridiques, qui nous semblent faire obstacle à son adoption.

Sur le plan du droit, le texte prévoit en effet que des représentants de ces communes soient membres du conseil d'administration avec voix délibérative sans pour autant que les communes concernées soient elles-mêmes membres du syndicat. Accepter cette distorsion serait de nature à déroger lourdement aux règles qui régissent le fonctionnement de ce type de structure de coopération, aux termes desquelles la participation aux instances de gouvernance découle de l'adhésion de la collectivité au syndicat ou à l'établissement de coopération. Cette règle est saine, et nous avons besoin de la préserver.

Au demeurant, dans ce cas particulier, cela reviendrait à modifier substantiellement la gouvernance du SIAAP, dont je rappelle qu'il est conçu pour réunir des départements qui, en petite couronne, sont compétents en matière d'assainissement. La participation aux instances de gouvernance nous semble ainsi devoir découler d'abord de l'exercice de cette compétence sur le périmètre du syndicat. Vous l'avez compris, le texte initial n'était pas satisfaisant sur le plan juridique.

Le texte tel que vous voulez l'amender, madame la rapporteure, prévoit une voix consultative, ce qui pose moins de difficultés, même si nous considérons qu'une révision des statuts du SIAAP pourrait avoir le même effet. Mais je m'en remettrai à la sagesse de la commission sur ce point.

Quoi qu'il en soit, il me semble essentiel de trouver les voies et moyens de favoriser une association effective des élus des territoires concernés de la grande couronne au fonctionnement du SIAAP. Le préfet de la région d'Île-de-France a engagé un travail en profondeur pour parvenir à cet objectif, y compris en ouvrant le sujet de la refonte des statuts du SIAAP.

Je reste bien entendu à l'entière disposition du Sénat pour assurer le suivi de ce travail, dont je ne doute pas qu'il permettra de satisfaire la demande de la Haute Assemblée.

**M. Alain Richard.** – Permettez-moi de revenir sur l'origine du SIAAP.

Avant la Première Guerre mondiale, la Ville de Paris disposait d'une ingénierie et de ressources financières lui permettant de gérer le traitement des eaux usées, alors que les communes de banlieue en étaient dépourvues. Par ailleurs, une législation d'exception, qui est restée en vigueur jusqu'à la réforme de 1975, empêchait Paris de participer à un syndicat intercommunal. Un accord a été conclu après la guerre de 1914 entre les conseillers municipaux de Paris et les élus de la banlieue pour confier cette mission au département de la Seine. Ce dernier avait la maîtrise d'ouvrage de toutes les grandes canalisations des eaux usées de l'agglomération et de la réalisation des stations d'épuration, qui ont demandé beaucoup de temps : les eaux usées ne sont plus déversées dans la Seine que depuis les années 1990.

Lorsque le département de la Seine a été dissous par l'effet de la réforme territoriale de 1964, le syndicat interdépartemental a été créé, et la loi lui a octroyé une compétence exceptionnelle en matière d'assainissement.

L'objet de cette proposition de loi est tout à fait légitime : on constate depuis longtemps des nuisances aux abords des grandes stations d'épuration – la plus importante étant bien sûr celle d'Achères – et celles-ci présentent parfois des risques. Toutefois, Marta de Cidrac souhaite que siègent au conseil d'administration les représentants des conseils municipaux des communes sur lesquelles sont implantées les stations d'épuration ou sont situées à proximité, alors qu'elles ne sont pas membres de droit de ce syndicat. Les communes sont déjà associées à la gouvernance du SIAAP dans le cadre d'une conférence d'information, mais celle-ci ne siège qu'une fois par an.

Certes, il convient de traiter la situation des communes riveraines ou exposées aux risques, mais n'oublions pas qu'un grand nombre d'intercommunalités, compétentes en matière d'assainissement, ont souhaité se raccorder au SIAAP, plutôt que de construire elles-mêmes une station d'épuration. Or ces intercommunalités n'ont qu'un lien de convention, du fait de la rigidité du statut législatif du SIAAP, et sont simplement informées des décisions prises par le syndicat en ce qui concerne les installations dont elles sont utilisatrices et contributrices.

Aussi, il conviendrait que la loi non seulement consolide le système de concertation et d'information des représentants des communes, mais prévoie que les intercommunalités disposent d'administrateurs, ce qui suppose de transformer le SIAAP en syndicat mixte. Il y a donc là matière à une seconde initiative législative, dont se sont, me semble-t-il, saisis nos collègues de l'Assemblée nationale.

Sur le fond, j'attire votre attention sur le fait que le conseil d'administration est un organe décisionnel. Faire siéger à côté des trente-trois administrateurs plusieurs dizaines de représentants de communes, qui n'auraient qu'une voix consultative, constituerait une exception au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Aucune assemblée délibérante, quelle que soit sa volonté de concertation, n'accepte au sein de son conseil d'administration des représentants d'organismes ou de personnalités morales qui n'en sont pas membres.

La création d'une conférence d'information ou de concertation, sur le modèle de l'amendement proposé par Marie-Pierre de La Gontrie, me semble préférable à un système dual avec voix délibérative et voix consultative. Il n'en demeure pas moins qu'il conviendra de s'intéresser aux collectivités raccordées au SIAAP, qui représentent plus de 2 millions d'usagers.

**Mme Nathalie Goulet.** – Quel est le budget du SIAAP ?

**Mme Catherine Belrhiti, rapporteure.** – Son budget s'élève à 1,3 milliard d'euros.

**M. Alain Richard.** – Il y a 9 millions de contributeurs.

**M. Hervé Marseille.** – Pour ma part, je suis extrêmement réservé sur cette proposition de loi. Je comprends les raisons qui ont conduit notre collègue à déposer ce texte, mais il suffit que le département des Yvelines adhère au SIAAP. En outre, à ma connaissance,

il n'y a pas de station de traitement des eaux usées dans l'Essonne, dans la Seine-et-Marne et dans le Val-d'Oise. Même si je comprends le besoin d'information, pourquoi faire siéger des représentants des conseils municipaux de ces communes, même avec voix consultative, contre l'avis du SIAAP, et ce sans délibération ? Compte tenu de la majorité politique du SIAAP et de celle du conseil départemental des Yvelines, un dialogue semble possible.

Ne nous précipitons pas pour légiférer sur un texte d'opportunité, car l'ensemble des syndicats de la région risque de s'en inspirer – et ils sont nombreux !

D'ailleurs, les représentants des conseils municipaux siégeront-ils dans les commissions avec voix consultative ? Quelle suite sera donnée aux conventions financières entre le SIAAP, les départements et les communes concernés et les syndicats d'assainissement qui ont signé une convention avec le SIAAP sur le devenir des terrains ? Les terrains de la station d'Achères, par exemple, appartiennent à la Ville de Paris.

Je peux comprendre qu'il faille améliorer la rédaction de cette proposition de loi, mais il n'en reste pas moins que l'on n'a pas mesuré toutes les conséquences qui découleront de son adoption.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Le sujet qui nous occupe est important, et le président Marseille vient de souligner les effets collatéraux que pourrait avoir l'adoption de cette proposition de loi.

Ce texte procède, me semble-t-il, de la manifestation d'une mauvaise humeur, les collectivités considérant qu'elles ne sont pas assez informées de ce qui se passe sur leur territoire dès lors qu'elles ne siègent pas au conseil d'administration. Je comprends leur réaction au regard des incidents qui se sont produits, le président du SIAAP nous ayant même confié qu'il n'en avait pas été informé aussitôt – mais c'est là un problème de communication interne. Toutefois, cette proposition de loi a des marges de progression dans sa rédaction. Même si l'amendement de la rapporteure est de nature à résoudre une partie des difficultés, en prévoyant une voix consultative et non plus délibérative, et en revenant sur le flou entretenu par l'expression « à proximité de ces stations », va-t-on décider de créer un objet juridique inédit en mélangeant départements et communes, notamment ?

Cela a été rappelé, le préfet Gaudin avait été chargé d'une mission, qui a donné lieu à la création d'une conférence de l'assainissement, mais, comme l'a souligné avec pertinence la rapporteure, celle-ci se réunit annuellement.

Pour ma part, je propose de créer une conférence des territoires, qui aurait vocation à se réunir beaucoup plus souvent. On le voit bien, le manque d'information ne serait pas davantage résolu par le texte qui nous est aujourd'hui proposé, sachant que le conseil d'administration se réunit tous les mois. La question de l'information ne se trouvera pas résolue par la participation des représentants des conseils municipaux des communes au conseil d'administration du SIAAP. Il importe de mieux associer les communes pour mieux les informer, considérant *a fortiori* l'ampleur géographique du champ d'intervention du SIAAP.

N'oublions pas la situation des intercommunalités. Peut-être faudrait-il d'ailleurs les ajouter ?

Se pose aussi la question de la stabilité de la gouvernance, même si vous y avez répondu. Certains pourraient avoir l'impression que les Franciliens sont obsédés par les jeux Olympiques, mais il se trouve que le SIAAP est concerné avec l'organisation d'épreuves dans la Seine et dans la Marne.

L'amendement que je propose semble répondre à la difficulté, soulevée par Alain Richard, de prévoir deux statuts différents au sein du conseil d'administration, certains membres ayant voix délibérative, tandis que d'autres auront voix consultative.

**Mme Marta de Cidrac.** – Permettez-moi au préalable de remercier la ministre pour son avis de sagesse sur l'amendement de réécriture proposé par la rapporteure.

Je l'ai dit dans mon propos liminaire, l'amendement et le sous-amendement proposés respectivement par la rapporteure et Jacqueline Eustache-Brinio recueillent mon assentiment, car ils visent à clarifier la rédaction.

Je répondrai aux critiques soulevées par le président Marseille et par Marie-Pierre de La Gontrie. N'oublions pas que les élus ne sont que les représentants de ces territoires, et donc des habitants. Or en cas d'incident – j'en veux pour preuve l'usine de « Seine aval » –, ceux-ci nourrissent de véritables inquiétudes. Ne nous méprenons pas, entendons-les, et j'espère que le texte, tel qu'amendé par la rapporteure, sera adopté.

Concernant la gouvernance, en prévoyant une voix consultative, le texte va dans le bon sens. Notre rôle est de répondre aux difficultés rencontrées par les élus locaux, sans déséquilibrer la gouvernance actuelle du SIAAP : ce syndicat n'a pas pour l'heure vocation à changer de forme juridique.

Je m'inscris en faux contre le fait que nous légiférerions de manière précipitée, monsieur Marseille. Chaque fois que j'ai interpellé les ministres sur ce sujet, il m'a été répondu qu'il fallait déposer une proposition de loi.

**Mme Catherine Belrhiti, rapporteure.** – Votre suggestion est pertinente, monsieur Richard, mais tel n'est pas l'objet de la proposition de loi. Transformer le SIAAP en syndicat mixte reviendrait à engager une réforme d'ampleur en changeant la nature juridique de cette institution interdépartementale. Nos seuls objectifs aujourd'hui sont de renforcer l'information des élus locaux et de mieux les associer au fonctionnement du SIAAP.

Je souhaite préciser à notre collègue Hervé Marseille que le département des Yvelines n'est pas compétent en matière d'assainissement puisqu'en droit commun, cette compétence échoit aux intercommunalités. L'exercice de la compétence assainissement, confiée au SIAAP, par les quatre départements de la petite couronne est une exception au droit commun qui a été prévue par le législateur. Compte tenu de cette particularité, une modification de sa gouvernance par la voie législative peut se justifier. Par ailleurs, le président du SIAAP n'était pas hostile à une voix consultative des membres du conseil municipal.

Madame de La Gontrie, il n'y aura pas d'effet domino sur les autres syndicats franciliens. Comme je viens de l'indiquer à l'instant, le SIAAP est un syndicat dérogatoire au droit commun, ce qui justifie que les problématiques qu'il pose soient traitées de manière spécifique.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – *Quid* des intercommunalités ?

**Mme Catherine Belrhiti, rapporteure.** – Ce n’est pas le sujet. Nous parlons ici non pas des titulaires de la compétence « assainissement », mais des risques que subissent les communes de la grande couronne et leurs riverains du fait de la gestion de ces installations, gestion aujourd’hui assurée par le SIAAP.

**M. François-Noël Buffet, 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, je vous propose de considérer que le périmètre indicatif de la proposition de loi inclut les dispositions relatives aux modalités de fonctionnement de l’institution interdépartementale compétente en matière d’assainissement collectif des eaux usées des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DE L’ARTICLE UNIQUE SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

##### *Article unique*

**Mme Catherine Belrhiti, rapporteure.** – Je propose, par l’amendement COM-3, une nouvelle rédaction de l’article unique de la proposition de loi, en accord avec son auteur, afin de recentrer le dispositif sur la représentation au conseil d’administration du SIAAP des seules communes remplissant la double condition d’être situées sur le territoire de départements non membres, à savoir, l’Essonne, la Seine-et-Marne, le Val-d’Oise et les Yvelines, et d’avoir sur leur territoire une station de traitement des eaux usées exploitée par ce syndicat. Il vise également à donner à un membre du conseil municipal de chacune des communes précitées une voix consultative aux réunions du conseil d’administration du SIAAP et à améliorer l’information de tous les conseillers municipaux des communes ainsi concernées. Ainsi, ceux-ci bénéficieraient, d’une part, un droit à l’information sur les affaires faisant l’objet d’une délibération au sein du SIAAP ayant une incidence directe ou indirecte sur la gestion des installations de traitement des eaux usées situées sur leur territoire, et, d’autre part, seraient rendus destinataires de droit de la convocation, des documents afférents à celle-ci, ainsi que de la liste des délibérations examinées par l’institution. Il procède enfin à diverses améliorations rédactionnelles.

La rédaction initiale de l’article, si elle a le mérite de rappeler l’indispensable association des élus locaux à la gestion des sites d’assainissement situés sur leur territoire en particulier en cas de crise, apparaît insuffisamment opérationnelle et porter, notamment, le risque de bouleverser les équilibres de représentation existants au sein du SIAAP. Le présent amendement entend ainsi lever ces difficultés, tout en respectant l’intention de l’auteur de la proposition de loi.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Le sous-amendement COM-4 a déjà été présenté.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – L’amendement COM-2 prévoit la mise en place d’une conférence des territoires, en y intégrant les départements.

**M. Alain Richard.** – Le sous-amendement a le mérite d’apporter une précision sur l’objectif et le périmètre des communes qu’il faudrait associer à cette fonction consultative. Je note qu’il y a une fragilité juridique dans la mesure où sont visées les communes situées à

proximité de ces stations. *Quid* des communes de la petite couronne si l'on parle de la prévention des risques ? Je pense notamment à la station d'épuration située à Bonneuil-en-France. Dans une phase ultérieure, il faudra remédier à cette lacune.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Mme Eustache Brinio a remplacé les termes « ou des communes situées à proximité de ces stations ». Tel que le sous-amendement est rédigé, toutes les communes de l'Île-de-France sont visées ! Je comprends son esprit, mais il ne résout pas du tout le problème.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – En tant que sénatrice du Val-d'Oise, je puis vous dire que les maires des communes situées à l'est du département ne se sentent pas concernés. Ce sont les élus locaux des communes situées à proximité des stations d'épuration qui ont exprimé leur inquiétude et souhaitent être informés. C'est la réalité.

**Mme Catherine Belrhiti, rapporteure.** – Je suis favorable au sous-amendement COM-4. Je demande le retrait de l'amendement COM-2.

**Mme Dominique Faure, ministre déléguée.** – J'ai émis un avis de sagesse sur l'amendement COM-3, qui prévoit une voix consultative des membres du conseil municipal. Nous sommes solidaires de la volonté d'information du maire qui accueille une station d'épuration sur sa commune. En revanche, le périmètre géographique est insuffisamment défini. Aussi, je suis défavorable au sous-amendement COM-4. Par contre, je suis favorable à l'amendement COM-2 concernant la mise en place d'une conférence des territoires.

Il y a deux temporalités : l'urgence d'informer la commune qui accueille la station d'épuration et la refonte des statuts, évoquée à plusieurs reprises, une question qu'il conviendra d'examiner.

*Le sous-amendement COM-4 n'est pas adopté. L'amendement COM-3 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-2 devient sans objet.*

*L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est ainsi rédigé.*

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article unique</b>			
<b>Mme BELRHITI, rapporteure</b>	3	Attribution d'une voix consultative à certains élus locaux au sein du SIAAP et renforcement du droit d'information des conseillers municipaux.	<b>Adopté</b>
Mme EUSTACHE-BRINIO	4	Remplacement du critère géographique par celui du risque pour identifier les communes pouvant être représentées au conseil d'administration du SIAAP mais ne disposant pas de station d'épuration sur leur territoire.	<b>Rejeté</b>
Mme de LA GONTRIE	2	Création d'une conférence des territoires auprès du SIAAP	<b>Rejeté</b>

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

*La réunion, suspendue à 9 h 30, est reprise à 9 h 40.*

**Services pénitentiaires d'insertion et de probation - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 10 h 35.*

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION  
DE LOI VISANT À FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS  
DE « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » AU CŒUR DES  
TERRITOIRES**

**Mardi 14 février 2023**

- Présidence de Mme Valérie Létard, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 00.*

**Audition de Mme Laurence Rouède, vice-présidente de la région  
Nouvelle-Aquitaine chargée de l'aménagement du territoire, au titre de  
Régions de France (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.*

**Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la  
cohésion des territoires et de Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès  
du ministre de l'intérieur et du ministre de la transition écologique, chargé des  
collectivités territoriales et de la ruralité (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.*

*La réunion est close à 19 h 10.*



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

Lundi 13 février 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 00.*

### **Audition de Mme Cécile Duflot, ancienne ministre de l'égalité des territoires et du logement**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui les travaux de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, avec les auditions consécutives de cinq anciens ministres chargés de la transition écologique et de l'habitat durable ou des politiques du logement.

Dans ce cadre, nous commençons avec Mme Cécile Duflot.

Madame, vous avez été élue députée en 2012, puis nommée membre du gouvernement, en qualité de ministre de l'égalité des territoires et du logement, ministère de plein exercice, fonction que vous avez exercée pendant près de deux ans.

Après 2017, vous avez travaillé pour une entreprise de serveurs, Octopuce, puis vous avez pris, depuis l'été 2018, la direction de l'ONG Oxfam France. Je précise que c'est aujourd'hui en votre qualité d'ancienne ministre que nous vous recevons.

Votre expérience gouvernementale a notamment été marquée par la préparation et le vote de deux lois, auxquelles votre nom reste associé, la loi « Duflot 1 », relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, et la loi « Duflot 2 », pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, appelée aussi « loi Alur ». C'est donc une période particulièrement importante pour la politique du logement, ce qui concerne évidemment directement notre sujet.

Les objectifs de rénovation énergétique que nous nous étions fixés, notamment la rénovation de 500 000 logements par an, ne sont pas atteints, alors que le bâtiment demeure un secteur particulièrement énergivore et émetteur de gaz à effet de serre. La rénovation énergétique reste également une question sociale, puisque de trop nombreux Français sont en situation de précarité énergétique.

La commission souhaite connaître le bilan que vous tirez de votre passage au Gouvernement. Quels sont, en matière de rénovation énergétique, vos principaux motifs de satisfaction ? Quels sont, au contraire, vos regrets, et les sujets sur lesquels vous auriez souhaité aller plus loin ? Pour ces derniers, quels ont été les obstacles que vous avez rencontrés ? Quels verrous avez-vous identifiés ?

Le fait d'être ministre de plein exercice a-t-il été un atout, ou a-t-il, au contraire, représenté une difficulté pour la coordination avec le ministre chargé de l'écologie et de l'énergie ?

Je veux également vous inviter à nous donner votre analyse des raisons pour lesquelles les objectifs visés ne sont pas atteints. Quels jugements portez-vous sur la politique menée en matière de rénovation énergétique depuis votre départ du Gouvernement ? Cette rénovation bute-t-elle sur des questions de financement, de réglementation, de méthode, d'inconstance ou sur une prise de conscience insuffisante des enjeux ?

Avant de vous laisser la parole pour un propos introductif d'une quinzaine de minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et sera disponible en différé sur le site internet du Sénat, et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Cécile Duflot prête serment.*

Vous avez la parole, madame. Le rapporteur et les membres de la commission d'enquête ici présents auront ensuite des questions à vous poser.

**Mme Cécile Duflot, ancienne ministre de l'égalité des territoires et du logement.** – Madame la présidente, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je dois me livrer à un exercice complexe : il se trouve que j'ai été ministre voilà désormais plus de dix ans et que j'ai arrêté toute activité politique depuis juin 2017. L'audition de ce jour m'a donc amenée à me replonger dans les archives. Si je commets quelques approximations, notamment sur les chiffres, ou si je me trompe dans les dates, je m'en excuse bien volontiers. Ce serait uniquement des défauts de mémoire. Au demeurant, mes archives, y compris personnelles, sont restées et sont à disposition au ministère ; elles sont donc parfaitement consultables.

Je veux commencer par vous raconter une anecdote, qui, je pense, est assez illustrative du sujet sur lequel vous travaillez. J'ai été nommée ministre en 2012, juste après l'élection de François Hollande. Quelques semaines plus tard, Louis Gallois, fraîchement nommé à la tête du programme Investissements d'avenir, demande à me rencontrer. Bien évidemment, j'accède à sa demande, et nous avons un échange sur la fonction de ce programme de relance massive, lancé par Nicolas Sarkozy après la crise de 2008 et dont une partie devait être consacrée à la rénovation thermique des bâtiments. Louis Gallois me dit qu'un budget de 500 millions d'euros avait été prévu pour la rénovation thermique des habitations des plus démunis, mais que 5 millions d'euros seulement avaient été engagés. Il souhaitait donc m'informer qu'il souhaitait réattribuer le reliquat, soit 495 millions d'euros, à... Airbus. Vous imaginez que la toute nouvelle ministre du logement, qui plus est écologiste, a accueilli cette annonce plutôt fraîchement ! Je lui ai expliqué que ça n'allait pas être possible, que je pensais que c'était une erreur, mais que cette sous-consommation

massive était un vrai sujet. Après enquête – je résume à gros traits –, celle-ci s’expliquait assez naturellement, puisque les publics visés par ce programme devaient à la fois avoir des revenus inférieurs au plafond de ressources permettant d’accéder à un logement prêt locatif aidé d’intégration (PLAI), soit environ 60 % du Smic – là encore, je parle de mémoire –, et engager des montants de travaux très importants, de l’ordre d’une trentaine de milliers d’euros...

À la suite de cela, j’ai organisé une rencontre avec l’ensemble des intervenants dans ce domaine, dont les régions, qui étaient assez largement mobilisées – je rappelle qu’elles étaient alors beaucoup plus nombreuses qu’aujourd’hui. L’échange s’est avéré assez intéressant : autour de la table, tout le monde – représentants du monde HLM, de l’Association des régions de France, autres élus, responsables de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe), de l’Agence nationale de l’habitat (Anah) – expliquait que tout allait parfaitement bien, que tout était parfaitement en ordre, et chacun de dérouler le grand talent avec lequel il mettait en œuvre des politiques. J’ai alors rappelé qu’il y avait tout de même vraisemblablement un sujet, puisque cela ne marchait visiblement pas.

Voilà, pour résumer, ce qui a guidé mon action comme ministre pendant ces deux années et ce qui a justifié une première annonce, en janvier 2013 si je ne me trompe pas, de ce que devait être une évolution des manières d’intervenir en matière de rénovation thermique : il fallait non seulement mobiliser de l’argent, mais, surtout, simplifier.

En effet, s’il y a beaucoup de bonnes initiatives, je crois que l’un des principaux handicaps est le morcellement très important des acteurs chargés du dossier. Surtout, certains acteurs privés utilisent de manière très opportuniste des dispositifs qui, en eux-mêmes, peuvent être intéressants – je pense notamment aux crédits d’impôt –, mais qui ont parfois fait l’objet d’utilisations complètement détournées. Les multiples témoignages de démarchages parfois un peu agressifs et de situations abusives – je pense, par exemple, au changement de fenêtres d’une habitation dont le toit n’était pas isolé, ce qui, sur le plan énergétique, est parfaitement absurde – ont conduit le législateur à une grande prudence, notamment lors de l’examen des lois de finances.

Ce morcellement et ces dispositifs, qui, en soi, pouvaient avoir du sens, mais étaient conçus de manière, disons, « désordonnée », ont conduit au résultat que l’on connaît : une capacité très limitée à mettre en œuvre un programme de rénovation thermique. J’ai donc fini par obtenir une sorte de pacte politique avec le Premier ministre.

Était-ce un atout d’être ministre de plein exercice ? Oui, mais c’était aussi un atout d’avoir du poids politique. J’en avais, pour deux raisons : je représentais quasiment le seul parti partenaire de la coalition politique qui existait alors ; j’ai été secrétaire nationale du parti écologiste pendant six ans, ce qui, je pense, fait partie des meilleurs entraînements au rapport de forces qui puissent exister sur le marché de la politique. D’ailleurs, à en juger par les autres personnes que vous allez auditionner, cette école a formé un panel politique qui couvre l’ensemble du spectre politique français actuel, quasiment sans exclusion. Cette double qualité me donnait la possibilité d’obtenir des arbitrages, tant en termes organisationnels qu’en termes financiers.

L’histoire a montré que la mise en cohérence du dispositif et l’abondement de manière extrêmement significative des fonds de l’Anah ont donné de très bons résultats, mais cela a duré très peu de temps, puisque, dès 2014, les choses se sont gâtées. Je tiens à le dire de manière la plus ferme qui soit, le décalage entre les annonces financières et la réalité des

crédits, notamment du fait des gels qui sont souvent opérés par Bercy dès l'été, fait naître des situations de crispation. D'ailleurs, en consultant mes archives, j'ai retrouvé nombre de questions écrites ou orales de parlementaires interrogeant sur la situation de leur territoire. Les dossiers en souffrance s'empilaient dans les tiroirs de l'Anah parce qu'il n'y avait simplement plus de budget. L'année 2014 a été très marquante de ce point de vue.

Pour tout dire, le pacte que j'avais conclu avec le Premier ministre était simple : le montant, très important, serait abondé si le dispositif fonctionnait. Il se trouve que j'ai quitté le gouvernement pour des raisons politiques qui n'ont rien à voir avec le programme de rénovation énergétique, que l'argent a été dépensé beaucoup plus vite que prévu et qu'il n'y a pas eu d'abondement – le Premier ministre avait changé.

Comme l'a très bien dit Valérie Létard, qui a été présidente de l'Anah et qui connaît parfaitement le sujet, en raison de la restriction de ses crédits, doublée de la diminution, après le Brexit, du prix du carbone, qui a aussi fait baisser ses ressources, et malgré un abondement de 50 millions d'euros – si je ne me trompe pas – pris sur les crédits de ce qui devait déjà s'appeler « Action Logement » – et non plus « 1 % Logement » –, le budget de l'Anah n'était pas suffisant pour tenir les engagements qui avaient été pris.

L'autre élément qui avait rendu la chose très facilitatrice était la création d'un guichet unique, accessible *via* un numéro de téléphone, et l'obligation, pour l'ensemble des acteurs, dont les collectivités locales, de communiquer leurs données et de renvoyer l'ensemble des interlocuteurs, notamment les personnes physiques, vers ce guichet.

Bien sûr, le morcellement et la complexité rendent le montage des dossiers extrêmement périlleux. Selon moi, il n'est pas besoin d'aller chercher plus loin. Nous disposons de professionnels formés et dotés d'une capacité à monter en puissance si nécessaire. Si l'effet de levier permis par la mobilisation de l'argent public est un vrai sujet, celui-ci est extrêmement bien utilisé à deux titres.

Une étude britannique assez ancienne a évalué les économies sur le financement de l'équivalent de l'assurance maladie résultant de l'investissement dans la rénovation thermique, notamment s'agissant des personnes âgées – on sait très bien que la précarité énergétique, au-delà de ses conséquences sociales et de confort, a des incidences significatives sur la santé. Il se trouve que, pour travailler, depuis presque cinq ans, dans une organisation de culture anglo-saxonne, ce genre d'études, dont nous sommes peu familiers en France, sur le bon usage de l'argent public ne me choque pas : au-delà de l'aspect moral et de la satisfaction d'avancer vers davantage de justice sociale, cela me paraît même très intéressant.

En outre, les travaux de rénovation thermique sont aussi un investissement d'argent public très rentable, puisqu'il s'agit d'une activité parfaitement non délocalisable, qui fournit de l'emploi local. J'ignore si des études ont été réalisées sur l'impact d'un euro d'argent public investi dans la rénovation thermique sur la création de richesses et la diminution du chômage – je ne saurais moi-même l'évaluer –, mais je suis sûre qu'elles seraient fort intéressantes à conduire, parce que les résultats en seraient très frappants.

Autre élément très important, me semble-t-il : le recul de l'investissement des collectivités locales. Si la question des logements est importante, un investissement volontariste dans le tertiaire, notamment dans les bâtiments publics, dans le respect du

patrimoine et des prérogatives des architectes des Bâtiments de France, est, pour moi, un levier clé, qui a été sous-utilisé.

À ce sujet, j'ai en mémoire des discussions extrêmement vives sur l'opportunité d'investissements de la Caisse des dépôts et consignations pour aider les collectivités locales à conduire une vraie politique d'économies d'énergie un peu plus larges, mais aussi de rénovation de leur patrimoine. Il faut savoir que de nombreuses collectivités locales possèdent des bâtiments construits dans la pire période, les années 70-80, à savoir des bâtiments consommateurs d'énergie, y compris, parfois, avec des systèmes de chauffage eux aussi très énergivores. La conjonction de ces deux phénomènes était, de mon point de vue, un frein important.

Pourquoi le bilan que je tire de mon expérience est-il nuancé ? Parce que ça s'est arrêté, mais aussi parce que ça a marché : pendant une courte période, il y a vraiment eu un effet considérable au sein de l'Anah. Je pense qu'il serait intéressant que vous entendiez les personnes qui étaient présentes à cette époque, parce qu'elles en ont sans doute un souvenir plus précis que le mien. Quoi qu'il en soit, le bilan qui avait été tiré au bout d'un an était très positif, parce que l'appétence était forte – je pense qu'aujourd'hui, dix ans plus tard, elle serait encore beaucoup plus importante. La rénovation thermique, notamment des bâtiments des particuliers, n'est pas possible sans l'effet de levier du financement public, d'abord parce que celui-ci est un outil de motivation, ensuite parce que l'écart entre le taux d'investissement et le taux de rentabilité peut être beaucoup trop important pour un certain nombre de propriétaires personnes physiques – ce n'est pas le cas pour les personnes morales, que ce soit les entreprises ou les collectivités locales.

Je pense qu'il y a deux angles morts. Le premier est celui des propriétaires bailleurs. Le dispositif qui permet de contribuer aux travaux d'économie d'énergie en échange du conventionnement Anah est un bon dispositif, mais il serait beaucoup plus efficace s'il était plus contraignant. Les avancées législatives permettront sans doute qu'il le soit, mais je crains un angle mort. Je fais écho à un débat, qui, à l'époque, était vif, avec les organisations de protection de l'environnement, qui étaient très volontaristes sur l'éviction des passoires thermiques classées G de l'autorisation de location. Ce débat a été résolu, ces logements étant concernés par le décret relatif aux logements décents. Je me permets d'alerter votre commission d'enquête sur le risque que les logements qui ne peuvent plus être loués ne soient massivement rachetés par des gens qui auront les moyens d'investir pour y effectuer des travaux, donc pas forcément à un tarif très intéressant et avec une concentration du patrimoine locatif qui a déjà été très bien identifiée par l'Insee et qui, à mon avis, est un problème qui dépasse celui de la rénovation énergétique.

En matière de logement, une vision globale des enjeux, tenant compte du prix des loyers, du prix du foncier et de la consommation thermique des bâtiments, me paraît absolument nécessaire, puisque disposer d'un logement est un besoin fondamental de l'être humain : on a besoin d'un abri comme on a besoin de boire ou de manger. Je crois que l'intervention de la puissance publique, sur ces sujets, est absolument essentielle.

Je souhaite porter à votre réflexion un élément concernant les embardées diverses et variées et l'absence de constance. Je trouve très intéressant que vous vous demandiez pourquoi les objectifs annoncés ne sont pas atteints. En l'occurrence, les objectifs que j'avais annoncés quand j'étais ministre ne l'ont pas été parce que l'abondement qui avait été « promis » par le Premier ministre si le dispositif fonctionnait n'a pas été mis en œuvre. Je pense que ces embardées sont aussi de nature à freiner durablement les initiatives. Monter un

dossier est très complexe et demande beaucoup d'énergie, ce qui conduit à une perte en ligne considérable et, au fil des années, à un épuisement des acteurs. Je pense que c'est quelque chose de nouveau.

Je suis désormais convaincue qu'il est absolument nécessaire, pour s'attaquer à ce sujet, d'avoir un service public de la rénovation énergétique qui soit un guichet unique, s'agissant notamment des différents financements possibles par les collectivités locales, mais aussi – j'y tiens – qui soit capable de fournir une expertise honnête. En effet, l'absence d'objectivité sur la priorisation des travaux à effectuer dans un logement peut déboucher sur des aberrations et sur une dépense d'argent qui n'aura pas d'effet en matière d'économies d'énergie.

Si la suppression par le législateur de tout un tas de crédits d'impôt était positive, au sens où elle a permis d'éviter des abus, elle était aussi négative, parce que ces crédits pouvaient être parfaitement utiles.

La nécessité d'un diagnostic objectif et d'une priorisation des travaux doit être beaucoup plus partagée. Je vais lancer une pierre dans le jardin des écologistes : les discussions que j'ai eu l'occasion de mener avec certaines associations écologistes ont été difficiles, car elles considéraient qu'il n'y avait point de salut en dehors d'une rénovation globale aboutissant à un bâtiment basse consommation. Pour certaines, gagner quelques pas n'était pas suffisant, et le résultat ne comptait pas. Je l'entends bien sur un plan théorique. Il est vrai que certains travaux présentés comme relevant de la rénovation énergétique sont absurdes – j'ai mentionné, tout à l'heure, l'exemple du remplacement des fenêtres quand le toit n'est pas isolé. C'est la raison pour laquelle il me semble absolument décisif que le diagnostic énergétique préalable soit établi de manière objective, et non par celui qui a intérêt à réaliser les travaux.

Je fais le lien avec la loi Alur : beaucoup ont considéré que les diagnostics préalables aux ventes de logements étaient abusifs. Je pense, au contraire, qu'ils sont très utiles lorsqu'ils sont bien faits. Avant la loi Alur, des personnes qui venaient d'acquérir des biens se rendaient compte, quelques mois plus tard, qu'elles ne pouvaient pas payer le chauffage de leur habitation et se retrouvaient surendettées...

Ces dispositions font partie de mes fiertés. Je le dis de manière très modeste, parce qu'elles ne sont pas sorties de mon cerveau : elles ont été inspirées par les propositions d'un certain nombre de parlementaires, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Ce sont de bonnes avancées, mais il faut désormais faire un pas plus loin. De fait, sans le guichet unique, on ne parviendra pas à massifier les objectifs de rénovation thermique. Il faut également un élément de sécurisation financière. Je sais que les lois de programmation ne sont plus à la mode, sauf sur le sujet militaire, mais je pense que, si l'on veut lancer de grands travaux qui nous permettent à la fois d'assurer la transition énergétique, d'essayer de tenir notre stratégie nationale bas-carbone (SNBC), mais aussi de nous préparer à l'adaptation nécessaire pour tenir compte du changement climatique, il faut absolument une loi de programmation qui sécurise, pour l'ensemble des acteurs, comme pour les particuliers, une trajectoire dans la durée. Je suis absolument résolue sur ce point, parce que l'échec de ce qui a été annoncé par la ministre Cécile Duflot en 2013 est écrit dans une réponse à une question du Sénat, qui dit de manière très claire que les crédits de l'Anah ont été gelés au mois de juin de l'année 2014... Par conséquent, les objectifs qui avaient été affichés et même les dossiers qui existaient dans les tiroirs de l'Anah ne pouvaient être mis en œuvre.

Cela semble complexe, mais c'est finalement assez simple. Comme toutes les politiques d'ampleur, je pense que la rénovation énergétique nécessite une organisation simplifiée et une visibilité dans la durée, de la même manière que, quand on investit dans un grand programme industriel, on élabore un scénario d'investissements sur plusieurs années. Étonnamment, l'État, qui a vocation à être pérenne, n'est pas capable de le faire. Je pense que c'est une faute, une erreur, et que ce n'est pas tellement le fait des ministres qui se sont succédé aux responsabilités.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Vous pensez que la volonté politique y était ?

**Mme Cécile Duflot.** – Tout le monde est d'accord sur la rénovation thermique des bâtiments ! Contrairement à l'encadrement des loyers, par exemple, cette politique ne fait pas débat.

Pourquoi ne parvient-on pas à mettre en œuvre une politique qui met tout le monde d'accord ? Pour répondre à cette question, la création de votre commission d'enquête est intéressante. Pour ma part, j'estime que c'est parce que l'on ne tient pas sur l'argent dans la durée. Pour n'avoir travaillé que dans le secteur privé avant de devenir ministre, j'ai été très surprise de la vision court-termiste avec laquelle est piloté le budget d'un grand pays comme la France. Je dois le dire, mes discussions budgétaires avec les différents ministres du budget ont parfois été désespérantes, la « norme de dépenses » étant la chose la plus stupide que j'ai connue de toute ma vie. N'importe quel investisseur signe dans la seconde si vous lui prouvez qu'investir un euro peut rapporter 1,3 euro à l'échéance de cinq ans ! N'importe quel investisseur, sauf l'État...

Je le dis, les règles budgétaires telles qu'elles sont mises en œuvre aujourd'hui dans la loi de finances me semblent, dans un certain nombre de cas, complètement absurdes et contre-productives, et le bilan que je tire de cette politique est finalement assez rageant – vous me permettez de m'exprimer avec la franchise qui m'est coutumière, et que mon éloignement des cercles parlementaires a encore renforcée.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Merci pour ces premiers éléments.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Merci pour vos propos, qui brassent l'ensemble de notre sujet. Tout le monde s'accorde sur la nécessité et les objectifs de cette politique, mais, depuis dix ans, ces objectifs n'ont pas été atteints. Nous piétons, alors que des actions s'empilent.

En 2012-2013, vous avez été la première à donner l'orientation de 500 000 logements rénovés, avec le projet de Points rénovation info service, sorte de porte d'entrée pour bénéficier d'ingénierie et d'accompagnement. Les premières lignes de cette politique publique étaient là dès 2012. Il y a le sujet financier, mais aussi des ajouts réalisés, créant une sorte d'usine à gaz : on a modifié les dispositifs à de multiples reprises, voulu s'appuyer sur les territoires, puis arrêté ces mesures... Le crédit d'impôt est devenu MaPrimeRénov'... Depuis 2013 jusqu'à aujourd'hui, comment percevez-vous ces changements ?

Vous avez réfléchi à un passeport de la rénovation thermique, initiative intéressante pour connaître les étapes à franchir jusqu'à obtenir un bâtiment basse

consommation (BBC). Or ce dispositif a été perdu de vue ; MaPrimeRénov' ne finance qu'un élément, sans cohérence avec le reste... La loi Climat n'a pas repris l'idée de ce « carnet de santé » du bâtiment. Pourquoi ?

Nous avons reçu M. de Rugy et Mme Royal : quels liens doit-il y avoir entre le ministère de l'écologie et celui du logement ? Avez-vous rencontré des difficultés dans vos relations avec le ministre de l'écologie, notamment pour la résorption des passoires thermiques ? Ne pas louer des bâtiments classés G risque de réduire le nombre de logements sur le marché. Les orientations des deux ministères peuvent être contradictoires, avec des enjeux différents.

**Mme Cécile Duflot.** – Il y a un piège dans lequel sont obligés de tomber les ministres : faire des annonces. Il est quasiment impossible de continuer une politique initiée par d'autres, même si on l'approuve, surtout lorsque la majorité a changé.

Une loi de programmation permettrait d'établir une sorte d'accord général. La loi Alur avait été votée par de nombreux groupes politiques, y compris en dehors de la majorité. Il faut un vrai travail parlementaire sur ces questions, qui touchent tous les élus locaux, de manière transpartisane. Ces derniers le savent bien : la politique du logement ne se résout pas par des coups de menton.

Malgré les divergences sur certains sujets, on peut arriver à des consensus. L'idée d'une garantie universelle des loyers (GUL), abrogée par la loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan), m'a été donnée par Jean-Louis Borloo, car la garantie loyers impayés (GLI) et la garantie des risques locatifs (GRL) – devenue « garantie Visale » (Visa pour le logement et l'emploi) – ne fonctionnaient pas. C'était une idée réfléchie de mon prédécesseur ; je pense que l'on y reviendra. Mais on préfère changer de nom le dispositif et faire une grande annonce pour bénéficier d'une dépêche de l'Agence France-Presse (AFP)...

Certes, il peut y avoir des difficultés entre ministres pour savoir qui fera l'annonce, mais, pour ma part, je n'ai pas eu connaissance de problèmes. J'ai devant les yeux le premier bilan, conjoint, des ministres de l'écologie Philippe Martin et de l'environnement Cécile Duflot du 6 mars 2014, qui ne mentionne aucune tension : 27 000 projets ont été enregistrés par l'Anah au second semestre 2013, contre moins de 4 000 auparavant ; le rythme des rénovations a été multiplié par cinq, avec 1,2 milliard d'euros distribués ; un numéro de téléphone unique était dédié. Cela a bien fonctionné en raison d'un double portage politique au sein du Gouvernement.

Les grandes avancées des lois sur le logement ont eu lieu lorsqu'existait un ministre de plein exercice ayant l'oreille du Premier ministre ou un poids politique personnel, et jamais à d'autres moments.

La loi Alur a réglé des dispositions qui étaient en souffrance depuis vingt-cinq ans : ainsi, les droits de vote dans les copropriétés n'avaient jamais été à l'agenda du ministère de la justice, alors compétent sur ce sujet. Grâce à un accord politique avec Christiane Taubira, je m'en suis occupée, et cela s'est bien passé.

Je crois fondamentalement à la politique et à l'utilité des ministres lorsqu'ils ont une certaine autonomie, qu'ils ne sont pas seulement des porte-voix lisant des éléments de langage, et qu'ils ont un cabinet ministériel suffisamment robuste pour dépasser les habitudes

de l'administration. Je suis profondément convaincue de l'efficacité de la politique. Il n'y a pas de contradiction à ce qu'il y ait deux ministères.

Depuis que l'énergie est intégrée au ministère de l'écologie, l'espace de travail de celui-ci est suffisamment vaste pour qu'il soit occupé par d'autres sujets. Avoir seulement un troupeau de secrétaires d'État dont les directeurs de cabinet sont membres de son propre cabinet n'est pas très utile. Mais, si les gens travaillent en bonne intelligence, c'est bien plus efficace. Mon expérience l'a montré. Je n'ai pas eu de difficultés à travailler avec Philippe Martin ni avec Delphine Batho, même si nous sommes toutes deux des personnalités assez fortes et autonomes. Lorsque vous passez des accords politiques avec des personnes solides, vos politiques publiques sont plus efficaces.

Tout cela explique la création de MaPrimeRénov'. Quand on réduit une politique, on essaie de la rhabiller : on a prétendument mis fin au guichet unique pour gagner en souplesse...

Dans l'histoire récente, nous avons eu, durant ces six mois, 1,2 milliard d'euros sur la table, un seul numéro de téléphone, un pilotage par l'Anah. Même si cela n'a pas duré longtemps – cela aurait peut-être pu se maintenir si j'étais restée plus longtemps en poste –, cela a marché. Voilà la bonne méthode.

Le passeport est la même chose que le fonds travaux. En matière de politique publique du logement ou de gestion des travaux, il faut prendre en compte le facteur temps : rien ne se fait instantanément. Alors que l'on peut changer les règles du chômage du jour au lendemain, pour rénover une copropriété, entre la première assemblée générale de copropriété et la fin des travaux s'écoule au minimum deux ans. Il faut un management du temps, et savoir gérer la durée. Peut-être pouvez-vous mettre en lumière ce point. Sans durée et sans constance, cette politique publique ne peut pas fonctionner. Lorsqu'elle est l'otage des annonces ou du rhabillage budgétaire, avec un nouveau nom et une microcampagne de publicité, cela ne peut pas marcher.

S'agissant des travaux uniques, j'entends le discours des écologistes sur la vision globale. C'est pour cela que nous avons eu l'idée de passeports, pour savoir par quoi commencer lorsque l'on ne peut pas tout rénover d'un coup – les fenêtres, le jour sous la porte... Il n'y a pas de règles, et il faut s'adapter à chaque bâtiment. Nous avons besoin de durée, de constance et d'expertise. Certains bâtiments doivent être isolés par l'extérieur, mais, pour d'autres, c'est absurde. L'isolation par l'intérieur peut réduire le nombre de mètres carrés, donc la valeur du patrimoine. Il faudrait peut-être pondérer cette valeur entre la qualité énergétique du bâtiment et le nombre de mètres carrés.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Quelle est la place des territoires dans l'accompagnement de ces politiques ?

**Mme Cécile Duflot.** – Chaque collectivité veut avoir sa politique. À l'époque, de nombreux écologistes étaient présents dans les conseils régionaux, et chacun avait inventé son dispositif. C'est légitime de vouloir le défendre, mais complexe à appréhender, puisque l'on ne peut pas faire une grande campagne nationale pour annoncer un montant de subvention précis pour des ménages en particulier. Il faut de la visibilité. Avoir un guichet unique avec des spécialistes sachant monter des dossiers de subvention multiples est important.

C'est bien qu'il y ait des initiatives locales, car les besoins de rénovation thermique sont évidemment différents entre Nice et Béthune, que ce soit pour l'humidité ou le confort l'été... Des règles univoques sur tout le territoire peuvent poser problème. Un service public de la rénovation pourrait s'appuyer sur des dispositifs existants.

La loi Alur a mis en œuvre les observatoires des loyers, afin de comparer et piloter les politiques publiques, territoire par territoire, avec une même méthodologie. En 2012, nous n'avions aucune visibilité sur la réalité du prix du logement et des loyers selon les territoires – un problème pour définir une politique du logement ! Disposer d'une méthodologie commune s'appuyant sur les départements, les régions ou les métropoles, associant les associations de collectivités, suffisamment structurées, serait une bonne chose. La mise en cohérence des interventions des collectivités territoriales est très utile ; en Île-de-France, il n'est pas très compréhensible que l'on bénéficie d'aides différentes d'un trottoir d'une rue à un autre, au seul motif que l'on changerait de commune...

**M. Franck Montaugé.** – Vous avez évoqué votre relation de travail avec Philippe Martin. L'article 22 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) de 2015 prévoyait des plateformes territoriales de rénovation énergétique, avec des artisans, sortes de guichets uniques, afin de rationaliser. Que pensez-vous de ces dispositifs mis en œuvre après votre départ ? Dans votre poste, éventuellement avec le ministère de l'écologie, aviez-vous déjà conceptualisé ce dispositif opérationnel pour répondre aux demandes d'information et aider à mettre en œuvre la rénovation énergétique ?

**Mme Cécile Duflot.** – Honnêtement, je ne peux dire ce qu'il en est aujourd'hui, car j'ai choisi de ne plus être investie sur ces sujets – pour un ancien ministre, cela permet de ne pas être aigri ni de se trouver en conflit d'intérêts... C'était la déclinaison opérationnelle des Points rénovation info service que nous avons mis en place avec Philippe Martin : nous avons créé 450 guichets uniques d'information en utilisant l'existant, comme les Points info énergie, et nous voulions passer à l'étape suivante de guichet unique de mise en œuvre. C'est le bon chemin.

Il faut avoir non pas un modèle unique en préfecture, mais une méthodologie commune et un accès unique, comme le numéro Azur, que nous avons instauré : on pouvait appeler de n'importe où ; en fonction de votre adresse, on savait où vous renvoyer.

Je ne peux répondre précisément sur la mise en œuvre, mais c'est cela qu'il faut faire, notamment avec les entreprises reconnues garantes de l'environnement (RGE), un pas intéressant pour créer une *task force* répondant aux défis énergétiques.

**M. Franck Montaugé.** – Selon la loi TECV, les collectivités territoriales étaient impliquées par les plateformes territoriales de rénovation énergétique (PTRE), qu'elles pouvaient déléguer par une délégation de service public (DSP), tandis que les régions, avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), ont aussi été responsabilisées sur ce sujet. C'était un maquis fort complexe, avec une répartition entre collectivités qui interroge...

**Mme Cécile Duflot.** – C'est ce que je disais : chacun veut avoir sa propre politique, son dossier de subvention avec le nouveau logo qu'il a lui-même créé, pour que chacun sache que c'est telle région et le président Untel qui a donné tant ; le dossier de subvention précédent n'est plus recevable... Ce n'est pas possible ! On pourrait imaginer de prévoir un dossier avec tous les logos et une lettre avec les photos de tous les présidents de

collectivité, car il est légitime de savoir quelle collectivité participe, mais cela doit être simple pour les utilisateurs...

Des progrès sont possibles : des situations ont été débloquées avec les copropriétés à Paris, pour un patrimoine ancien, dense, enclavé et complexe. Des évolutions législatives peuvent être réalisées sur les servitudes de cours communes et les autorisations des copropriétés voisines. Cela a avancé, mais vous risquez de vous heurter au droit constitutionnel de propriété.

Voilà la clef ; certains abandonnent des projets de rénovation énergétique faute de connaître toutes les possibilités de subventions. Le guichet unique est essentiel, d'autant plus que différents acteurs sont mobilisés.

**M. Laurent Somon.** – Il y a un risque d'éviction des passoires thermiques, remises à la vente et qui concentreraient les investisseurs. Ne s'oppose-t-il pas, avec la suppression de certains dispositifs fiscaux, comme le crédit d'impôt, à l'encadrement des loyers, qui n'incite pas les bailleurs à réaliser des travaux de rénovation thermique s'ils n'ont pas de retour sur investissement ?

J'entends qu'il faille un guichet unique, un diagnostic global, une loi de programmation. Pourquoi n'arrive-t-on pas à faire, sur le logement, une politique globale similaire à celle qui a été réalisée en matière de rénovation urbaine avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) ? S'il y a des incidences politiques ou personnelles, souvent, on décide de modifier la loi en raison des échecs des précédentes majorités.

Il en est de même pour les collectivités locales, qui, souvent, accompagnent les politiques étatiques lorsqu'elles sont insuffisantes. Désormais, la compétence logement est transférée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il faudrait trouver la trame la plus efficiente entre politique globale de l'État et efficacité locale. Ne faudrait-il pas plutôt faire appel aux départements, qui soutiennent déjà les personnes en difficulté ? On pourrait, ainsi, trouver des solutions pour un meilleur logement et un meilleur cadre de vie.

**Mme Cécile Duflot.** – Votre commission d'enquête fera peut-être avancer les choses ! Le renchérissement du coût de l'énergie modifie les priorités. Je vous renvoie aux chiffres de mars 2014. Nous avons mobilisé 1,2 milliard d'euros, ce qui n'est pas énorme : c'est une politique accessible, qui est possible. C'est ainsi que je voyais les choses. Nous n'avons pas eu le temps de faire voter une loi de programmation, mais nous voulions rationaliser et fluidifier, afin que le demandeur ne remplisse qu'un dossier, et non 36, ensuite transmis à tous les acteurs.

Cela ne heurte pas la question de l'encadrement des loyers, car on peut avoir des loyers élevés et des charges très élevées. Comment financer la rénovation de ces logements ? Plutôt que de les vendre, il faut travailler avec les bailleurs.

Certes, en Île-de-France, la société d'économie mixte (SEM) est en voie de disparition. Mais on peut imaginer un portage financier pour réaliser ces travaux pour le compte de tiers. Par exemple, on pourrait rénover plusieurs logements simultanément. L'ouverture du prêt à taux zéro (PTZ) aux copropriétés en 2013-2014 fonctionne plutôt bien. Il permet d'éviter que chaque copropriétaire ne parte en chasse d'un PTZ.

Pour maintenir un parc accessible, mieux vaut financer ces travaux de rénovation plutôt que d'augmenter le prix des loyers. Depuis les années 1960, la part consacrée au logement dans les dépenses contraintes des ménages a énormément augmenté, notamment pour les plus précaires, mais aussi jusqu'au quatrième décile, à la différence des ménages les plus aisés. Cette part ne doit pas être augmentée.

Au travers de la loi Élan, une majorité différente de celle de François Hollande a restauré cette mesure, notamment pour les petits logements et les studios ayant vu leur loyer augmenter fortement, car les élus y vont vu une utilité.

Il est possible de poursuivre une politique du logement poursuivant ces deux objectifs simultanément. La puissance publique est légitime pour intervenir sur ce point et peut créer des outils.

On a confié à l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) le portage pour gérer les copropriétés dégradées. Dans le sud-est de la France, le scénario noir prévu déjà il y a dix ans va se réaliser : nous aurons une nouvelle génération de copropriétés dégradées, avec des bâtiments des années 1970 et 1980 dont les propriétaires vieillissants ne peuvent assurer l'entretien. Beaucoup ont des ascenseurs nécessitant des coûts importants de rénovation.

Il faudra faire un Anru des copropriétés, de la même manière que pour le logement social. Il faut un outil solide. Ces copropriétaires privés n'ont pas les moyens de cet investissement ; si le risque et le coût sont mutualisés plus largement, c'est beaucoup plus simple.

Il existe de nombreux outils, comme les anciens dispositifs Pact (propagande et action contre les taudis), Arim (associations de restauration immobilière), qui pourraient être diversifiés, remusclés, mobilisés. Il faut avoir une politique globale et tenue dans la durée.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Quelle est la bonne répartition des compétences entre les collectivités ? Le logement ne relève plus de la compétence des départements, alors que le cœur de leur action reste le social. Cette organisation territoriale n'est-elle pas un frein supplémentaire ?

**Mme Cécile Duflot.** – Je suis très tentée de vous répondre sur l'organisation territoriale de la France, mais tel n'est pas l'objet de votre commission. Il faut faire avec le monde tel qu'il existe... Je suis peut-être la « réalo » de service, mais, si l'on attend d'avoir l'organisation territoriale parfaite avant de rénover, rendez-vous lorsque la température sera montée de 4 degrés... Il faut créer de la fluidité. Il faut à la fois fixer une orientation collective claire et laisser aux territoires la latitude de s'organiser dans un cadre défini.

Nous devons fixer des objectifs et savoir quel est le cadre global, puis laisser s'exprimer les initiatives locales. Dans certains territoires, on sait que telle ville s'oppose à sa métropole, alors qu'ailleurs le département fonctionne bien avec telle intercommunalité... Il faut s'adapter à la réalité des territoires, tout en donnant un cap et des moyens clairs.

**Mme Sabine Drexler.** – Comment doit être appréhendée l'isolation du patrimoine bâti non protégé comme les fermes, les maisons de bourg ou de village ? Actuellement, seuls les monuments historiques et les bâtiments protégés sont protégés dans les documents d'urbanisme et font l'objet d'un traitement spécifique.

Pour les autres, les calculs et les préconisations des diagnostics de performance énergétique restent identiques – ils valent pour une ferme de quatre cents ans et un bâtiment des années 1970 ! Cela conduit à des isolations inadaptées, avec des dégâts irréversibles : on a posé du polystyrène sur des maisons à pans de bois en Alsace. Ou alors on renonce à rénover, et les bâtiments sont abandonnés avant d’être détruits dans le cadre du zéro artificialisation nette (ZAN).

**Mme Cécile Duflot.** – Je vais me faire de nombreux ennemis... J’ai énormément de goût pour le patrimoine bâti de la France, du fait de sa diversité et de son histoire, mais je suis aussi une écologiste convaincue de la nécessité de diminuer les émissions et d’isoler les bâtiments.

J’ai vu, dans certains cas, des architectes des Bâtiments de France très rétifs, voire fâchés. Résultat, à la fin, on ne fait plus rien, et on laisse les bâtiments s’écrouler. Ce n’est pas tout noir ou tout blanc, mais gris clair ou gris foncé. Sans aller au BBC pour certains bâtiments, on peut faire beaucoup mieux. Il y a une question de formation et de savoir-faire des architectes – certes, la culture change avec les jeunes générations. En France, on aime beaucoup le geste architectural. Les architectes voulaient faire du neuf et publier dans une revue pour exister, tandis que le travail de rénovation et de réhabilitation était délaissé et très méprisé. Restaurer une ferme du XVII<sup>e</sup> siècle en laissant respirer les murs semblait moins intéressant.

Justement, nous devons pouvoir parfois isoler par l’extérieur. Il y a plein d’endroits où les bâtiments sont bardés, et ils ont souvent évolué dans le temps. Il faut faire avec professionnalisme. Le rôle et la responsabilisation des architectes sont intéressants. On pense souvent que l’on pourrait passer directement du diagnostic aux travaux, avec des matériaux existants et en lien avec les entreprises. Mais, dans certains cas, le recours aux architectes peut être très utile.

Les parcs naturels régionaux ont beaucoup travaillé sur des guides de rénovation, de même que les conseils d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement (CAUE). Nous avons une richesse d’informations et les professionnels compétents.

On pourrait organiser de façon plus fluide la mise en œuvre du financement, et dire que, dans telle région, il est mieux de faire comme ceci pour les bâtiments en brique, et comme cela pour les pans de bois... Mais, actuellement, cela n’existe pas, alors que les compétences techniques existent, sans être mises en œuvre. De nombreuses solutions sont possibles. Certes, parfois, ce ne sera pas très satisfaisant. Garder certaines formes de fenêtres anciennes, à baïonnette, sera plus compliqué, mais on peut vouloir les garder tout en isolant mieux les combles...

Dans l’histoire de France, il y a eu de nombreux moments où des architectes de l’État ont eu une grande inflexion : cela a abouti aux cités, à des zones d’urbanisation prioritaire, avec plus ou moins de bonheur, mais aussi à de grandes réflexions nationales sur ces sujets.

Il faudrait une grande réflexion sur le patrimoine et la rénovation thermique, avec de vrais spécialistes, des exemples étrangers, et sans crispation des uns ou des autres contre des écologistes qui voudraient rénover avec un bardage uniforme, des fenêtres moches et qui détestent le patrimoine, ou, au contraire, contre les défenseurs du patrimoine qui refusent le moindre panneau solaire en raison d’un demi-huitième de co-visibilité avec l’église

Saint-Ambroise, sympathique mais datant du XIX<sup>e</sup> siècle et dont l'intérêt patrimonial est limité, d'autant que le toit est à moins de 500 mètres, mais dans l'autre sens... On peut trouver des terrains d'entente. Je vais me fâcher avec tout le monde, mais je suis une écologiste attachée au patrimoine architectural, notamment au petit patrimoine non protégé - il ne va rien arriver au grand patrimoine protégé, comme le château de Versailles ou le Sénat... Par exemple, il faut conserver certaines façades de rue à Dieppe, qui reflètent l'histoire, et sur lesquelles il faut travailler intelligemment. On ne pourra pas demander aux propriétaires, voire aux copropriétaires, de tout financer.

Nous n'avons pas non plus des milliers de différences patrimoniales en France : on pourrait créer un guide de bonnes pratiques utiles pour les professionnels, qui pourrait être intégré dans le dispositif RGE. Au-delà des savoir-faire techniques, sur la manière de poser une fenêtre, on pourrait y ajouter des éléments relatifs aux différents patrimoines architecturaux du pays.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Vous-même, vous ne vous êtes pas attelée à régler ce sujet lorsque vous étiez ministre. Mais vous aviez d'autres priorités...

**Mme Cécile Duflot.** – La supervision des architectes est historiquement confiée au ministère de la culture. Une cotutelle pourrait être vraiment utile. Il faut remettre de l'architecture et de la pensée architecturale dans la politique du logement, et valoriser de jeunes architectes voulant rénover des bâtiments en brique de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

**Mme Amel Gacquerre.** – Oui, il faut une approche globale en matière de logement et poser sur la table tous les dispositifs. Mais il y a, parfois, des effets pervers. Ainsi, l'obligation de ne plus mettre de passoires thermiques sur le marché à partir de 2025 va restreindre le nombre de logements disponibles sur le marché locatif. Compte tenu des conséquences, ne faut-il pas revoir l'échéancier ?

La limite n'est pas seulement économique ou financière : elle se pose en termes de matériaux et de main-d'œuvre.

Vous avez quitté la sphère politique, mais vous tenez un discours encore très engagé. Demain, si l'on vous redonnait ce ministère, quel budget demanderiez-vous, et quels seraient vos objectifs ?

**Mme Cécile Duflot.** – Le risque d'éviction est réel, mais je pense qu'il existe aujourd'hui au profit du logement de type Airbnb.

Je rappelle que plus de 80 % des logements dans lesquels nous vivrons en 2050 sont déjà construits. Les logements ont cette particularité de ne pouvoir être délocalisés, même lorsqu'ils subissent l'encadrement des loyers, et de ne pas se construire par génération spontanée. Il faut donc faire avec le patrimoine tel qu'il existe. La question est de savoir ce que l'on en fait.

Je me souviens avoir eu des discussions avec la Fondation Abbé Pierre à ce sujet : tout le monde est résolu au fait qu'il faut rénover ces bâtiments, c'est-à-dire les sortir de la précarité énergétique. Cette solution peut passer par des particuliers, qui achètent moins cher, le coût de la rénovation étant, d'une certaine manière, internalisé.

Sur la question des techniques, ne voyant pas à quoi vous faites référence, je ne peux vous répondre.

Quant au programme général qui serait le mien en tant que néo-ministre du logement, je vous avoue que, étant venue pour rendre des comptes sur ce que j'ai fait il y a dix ans, je ne me suis pas tout à fait préparée à cette question... Quoiqu'il en soit, il est certain qu'il y a des choses que je ferais différemment.

À l'époque, grâce au numéro de téléphone unique, les usagers étaient dirigés vers les bonnes personnes, qui pouvaient leur dire ce à quoi ils avaient droit compte tenu de leur situation financière. Nous avons bien fait, et cela ne nécessitait pas un génie politique particulier ! Il s'agissait juste de se mettre à la place des gens et de constater pourquoi cela ne marchait pas.

J'en viens à la question des moyens : je pense à quelques milliards d'euros. En Allemagne, pour faire baisser le prix du carburant, on a dépensé 100 milliards d'euros l'année dernière. Au reste, l'expérience gouvernementale m'a appris que, dans ce pays, il est plus facile de mobiliser quelques milliards que quelques millions d'euros ! Il y avait 500 millions d'euros dans le programme Investissements d'avenir. On a trouvé des milliards tout à coup... Par ailleurs, c'est de l'argent qui rapporte à l'État : ce n'est pas un don, c'est un investissement, et je ne parle même pas des coûts induits considérables que va provoquer le changement climatique.

Quant à mon engagement, je vous remercie de le saluer, et puis vous assurer qu'il ne faiblira pas.

**M. Michel Dagbert.** – Merci, madame. J'avais gardé en mémoire la liberté de ton qui est la vôtre.

Je souscris pleinement à ce qu'a dit mon collègue Laurent Somon sur les compétences, notamment au niveau départemental : la part des politiques sociales étant prégnante dans l'activité des départements, il ne me semblait pas absurde que ces derniers puissent conserver cette compétence en matière de logement.

Il existe d'ores et déjà un outil, qui s'appelle la conférence territoriale de l'action publique. Je pense que c'est en son sein que les arbitrages doivent être rendus et que l'on doit faire en sorte que les politiques soient lisibles et accessibles pour le citoyen. À cet égard, il me semble qu'il faut vraiment revenir au numéro unique.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Merci beaucoup. Vous nous avez dressé un bilan très intéressant et esquissé des pistes de réflexion qui me semblent mériter d'être creusées.

Nous rendrons nos travaux vers la fin juin.

**Mme Cécile Duflot.** – Merci beaucoup. Je lirai avec intérêt vos travaux, et je vous applaudirai le jour où vous voterez une grande loi de programmation.

Le sujet est absolument essentiel. Je le redis devant vous : s'il faut établir des priorités, il convient de cibler les trois sources d'émissions de gaz à effet de serre que sont le bâtiment, l'agriculture et les transports.

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

## **Audition de Mme Sylvia Pinel, ancienne ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous poursuivons notre séquence d'auditions d'anciens ministres du logement avec Madame Sylvia Pinel.

Madame la ministre, vous avez succédé à Madame Duflot, que nous venons tout juste d'auditionner, en avril 2014. Vous avez occupé ce poste jusqu'en février 2016, date à laquelle vous avez retrouvé votre mandat de députée du Tarn-et-Garonne, avant d'être réélue en 2017. Vous avez exercé votre mandat de député jusqu'en 2022. Je précise que c'est aujourd'hui en votre qualité d'ancienne ministre que nous vous recevons.

Votre expérience gouvernementale a notamment été marquée par la préparation et le vote d'un dispositif auquel votre nom reste associé, le dispositif Pinel relatif à l'investissement locatif.

Ce n'est pas sur ce sujet que nous vous questionnerons aujourd'hui, mais sur celui de la rénovation énergétique des bâtiments.

Votre passage au ministère a notamment été marqué par la préparation et le vote de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 qui a fixé un certain nombre d'objectifs importants – on peut par exemple citer la cible de 500 000 rénovations de logements par an ou encore la suppression des passoires thermiques avant 2025 – et de leviers pour inciter à la rénovation – je pense notamment à la mise en place du crédit d'impôt transition énergétique (CITE).

Notre commission souhaiterait savoir le bilan que vous tirez de votre passage au Gouvernement. Quels sont, en matière de rénovation énergétique, vos principaux motifs de satisfaction et quels sont au contraire vos regrets, les sujets sur lesquels vous auriez souhaité aller plus loin ? Dans ce cas, quels ont été les obstacles que vous avez rencontrés ? Quels verrous avez-vous identifiés ?

Est-ce qu'être un ministre de plein exercice a été un atout ou a présenté des difficultés pour la coordination avec la ministre chargée de l'écologie et de l'énergie ?

Je voudrais également vous inviter à nous donner votre analyse des raisons pour lesquelles les objectifs visés ne sont pas atteints. Quels jugements portez-vous sur la politique menée en matière de rénovation depuis votre départ du Gouvernement ? La rénovation énergétique bute-t-elle sur des questions de financement, de réglementation, de méthode, d'inconstance ou sur une prise de conscience insuffisante des enjeux ?

Avant de vous laisser la parole pour un propos introductif d'une quinzaine de minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je rappelle en outre qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Avant de vous céder la parole, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Sylvia Pinel prête serment.*

**Mme Sylvia Pinel, ancienne ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.** – Votre commission revêt à mes yeux une importance particulière, car lorsque l'on évoque la question du logement, on l'aborde tantôt sous le prisme de la construction, tantôt sous celui de la rénovation, mais il est rare que l'on examine ensemble ces deux aspects pourtant complémentaires. Il ne faut pas en effet opposer ces deux dimensions. Lorsque je suis arrivée au ministère du logement en avril 2014, j'ai ainsi souhaité mener une action globale, avec le plan de relance pour le logement qui a d'abord été présenté en juin, puis complété en août 2014 : l'ambition était de traiter la question de la construction, sans oublier la rénovation. Pour résoudre la crise du logement, il faut agir sur ces deux leviers en même temps. Un ministre doit avoir une vision globale de toute la filière et ne pas opposer les acteurs les uns aux autres.

Je ne m'attarderai pas sur la construction aujourd'hui, mais cet aspect est important pour fluidifier les parcours résidentiels : lorsque l'on procède à la rénovation d'une copropriété dégradée par exemple, il convient d'avoir anticipé la question du relogement.

Le plan de relance avait deux priorités : soutenir la construction – je n'y reviens pas – et développer la rénovation thermique et énergétique. Ce plan a permis de donner une impulsion politique forte.

Un premier axe concernait le parc HLM. Nous avons mobilisé avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) plusieurs outils : le prêt à l'amélioration de l'habitat, l'éco-prêt logement social (éco-PLS) destiné à la rénovation thermique du parc de logements sociaux, et le prêt « anti-amiante » pour financer les surcoûts liés à la présence d'amiante en cas de rénovation globale. Un dispositif de mutualisation financière des ressources des bailleurs sociaux a permis de débloquer 750 millions en trois ans pour rénover le parc social.

Notre action s'est aussi dirigée vers le parc privé. Nous avons pris des mesures pour mieux informer et accompagner les ménages désireux de faire des travaux d'économies d'énergie dans leurs logements : le crédit d'impôt transition énergétique permettait de financer les travaux, à hauteur de 30 %, sans les conditionner à la mise en œuvre d'un plan global de rénovation – cela représentait 1 400 euros par bénéficiaire en moyenne.

Nous avons aussi renforcé le programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) : les aides ont été augmentées et le champ des bénéficiaires potentiels élargi pour concerner 45 % des propriétaires occupants d'un logement de plus de 15 ans. Le programme « Habiter mieux » avait pour objectif de rénover plus de 50 000 logements par an. Finalement, le nombre de rénovations de logements financés par l'Anah, a été multiplié par 4 par rapport à 2012.

Les ressources de l'Anah ont été augmentées afin de lui permettre de rénover plus de 45 000 logements en 2015. Le fonds d'aide à la rénovation thermique avait été renforcé. De même, 250 millions d'euros ont été mobilisés annuellement dans le cadre du programme « Habiter mieux » à cette fin.

De telles mesures n'ont pas eu d'effets immédiats. Les services de l'Anah n'étaient pas préparés à traiter autant de demandes. Mais cette politique a voulu s'inscrire dans la durée. C'est un point essentiel : pour être efficaces, les dispositifs doivent s'inscrire

dans le temps long afin de rassurer les ménages et donner de la prévisibilité aux entreprises. L'octroi du CITE ou de l'éco-prêt à taux zéro (PTZ), dont nous avons d'ailleurs simplifié les modalités, étaient soumis à un critère d'éco-conditionnalité : les travaux devaient être réalisés par des entreprises certifiées RGE (Reconnu garant de l'environnement). Il a donc fallu faire monter en gamme les compétences de notre tissu d'artisans et de PME pour les préparer à faire face au nombre de demandes de rénovations. Or cette montée en compétence de la filière a été lente, en dépit de la présence des financements, et cela a été source de retards.

J'avais aussi souhaité conditionner l'octroi du prêt à taux zéro dans l'ancien à la réalisation de travaux d'amélioration, qui devaient représenter au moins 25 % du coût total de l'opération à financer. Élu(e) local(e), je constatais que nos cœurs de ville ou de village abritaient des logements vacants qui nécessitaient des travaux, mais que les primo-accédants préféraient construire un logement neuf, pour bénéficier d'aides qui n'existaient pas dans l'ancien. Ce prêt à taux zéro a initialement été réservé à 6 000 communes, mais cela manquait de clarté et de visibilité : pourquoi telle commune et pas telle autre, en effet ? C'est pourquoi j'ai décidé de généraliser le dispositif à tout l'ancien ; celui-ci a facilité la primo-accession dans l'ancien ; ce prêt pouvait être couplé à d'autres aides. L'effet a été positif dans de nombreuses communes et l'artificialisation des sols en périphérie a aussi été réduite.

Pour les copropriétés fragiles, problème qui reste encore d'actualité, nous avons adopté un plan triennal avec l'Anah. La difficulté est que l'enjeu va au-delà parfois de la rénovation énergétique ; il s'agit souvent d'habitats insalubres. Nous avons ainsi mobilisé 60 millions pour accompagner les collectivités territoriales dans le traitement de ces copropriétés, et nous avons créé les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCoD). La première a eu lieu à Clichy-sous-Bois. Nous souhaitons mener une action globale en mobilisant tous les partenaires.

Pour répondre à votre question sur les obstacles que nous avons rencontrés, je dirai que, si le plan de relance de la construction a fonctionné, c'est parce qu'il a été élaboré en concertation avec tous les acteurs de la filière et avec les collectivités territoriales, dans une logique de partenariat. En termes de méthode, si l'on veut réussir, il est indispensable de parvenir à entraîner toute la chaîne, des propriétaires aux professionnels en passant par les collectivités territoriales, tout en renforçant l'ingénierie. Les copropriétés dégradées restent un problème. Il convient de s'interroger sur le modèle économique. Les opérations de rénovation ont un coût et n'aboutissent pas toujours à une hausse des loyers. Il faut donc définir un modèle financier permettant d'équilibrer ces chantiers. Votre commission pourrait peut-être formuler des propositions à cet égard.

En ce qui concerne l'amélioration de la performance énergétique, il est aussi important de développer l'innovation dans la filière du bâtiment. C'est pourquoi j'ai lancé un plan de transition numérique dans le bâtiment, un plan de recherche sur l'amiante, et un programme d'action pour la qualité de la construction et la transition énergétique, qui comportait notamment un partage de bonnes pratiques et la publication de guides à destination des professionnels, afin de promouvoir l'utilisation de matériaux à faible empreinte carbone. Nous avons aussi lancé un plan bois construction. Nous avons mené également des programmes innovants avec les collectivités territoriales. L'expérimentation concernant la revitalisation des centres-bourgs visait à rénover le bâti ancien en lien avec l'Anah. Le programme « Ville de demain » dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) visait à développer les écoquartiers, et les écocités, en lien avec les métropoles, afin de trouver un modèle de gestion innovante des ressources et des services. Nous avons aussi lancé un appel à projets « Démonstrateurs industriels de la ville durable » afin de promouvoir

toutes les innovations urbaines. Cet effort de recherche sur la ville durable et les matériaux biosourcés me semble moins prégnant ces dernières années. C'est dommage.

Le fait d'être un ministre de plein exercice constitue un atout pour peser dans les arbitrages ministériels. Le ministre peut ainsi défendre ses vues plus facilement que s'il était ministre délégué rattaché au ministère de l'environnement, comme c'est le cas aujourd'hui, et avoir un lien direct avec les filières, ce qui permet de porter la parole des professionnels comme des collectivités. N'oublions pas que le ministère du logement est avant tout le ministère du quotidien. On connaît l'importance du logement et de l'énergie dans le budget des ménages.

Enfin, s'agissant des freins que j'identifie, il faut s'interroger sur la méthode – je plaide pour une approche partenariale –, sur le modèle économique, notamment pour les copropriétés dégradées, et sur le reste à charge : il est en effet plus difficile de se loger pour une personne seule ou une famille monoparentale ; or on sait que la décohabitation se développe et que les familles monoparentales se multiplient. L'empilement des aides n'incite pas à procéder à des travaux de rénovation énergétique ; il conviendrait de simplifier. Toutefois, même si on a essayé de recentrer sur les aides sur les personnes plus fragiles, le reste à charge reste trop élevé et cela constitue un frein à la rénovation des logements.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Vous avez été ministre du logement entre avril 2014 et février 2016. Vous avez participé à l'élaboration de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. L'organisation ministérielle et la répartition des compétences entre ministères a-t-elle contribué à réduire l'ambition du texte ? En particulier, comment le travail s'est-il organisé avec la ministre chargée du texte, Mme Ségolène Royal, alors ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ? Avez-vous eu des divergences de points de vue ?

Cécile Duflot, que nous venons d'auditionner, plaide pour un point d'entrée du dispositif identifiable, avec un numéro d'appel unique, ce qui permet ensuite d'accompagner les personnes intéressées. Ce serait un gage de réussite, dès lors que le financement est à la hauteur.

Plusieurs lois ambitieuses se sont succédé depuis plusieurs années, mais on constate que tous les objectifs n'ont pas été atteints et que l'on cherche encore la bonne méthode. Comment analyser cet échec ? Cécile Duflot appelle de ses vœux une loi de programmation permettant de donner de la visibilité à long terme. Que pensez-vous d'un service public de la rénovation, afin de fluidifier les politiques et d'aider les territoires tout en conservant une cohérence à l'échelle nationale ?

La loi de 2015 avait comme objectif la mise aux normes « Bâtiment basse consommation » (BBC) de tous les logements avant 2050. Nous en sommes loin. Comment expliquer cet échec ? Même lorsque des rénovations sont menées, leur qualité n'est pas toujours optimale. Le rapport de la Cour des comptes montre la faiblesse en matière de rénovation globale. Quels sont les verrous à la réussite des politiques de rénovation globale ? Quel est enfin votre avis sur le dispositif « Ma Prime Rénov' » qui a remplacé le CITE ?

**Mme Sylvia Pinel.** – Ségolène Royal a dû vous l'indiquer lors de son audition, c'est elle qui a piloté le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. En effet, c'est elle qui était chargée de l'environnement.

Les mesures envisagées ont évidemment donné lieu, comme toujours, à des discussions interministérielles, mais, en la matière, nous nous posons les mêmes questions. Nous avons toutes deux la volonté d'accélérer en trouvant des outils simples, lisibles et donc efficaces, qu'il s'agisse de leurs effets concrets sur la rénovation énergétique ou de leur coût sur les finances publiques : quand on est aux responsabilités, on évalue toujours l'efficacité d'un dispositif en comparant ses avantages et ses coûts.

Selon moi, les freins constatés à l'origine n'étaient pas de nature budgétaire ; tel peut être le cas pour d'autres dispositifs en matière de logement et, aujourd'hui, il en est peut-être autrement.

Pour créer le CITE, il a d'abord fallu gagner l'arbitrage face à Bercy. Vous le savez : par principe, le ministère de l'économie et des finances n'aime pas trop les crédits d'impôt. Ces derniers ont l'avantage de toucher tout le monde : on peut en bénéficier, que l'on soit contribuable ou pas. En contrepartie, les chiffrages sont difficiles à établir, ce qui exige une certaine prudence.

Ségolène Royal et moi-même avons plaidé avec force en faveur de cette mesure, parce qu'elle était visible et claire et parce que son impact était certain : elle permettait de donner tout de suite un volume d'activité à la filière du bâtiment, qui, à cette époque-là, connaissait des difficultés économiques et sociales assez importantes.

Les arbitrages ont permis de créer ce crédit d'impôt tout en simplifiant l'éco-PTZ. Grâce à cet outil, il était possible de réaliser ses travaux sans acquitter d'intérêts : c'était un autre moyen de réduire le reste à charge. Certes, il y a quelques années, les taux d'intérêt étaient relativement bas ; mais, dès qu'ils remontent, l'éco-PTZ démontre toute son utilité.

Bien sûr, il peut être intéressant de fixer des objectifs de rénovation quantitatifs et qualitatifs dans le cadre d'un projet de loi de programmation, avec les objectifs budgétaires correspondants. Mais une nouvelle majorité peut toujours détricoter les lois de programmation antérieures ; rien ne l'empêche de revenir en arrière. En fixant un cadre, une loi de programmation peut donner de la visibilité et de la prévisibilité ; en cela, j'y suis assez favorable. Il n'empêche qu'il faut faire preuve de la plus grande prudence quand on touche aux mécanismes qui fonctionnent et se méfier des coups de balancier législatifs.

MaPrimeRénov' traduit une idée intéressante, mais je constate que ce dispositif n'est pas simple. J'ai été députée jusqu'en 2022 : j'ai vu beaucoup de personnes frapper à la porte de ma permanence pour me faire part de leurs difficultés à cet égard, qu'il s'agisse de la complexité des dossiers ou des délais de versement de la prime. Pour ma part, au cours de mon parcours ministériel, j'ai toujours privilégié les mesures pragmatiques et simples dont le but premier était l'efficacité.

Vous constatez que les rénovations globales sont difficilement menées à bien. Selon moi, le blocage ne vient pas des propriétaires privés. On ne peut pas dire que les particuliers n'ont pas envie de faire ces travaux : aujourd'hui, tout le monde a pris conscience de l'urgence. Le sujet, c'est le reste à charge et la solvabilité.

Dans le secteur du logement, l'accompagnement a été beaucoup recentré. Dans certains secteurs, il a même été très réduit. En résultent *in fine* des charges supplémentaires pour ménages. L'enjeu est donc bien de trouver de nouveaux moyens d'accompagnement,

peut-être en adaptant certains dispositifs, pour atteindre un reste à charge beaucoup plus faible.

Avec l'augmentation actuelle du coût des matières premières, la courbe risque de continuer à chuter assez fortement. J'y insiste, nous devons aller vers une rénovation performante en trouvant des outils permettant de traiter la question du reste à charge. Avec l'éco-PTZ simplifié, le CITE et les aides de l'Anah pour les propriétaires les plus modestes, nous garantissons un échéancier de travaux plus clair et une programmation plus efficiente.

Vous évoquez la cohérence des différentes actions menées à l'échelle nationale. À mon sens, l'empilement des dispositifs rend une simplification nécessaire. Les collectivités territoriales apportent leur concours pour accompagner les ménages dans tel ou tel domaine, notamment la rénovation thermique des logements, et c'est très bien ; mais, de son côté, l'État propose ses propres aides et finalement on s'y perd un peu.

À ce titre, l'idée initiale, c'étaient les plateformes et les guichets uniques, qui ont tout leur intérêt pour accélérer l'effort de rénovation et, ainsi, nous permettre d'atteindre nos objectifs de lutte contre le réchauffement climatique. On sait ce que représente l'isolation des bâtiments dans la réduction des gaz à effet de serre : dès lors, il faut s'efforcer d'identifier et de lever les freins et les verrous constatés dans ce domaine.

En ce sens, il faut effectivement assurer un accompagnement individuel ; mais, pour moi, compte tenu du volume de logements considérés, les copropriétés restent le vrai sujet. Il sera toujours plus simple d'accompagner un propriétaire occupant ou un propriétaire bailleur possédant quelques logements que de trouver les outils adaptés aux copropriétés, d'autant que ces dernières exigent des moyens financiers considérables. Il s'agit d'un travail de grande ampleur.

**M. Laurent Somon.** – Quel bilan tirez-vous du dispositif d'investissement locatif qui porte votre nom, qu'il s'agisse de la rénovation ou de la construction neuve ? N'a-t-il pas été davantage utilisé pour la seconde que pour la première ?

**Mme Sylvia Pinel.** – Le dispositif dit « Pinel » était clairement fléché vers le neuf, même s'il pouvait financer des rénovations complètes.

Pour ce qui concerne le logement neuf – j'y insiste –, j'ai déployé d'autres mesures : prêt à taux zéro, soutien au logement social, simplification des normes, mobilisation du foncier public et privé, etc.

Pour ce qui concerne la rénovation, je vous renvoie aux dispositions que je vous ai présentées, qu'il s'agisse du logement social ou du logement privé, et notamment au programme « Habiter mieux », levier direct du ministère du logement. Le CITE et l'éco-PTZ, quant à eux, étaient copilotés par le ministère de l'environnement et par le ministère du logement.

J'ai voulu un plan ambitieux pour la construction neuve et la rénovation, conformément à la volonté du Gouvernement et à ma propre philosophie : ne pas délaisser un secteur par rapport à l'autre. On voyait le nombre de demandes de logement social exploser ; dans les zones détendues, on voyait de plus en plus de personnes qui, faute d'outils adaptés, ne pouvaient pas devenir propriétaires ; en parallèle, un certain nombre de propriétaires occupants modestes ne pouvaient pas rénover leur logement. Je n'ai pas voulu être davantage

la ministre de la construction ou la ministre de la rénovation : j'ai voulu être les deux à la fois en actionnant tous les leviers à ma disposition. Certes, les volumes budgétaires n'ont pas forcément été les mêmes sur les deux volets, mais le volontarisme était là.

C'est tout l'intérêt, pour le logement, de disposer d'un ministère de plein exercice. Ce choix permet de défendre une vision politique et volontariste pour l'ensemble du secteur au lieu d'opposer les uns aux autres.

La rénovation et la construction neuve sont bel et bien complémentaires. Pensez par exemple aux matériaux biosourcés ou aux différents moyens d'accroître la sobriété foncière : souvent, les innovations développées pour le logement neuf serviront ensuite à la rénovation énergétique des bâtiments.

**M. Laurent Somon.** – Certes, mais, comme dit l'adage, « qui trop embrasse mal étreint » : ne vaudrait-il pas mieux raisonner par secteur en fixant des objectifs plus ambitieux pour la réhabilitation et la rénovation que pour la construction neuve ?

**Mme Sylvia Pinel.** – Je n'oppose pas rénovation et construction.

On entendait déjà cette petite musique quand j'étais membre du Gouvernement : « Il faudrait moins construire ; on pourrait même se passer de la construction. » Je crois au contraire qu'il faut réhabiliter l'acte de construire. On en a besoin aussi.

Les professionnels nous le rappellent souvent : même après une rénovation lourde, une ancienne passoire énergétique reste en deçà des standards actuels de la construction neuve. C'est pourquoi le cas des logements classés F ou G est difficile à traiter : même avec des travaux de grande ampleur, par définition coûteux, ces logements n'atteindront pas les classes A ou B. C'est aussi pour cela que je rappelais l'importance de l'innovation dans ce modèle économique.

Pour que le secteur fonctionne, on a bien sûr besoin de rénovations. Cela étant, j'observe que ces dernières s'apparentent parfois à une restructuration profonde, notamment dans certaines copropriétés dégradées, et que les outils des uns servent aux autres.

Si mon action en faveur de la construction a paru plus visible, c'est parce que, lors de mon entrée au Gouvernement, les chiffres de la construction étaient particulièrement faibles. À cet égard, on retient de moi un certain nombre de dispositifs compte tenu de leurs effets. Ils sont peut-être plus connus et l'on m'a peut-être plus entendue à leur sujet ; mais je n'avais pas pour autant délaissé l'autre champ.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – J'abonde dans votre sens : si la rénovation énergétique doit être une priorité nationale, il faut continuer de construire, car, à l'évidence, notre pays n'a pas suffisamment de logements.

Les certificats d'économie d'énergie (CEE) ont été particulièrement critiqués au motif qu'ils donnaient lieu à des effets d'aubaine et, surtout, à des fraudes et à des captations. Selon vous, ces effets pervers pouvaient-ils être anticipés ?

**Mme Sylvia Pinel.** – Tout dispositif finit par présenter des biais et par être contourné, comme le dispositif d'investissement locatif évoqué à l'instant. À ce titre, on m'a signalé un certain nombre de détournements que je n'avais évidemment pas envisagés lors de son élaboration.

Pour ce qui concerne les CEE, les fraudes ont été démontrées. On ne peut pas les contester. L'objectif était qu'un grand nombre d'artisans s'approprient cet outil ; c'était une question d'efficacité. Ensuite, compte tenu des fraudes constatées, il a sûrement été nécessaire de l'adapter et de le corriger.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – On a certes besoin de constructions neuves, mais encore faut-il garantir la qualité des constructions ; ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui et, dans les années à venir, nous serons confrontés à de nouveaux problèmes de rénovation, d'où la nécessité de redoubler d'exigence.

Pouvez-vous revenir sur la certification RGE mise en place en 2011 ? N'aurait-il pas fallu assortir cette labellisation d'un contrôle *a posteriori*, choix retenu par d'autres pays ?

**Mme Sylvia Pinel.** – Le label RGE est monté en puissance à un rythme pour le moins modéré, pour ne pas dire très lentement. Le mouvement s'est intensifié lorsqu'est apparue l'écoconditionnalité ; j'ajoute que nous avons mené un travail très soutenu avec la Confédération de l'artisanat et de petites entreprises du bâtiment (Capeb), ainsi qu'avec la Fédération française du bâtiment (FFB), pour étendre le label à un plus grand nombre d'artisans et de très petites entreprises (TPE).

Outre la simplification de l'éco-PTZ et la mobilisation des sociétés du tiers financement, le recours au tiers certificateur a été envisagé.

Tous les modèles ne se valent pas. Certes, seule une minorité d'artisans ont suivi les formations proposées ; mais les mesures déployées parallèlement à la certification, notamment le programme d'action pour la qualité de la construction et la transition énergétique (Pacte), que j'évoquais, et le plan numérique, nous ont permis de mobiliser la filière. J'avais également engagé un tour de France de la construction et de la rénovation pour présenter les dispositifs existants dans toutes les régions du pays. À mon sens – je le répète –, la question n'était pas purement budgétaire ; nous étions aussi face à un problème de connaissance et d'appropriation des dispositifs de la part de tous les acteurs.

Si, dans une certaine mesure, le label RGE se révèle être un frein, d'autres solutions peuvent être mobilisées, mais il faut faire attention au montant des travaux : le coût de l'intervention d'un tiers certificateur peut être assez dissuasif, d'autant plus si le montant du crédit d'impôt ou de MaPrimeRénov' est assez faible.

Voilà pourquoi nous avons opté pour le label RGE, assorti de l'écoconditionnalité et d'autres plans, en espérant une montée en compétence. D'ailleurs, le travail engagé se poursuit, qu'il s'agisse de l'acte de construire ou de la décarbonation, grâce aux matériaux biosourcés ou plus performants qui viennent irriguer l'ensemble de la filière.

L'artisan qui mène aujourd'hui un chantier de rénovation pourra très bien, demain, assurer une opération de construction. Les *process* qu'il adopte pour la construction neuve peuvent très bien être employés pour la rénovation : il s'agit là d'une passerelle intéressante. On le voit avec l'apport que représentent le BIM (*Building information modeling*) et les cahiers de chantier numérique. De même, certains matériaux assez peu développés il y a quelques années ont désormais pris beaucoup d'ampleur. Un certain nombre de réticences et de freins peuvent persister ici ou là ; mais, dans son ensemble, la filière a bien compris les enjeux de sobriété foncière et de décarbonation, qui impliquent des constructions et des rénovations plus performantes.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous vous remercions.

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

### **Audition de Mme Emmanuelle Cosse, ancienne ministre du logement et de l'habitat durable**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Madame la ministre, vous avez été vice-présidente de la Région Île-de-France en charge du logement de 2010 à 2015, ministre du logement et de l'habitat durable de 2016 à 2017 et vous êtes depuis 2020 présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH). Je précise que c'est aujourd'hui en votre qualité d'ancienne ministre que nous vous recevons.

Votre passage au Gouvernement été marqué par la mise en application de la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, l'approfondissement de certaines de ses mesures et le développement d'expérimentations dans le domaine de la rénovation énergétique des bâtiments, notamment les territoires à énergie positive et le label énergie positive et réduction de carbone.

Madame la ministre, je souhaite que vous puissiez nous éclairer sur le bilan que vous tirez de votre expérience notamment dans l'application de la loi transition énergétique pour la croissance verte et le lancement de ces différentes expérimentations. Quels verrous avez-vous identifiés ? Quels sont vos motifs de satisfaction et vos regrets, si vous en avez ? Souhaitiez-vous aller plus loin ? Quels obstacles avez-vous rencontrés dans cette entreprise ?

Est-ce qu'être un ministre de plein exercice a été un atout ou a présenté des difficultés pour la coordination avec la ministre chargée de l'écologie et de l'énergie ?

Les exigences en matière de sobriété énergétique imposés par l'Accord de Paris et inscrits dans la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) exigeaient une rénovation profonde du bâtiment en France. C'était l'objectif de la loi pour la croissance verte qui apparaît aujourd'hui comme celle qui a fixé le cadre et les principaux objectifs des politiques menées en la matière, les lois énergie-climat de 2019 et climat-résilience de 2021 venant l'approfondir mais aussi souvent reporter certains objectifs.

Pourtant, aujourd'hui, le bâtiment demeure un secteur particulièrement énergivore et émetteur de gaz à effet de serre, Or, les objectifs de rénovation énergétique que nous nous étions fixés, notamment la rénovation de 500 000 logements par an, ne sont pas atteints. C'est pourquoi je voudrais également vous inviter à nous partager votre analyse des raisons de cet échec. Quels jugements portez-vous sur la politique qui a été menée en matière de rénovation depuis maintenant un peu plus de cinq ans ? Pensez-vous que celle-ci nécessitait plus de continuité et de constance par rapport aux outils déjà en œuvre, plutôt qu'une refonte des dispositifs ?

Enfin, avant de vous laisser la parole, je dois vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Emmanuelle Cosse prête serment.*

**Mme Emmanuelle Cosse, ancienne ministre du logement et de l'habitat durable.** – Merci pour cette invitation, il est toujours intéressant de répondre de son action au Gouvernement devant le Parlement et je le ferai donc ici comme ancienne ministre – d'autant que vous me dites que je serai entendue un autre jour au titre de mes fonctions actuelles à l'USH.

La politique de rénovation est la part la plus difficile des politiques du logement, parce qu'on s'attaque à l'existant, au stock de logements – donc à des logements habités, ce qui nous fait entrer dans la vie de particuliers, qu'il faut le plus souvent accompagner pour rénover l'habitat. On parle souvent de la construction de logements, mais il est tout aussi important, et plus difficile, d'améliorer le stock de logements, qui sont habités.

Quel bilan est-ce que je tire de mon passage au gouvernement ? Je suis arrivée dans la deuxième partie du quinquennat et je savais que je ne resterais pas en fonction au-delà du mandat présidentiel. Aussi, avec mes équipes, nous sommes-nous concentrées sur l'application des textes de loi, en particulier de la loi de transition énergétique pour la croissance verte et de la loi ALUR, ainsi que sur les priorités du moment, la construction de logements, privés comme sociaux, et l'éradication de l'habitat insalubre. Vous savez que j'ai échoué, sur ce dernier sujet, à prendre l'ordonnance que je voulais, elle a été faite dans le quinquennat suivant. Nous avons travaillé sur la précarité énergétique, mais bien au-delà, sur les publics en difficulté, et nous avons aussi la volonté de moderniser les professions du bâtiment, avec les enjeux de fraude à la TVA, ou encore la mise en place du label « reconnu garant de l'environnement » (RGE). Lorsque j'étais ministre, j'ai aussi eu à mettre en place de nouveaux dispositifs, avec l'encadrement des loyers et le permis de louer, et encore sur des sujets que le Premier ministre avait demandé de traiter en priorité : le logement insalubre et indigne à Marseille, et la revitalisation du bassin minier.

Nos objectifs de rénovation étaient donc inscrits dans une politique du logement plus globale et le Gouvernement s'était effectivement fixé des objectifs chiffrés, sur la construction de logements neufs et sur la rénovation de 500 000 logements par an : je crois que c'est très important de se fixer de tels objectifs, même si l'on ne les atteint pas et qu'on donne matière à critique – je pense qu'il vaut quand même mieux se fixer un tel cap, c'est mobilisateur et cela permet, si l'on n'atteint pas l'objectif, d'examiner pourquoi, en particulier, mais pas seulement, sur le plan budgétaire, et nous en sommes encore là aujourd'hui.

Les questions qu'on se posait alors, sont encore d'actualité : quand on veut massifier, faut-il aider tout le monde, ou seulement les ménages les plus pauvres ? Faut-il se concentrer sur les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre ? Je crois, aussi, qu'il faut tordre le cou à cette idée fausse que la rénovation énergétique pourrait se faire à budget constant : en réalité, nous n'avons pas le modèle économique de la rénovation énergétique. Dans bien des cas, des particuliers ne voient pas l'intérêt de rénover parce qu'ils n'auront pas de retour sur investissement et parce que des passoires thermiques ne se vendent pas moins cher que des logements plus efficaces sur le plan énergétique – cela dépend de l'âge des propriétaires, de la valeur de leur bien, et du marché. Les particuliers qui rénovent leur logement n'y sont pas

incités, comme le sont par exemple les automobilistes qui achètent un véhicule peu émetteur de gaz à effet de serre, et le fait de ne pas donner un prix au carbone rend les choses plus difficiles. Cela ne veut pas dire qu'on ne puisse rien faire pour diminuer l'impact de la dépense, nous avons des marges de manœuvre en jouant sur des emprunts long terme et sur les subventions – et nous savons qu'il y a un coût pour l'État à ne pas soutenir la rénovation énergétique des logements.

Parmi les choses qui n'ont guère changé, je citerai aussi le faible intérêt des banques pour le sujet. Le logement social bénéficie du partenariat de la Caisse des dépôts, qui continue d'innover, mais le secteur bancaire privé ne s'engage pas comme il le fait dans d'autres pays européens, c'est dommage. C'est un frein important pour les ménages, j'ai passé bien des réunions avec le secteur bancaire pour le lever, sans grand résultat je dois bien le dire. Autre frein : le régime de la copropriété n'est guère adapté à notre volonté d'accélérer et de massifier la rénovation énergétique ; nous avons pu travailler sur les copropriétés dégradées, suite aux travaux du sénateur Claude Dilain, cela a été très utile parce qu'on parlait de très loin et cela nous a permis d'avoir aujourd'hui des outils adaptés aux copropriétés dégradées – mais il reste que les copropriétés en général sont plus difficiles, par leurs règles, à rénover.

Le renchérissement brutal de l'énergie change probablement la perspective, mais nous n'avons pas de modèle économique en 2015-2016. Nous avons cependant avancé, avec la loi de transition énergétique pour la croissance verte, avec l'idée d'aller vers un crédit d'impôt pour ceux qui paient l'impôt et de renforcer le dispositif « Habiter mieux », qui est devenu MaPrim'Renov, pour aider les ménages qui empruntent pour la rénovation énergétique de leur logement.

Je signale que l'Agence nationale de l'habitat (Anah) est un outil qui nous est envié à l'étranger, on m'a souvent interrogée, comme ministre, sur cette agence nationale qui intervient pour l'habitat. Cependant, l'Anah n'a pas la capacité d'engager des fonds sur plusieurs années, comme le fait par exemple l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), c'est dommage. Les crédits de l'Anah sont fixés et varient chaque année, c'est sur cette base variable et incertaine que le volume de dossiers est réparti par territoires, c'est une limite évidente et cela nourrit une méfiance envers la capacité de l'agence à s'engager durablement, alors que le cofinancement avec les collectivités est nécessaire et, surtout, que la rénovation prend du temps en particulier avec les ménages précaires – il faudrait améliorer ce point, pour éviter les à-coups.

Vous m'interrogez sur le choix que j'ai fait, en mars 2016, de demander à l'Anah de réaliser 70 000 dossiers, au lieu de 50 000 : nous avons débloqué les crédits suffisants, mais l'année s'est terminée... à 41 000 dossiers, ce que j'ai considéré être un échec pour l'État, donc pour mon ministère et mes services. Comment les choses se sont-elles passées ? En mars, nous décidons de passer à 70 000 dossiers, l'Anah se tourne alors vers les services extérieurs de l'État et vers les collectivités territoriales, qui à leur tour doivent instruire, voter leurs cofinancements – tout ceci prend du temps, le système ne peut pas travailler en flux continu, et nous avons aussi subi le fait que des collectivités territoriales avaient changé leur positionnement, au préjudice des ménages. L'accompagnement financier n'a donc pas été suffisant, il est resté un frein, mais aujourd'hui encore l'Anah ne peut pas engager des crédits sur plusieurs années, c'est une limite. Il faut compter aussi avec le fait que le budget du logement est fait avec les quotas carbone, je regardais ce critère tous les mois. En 2017, nous avons envoyé les enveloppes prévisionnelles aux préfets dès le mois de février, nous avons

essayé de baisser la part issue des quotas carbone et nous avons pris 50 millions d'euros sur Action logement, tout ceci pour stabiliser le budget de l'Anah.

En 2014-2016, le secteur du bâtiment n'était pas prêt à la massification de la rénovation énergétique des logements. La question était sur l'agenda, j'ai retrouvé une étude de 2013 du Service des données et études statistiques (Sdes) sur le sujet, mais on n'était pas prêt pour le changement d'échelle. Nous avons beaucoup travaillé avec les artisans, avec les PME du secteur du bâtiment, sur la question de la formation, sur la question du geste professionnel, sur la maîtrise des outils numériques, sur le carnet numérique du logement, sur les types de travaux à réaliser, et finalement sur la RGE et sur la garantie – nous avons essayé de travailler sur l'écosystème dans son ensemble pour améliorer la formation et permettre la massification, vous savez bien que c'est encore un enjeu important.

Un ministre du logement qui dirait avoir un bon bilan n'aurait pas compris quelle était sa mission, me semble-t-il, car c'est un domaine où l'on n'a jamais fini – il faut être humble, je dirai que nous avons posé des jalons, mais que nous ne sommes pas allés assez vite, et qu'aujourd'hui encore l'action ne va pas assez vite alors que le marché de l'immobilier est florissant. En réalité, les logements qui sont bien placés sur le marché se vendent très bien même s'ils sont très mauvais énergétiquement, tandis que l'habitat insalubre et indigne reste à un niveau bien trop important dans notre pays. Nous avons fait beaucoup, mais pas assez, je dirai donc que mon bilan est mitigé, et que j'assume d'avoir fixé des objectifs chiffrés.

**M. Guillaume Gontard.** – Pourriez-vous préciser votre analyse de la situation actuelle ? Vous aviez fixé des objectifs chiffrés que vous n'avez pas atteints, d'autres sont fixés aujourd'hui, qu'en pensez-vous ? Que pensez-vous, également, du maillage territorial qui a été mis en place autour des plateformes territoriales pour la rénovation thermique ? Et de l'idée d'un service public de l'efficacité énergétique – qui ferait le lien entre les politiques locales et une coordination nationale ? Quel bilan feriez-vous du RGE – en particulier par comparaison à d'autres formes de label qui sont utilisées ailleurs, consistant par exemple à se focaliser sur les travaux effectués, plutôt que sur les entreprises ?

**Mme Emmanuelle Cosse.** – Sur les plateformes territoriales de rénovation thermique et sur ce qui est fait depuis 2017, je commencerai par déplorer l'espèce de maladie des politiques qui consiste à vouloir renommer et réinventer les choses tous les deux ou trois ans et à chaque alternance ; ce que nous avons mis en place méritait certainement d'être approfondi, mais pourquoi tout redéfinir et tout renommer, alors qu'il faut de la continuité dans les politiques du logement en général et la rénovation énergétique en particulier ? Des plateformes ont été installées, mais notre politique n'avait jamais consisté à imposer des dispositifs par le haut, nous avons toujours associé les collectivités territoriales, voyez la loi de transition énergétique : les collectivités territoriales y sont associées à de nombreuses politiques et nous avons voulu nous appuyer sur les politiques locales de l'énergie. D'ailleurs, les dossiers de rénovation ont été plus nombreux quand il y avait des maisons de l'habitat, où l'action était accompagnée – pour nous, l'État fixait des objectifs et la réalisation devait se faire en partenariat avec les collectivités – souvent les agglomérations, mais cela peut aussi être les départements, selon les configurations locales, ce qui est une raison supplémentaire de ne pas s'en tenir aux seules compétences juridiques. Je ne suis donc pas sûre qu'il soit intéressant de tout redéfaire, pour, finalement, contrôler davantage l'action des collectivités : mieux vaut coopérer dans la durée.

Nous nous sommes posé la question d'un service public de l'efficacité énergétique, l'idée étant d'apporter des services utiles à la population. Dans les dispositifs qui ont été mis en place depuis 2017, je crois qu'il y a l'idée d'afficher un tournant avec ce qui se faisait avant, pour dire qu'on fait mieux qu'avant. Mais en réalité, le tournant est dans les obligations nouvelles liées à la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021. Les objectifs et les obligations nouvelles que cette loi définit sont intéressants, mais la question posée est celle des moyens pour la mise en œuvre. Comme ministre, je n'étais pas favorable à l'interdiction de louer les logements de classe énergétivore, parce que les DPE de l'époque n'étaient pas fiables du tout – on pourra discuter pour savoir si ceux d'aujourd'hui le sont, mais il est certain qu'alors, ils ne l'étaient pas – et parce que j'ai toujours craint que les logements interdits de location, se retrouvent sur le marché non déclaré, de la main à la main, à destination des plus précaires. Le débat est ancien, nous l'avions déjà en 2015 ; la loi « Climat et résilience » pose une interdiction, mais son étude d'impact est défailante sur le point de savoir combien de logements seront concernés. Nous sommes cinq ans plus tard, et le problème est encore devant nous. D'abord, la mise en place du nouveau DPE est un véritable fiasco, il est trop complexe – je vous le dirai plus en détail comme présidente de l'USH, nous manquons toujours d'outils fiables pour évaluer la performance énergétique et la rénovation. Mais il y a aussi le fait que le délai restant, environ 18 mois, est bien court pour faire les travaux nécessaires à passer d'un indice G à E : que va-t-il se passer, concrètement, au 1<sup>er</sup> janvier 2025, pour les gens qui auront découvert cette année que leur logement est en classe G ? Des objectifs ambitieux créent certes une dynamique, mais il faut aussi du réalisme, on parle d'une révolution qui consiste à sortir de l'indécence des millions de logements. On a besoin d'accompagnement, il faut du temps entre le diagnostic et le terme des travaux de rénovation, c'est aussi pourquoi il faut que les dispositifs d'intervention soient stables et pérennes.

Je n'ai pas de réponse sur la comparaison entre la labellisation des entreprises, comme nous le faisons avec la mention RGE, et la labellisation des types de travaux de rénovation. La mention RGE n'est pas arrivée par hasard, elle résulte du besoin que nous avons de passer par les entreprises, et que les entreprises, qui sont souvent de très petite taille dans le bâtiment, forment leurs salariés, nous avons besoin que les artisans se forment à la rénovation énergétique, nous avons aussi pensé recourir à des plateformes locales pour que les artisans améliorent leur geste et maîtrisent les matériaux de la rénovation, y compris par de la mutualisation. La mention RGE fait débat, moins d'entreprises qu'avant s'y inscriraient, il faut interroger les fédérations professionnelles pour savoir si elles incitent les entreprises à le faire, et sinon pourquoi, en tout cas l'objectif était bien la qualification des professionnels à la maîtrise de la rénovation – c'est un enjeu essentiel, on le voit dans l'augmentation des primes d'assurance en dommages ouvrages, liée au fait que les malfaçons se sont multipliées. Nous allons devoir aussi affronter le fait que, pour massifier la rénovation thermique, il va falloir standardiser certaines pratiques, ce qui est possible pour certains bâtiments mais pas pour d'autres – on le voit dans d'autres pays, où le bâti est plus récent et plus homogène qu'en France –, la massification suppose une répétition du geste, c'est un défi.

**M. Philippe Folliot.** – L'habitat précaire et indigne concerne tout le territoire national et en particulier nos outre-mer ; pourtant, l'Anah ne consacre que 0,2 % de ses moyens aux outre-mer : pourquoi si peu ? Quelle a été votre action lorsque vous étiez ministre ? Quelle est celle de vos successeurs ? Ne faudrait-il pas mieux associer les outre-mer aux organismes, aux instances de pilotage de la politique du logement ? C'est un élu non ultramarin qui vous interroge...

**Mme Emmanuelle Cosse.** – La question de l'éradication de l'habitat insalubre reste entière pour tous les territoires, c'est un enjeu dans les outre-mer, où il y a encore des bidonvilles, et c'est un enjeu également dans le tissu faubourien et dans le rural : l'enjeu est énorme. L'Anah intervient peu outre-mer, cela tient à des difficultés administratives, par exemple quand les titres de propriété ne peuvent pas être regroupés, mais cela tient surtout au manque de budget de l'Agence – comme c'est aussi le cas pour son intervention dans les territoires ruraux. En réalité, l'efficacité de l'intervention de l'Anah tient à l'engagement des collectivités territoriales. Il faut signaler aussi le fait que dans les outre-mer, la politique du logement est portée non par le ministère du logement, mais par celui des outre-mer, ce qui peut infléchir la priorité qu'on souhaiterait pour le logement.

J'ai oublié de vous répondre, Madame la présidente, sur l'utilité d'un ministre de plein exercice dédié au logement. Oui, je suis formelle : il est très utile d'avoir un ministre de plein exercice, car on assiste alors au Conseil des ministres chaque semaine. J'ai été en cotutelle avec la ministre de la transition écologique, nous étions ainsi deux ministres de plein exercice, cela change tout pour peser dans les arbitrages. Faudrait-il un seul ministre ? Je ne le sais pas, car cela dépend de l'angle choisi : quand on parle de rénovation énergétique, met-on l'accent sur la réduction des gaz à effet de serre, ou bien aussi sur les conditions d'habitat ? Les deux regards sont légitimes, c'est ce qui produit des désaccords entre ministères – mais je dirai que nos freins étaient plutôt liés au manque d'outils et de pluri-annualité de l'action.

**Mme Amel Gacquerre.** – Vous évoquez une décentralisation fine, quelle forme pourrait-elle prendre ? Pensez-vous à une contractualisation ? Une décentralisation ? Qui paierait ? Songez-vous à un guichet ? Quelle est votre vision ?

**Mme Emmanuelle Cosse.** – Lorsqu'on se propose de décentraliser, je crois qu'il faut commencer par se poser la question du pourquoi on décentralise : pour une action publique plus efficace, ou bien pour débarrasser d'un fardeau et d'une politique publique en échec ? A-t-on intérêt à décentraliser complètement la compétence logement ? Je suis plutôt convaincue des avantages de la décentralisation, mais à condition que les collectivités territoriales aient les ressources suffisantes, ou bien elles n'y arriveront pas. Sur ces enjeux de rénovation, où les budgets à mobiliser sont très importants, l'échelon national est nécessaire, l'État ne peut s'exonérer de ses engagements à réduire les gaz à effet de serre. Il me semble donc utile qu'une politique soit débattue et décidée à l'échelle nationale, et qu'elle s'appuie sur les collectivités territoriales, dans un partenariat exigeant, où les collectivités territoriales définissent les objectifs locaux en fonction d'une connaissance fine du bâti local, avec la garantie, par l'État, d'un financement pluriannuel. Car la rénovation énergétique coûte cher, il faut de 60 000 à 80 000 euros pour qu'un logement passe de l'indice G à D, et les coûts augmentent depuis deux ans. Les collectivités locales sont mieux situées pour repérer les logements à rénover, mais elles ne pourront pas agir à hauteur des besoins sans la garantie de l'État, d'autant qu'il n'y a pas une grande confiance actuellement entre les collectivités et l'État sur les financements. Je crois beaucoup aux maisons de l'habitat, les ménages y rencontrent des architectes, des agents de l'Anah, peuvent projeter une rénovation énergétique – ces maisons sont très utiles pour stimuler la rénovation, avec des enjeux locaux importants y compris d'emploi – encore faut-il que l'État souhaite travailler avec collectivités territoriales.

**M. Michel Dagbert.** – Je suis bien d'accord avec l'idée que la décentralisation est intéressante, les collectivités territoriales sont à la bonne échelle pour définir des objectifs locaux à contractualiser, pour nouer des dialogues avec les entreprises – mais elle exige effectivement des moyens pour réussir. Une remarque, ensuite, sur le renouveau du bassin

minier, un dossier que j'ai eu à connaître comme élu de ce bassin, et sur lequel je témoigne que vous avez su engager l'État, tenir un bon rythme dans la négociation et parvenir à une signature effective : dans le bâti minier ancien, la rénovation thermique réduit un espace habitable qui n'est déjà pas grand, ce qui pose des problèmes aux habitants, en plus de celui du coût des opérations, très élevé quand il concerne des logements dont la valeur est faible sur le marché.

**Mme Emmanuelle Cosse.** – Il faut effectivement définir des projets de rénovation adaptés aux situations particulières, même s'il faut essayer de rénover entièrement plutôt que par petits bouts, définir un parcours de gestes qui aide à rénover effectivement. Les bailleurs importants vont dans ce sens, mais ce qui pose problème, et il n'est pas petit, c'est de rénover les logements dont la valeur est faible et dont les résidents n'ont pas les moyens de payer les travaux. Vous dites aussi à raison que le bâti ancien est petit et qu'il se prête mal aux techniques actuelles de rénovation thermique, c'est le cas du bâti individuel classé dans le bassin minier, dans les cités-jardins, ou encore de l'habitat sidérurgique – il y a comme ça un parc important de logements, qu'il faut sortir du fuel et du charbon, et qui sont trop petits pour supporter l'équipement moderne et les techniques de rénovation.

Je vous remercie de votre témoignage sur le travail que nous avons fait pour le bassin minier ; je note que si l'engagement perdure, c'est parce que nous l'avons construit avec les collectivités, nous avons travaillé en profondeur et il le fallait, parce qu'on parle de rénover 100 000 logements en dix ans, dont la plupart sont occupés, c'est très important et très complexe. La rénovation est compliquée également dans le bâti haussmannien, qu'on ne peut recouvrir de l'extérieur. Les opérations sont plus faciles dans le logement collectif plus récent, où l'on peut regrouper les logements quand ils deviennent trop petits, ou encore les reconfigurer complètement, mais cela dépend de la demande locale de logement.

Je n'ai pas de réponse unique pour régler ces problèmes, mais nous pouvons apprendre de ce que nous avons fait dans le bassin minier, par exemple. Nous sommes partis de diagnostics très précis, les bailleurs se sont engagés, et nous avons aussi une garantie de financement dans la durée – on me l'a reproché ensuite, car j'engageais l'État au-delà du quinquennat. On ne pourra pas avoir partout la même configuration, surtout que l'enjeu porte sur l'habitat insalubre dans son ensemble. Mais en tout état de cause, il faut accompagner, on ne peut laisser les gens seuls face à la rénovation énergétique, ou bien ils n'y arriveront pas - les chiffres parlent d'eux-mêmes : la rénovation dépassent souvent 50 000 euros, pour des logements qui valent moins de 100 000 euros. Dans ces conditions, surtout pour les ménages modestes qui sont encore endettés pour leur logement, la rénovation ne se fera pas sans aide et je ne suis pas sûre qu'on prenne bien la mesure des moyens nécessaires. Il faudrait à tout le moins un outil statistique plus précis, qui renseigne mieux sur le coût des travaux, sur les capacités de financement, pour mieux informer sur les besoins d'accompagnement des particuliers.

**M. Michel Dagbert.** – Pour être élu du bassin minier depuis 40 ans, je peux témoigner que les logements dont on parle valent souvent bien moins que 100 000 euros. Je sais aussi que quand les collectivités locales ont acquis le bâti minier, l'enjeu ne portait pas seulement sur les maisons mais sur le foncier, et qu'aujourd'hui, dès lors qu'on parle de « zéro artificialisation » des sols, la marge de manœuvre se situe du côté de la démolition-reconstruction, pour parvenir à un parc de logements aux normes d'aujourd'hui.

**Mme Emmanuelle Cosse.** – C'est une question complexe. Les collectivités locales ont interrogé les organismes HLM sur la possibilité d'utiliser le démembrement pour

faire du portage en vue de rénover, mais il faut savoir qu'on évite aujourd'hui de démolir, parce que les démolitions émettent beaucoup de carbone, surtout pour les bâtiments en béton. L'objectif de réduire les gaz à effet de serre pousse aussi à densifier le tissu urbain, donc à faire de l'habitat plus proche, en particulier quand il a peu de valeur marchande. C'est encore une raison qui milite pour la décentralisation, c'est ce qu'on a fait dans le bassin minier, en se mettant tous autour de la table pendant six mois puis en définissant de concert un programme qui se déroulerait sur quinze ans – parce qu'en réalité, quand on rénove, on parle de la ville et de l'habitat, pas seulement du niveau d'une prime : le logement, c'est du vivant. Donc partout où l'on peut éviter de démolir, pour restructurer, on ne démolit pas, et chaque fois que j'évite une démolition je pense aux émissions de carbone évitées et tout ceci incite, je le répète, à s'intéresser aussi à l'économie du carbone.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Merci pour votre participation, nous vous entendrons de nouveau en votre qualité de présidente de l'USH.

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

### **Audition de Mme Barbara Pompili, ancienne ministre de la transition écologique**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Barbara Pompili, députée à partir de 2012, devenue ministre de la transition écologique, de juillet 2020 à mai 2022, au sein du gouvernement de M. Jean Castex.

Madame Pompili, l'un des événements marquants de votre ministère fut le vote, en juillet 2021, du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dit Climat et résilience. Ce texte avait vocation à reprendre et à « incarner » les propositions de la Convention citoyenne pour le climat, qui avait été lancée en octobre 2019. Son titre V, intitulé « Se loger », comporte plusieurs dispositions qui sont aujourd'hui au cœur des débats sur la rénovation énergétique des bâtiments, comme l'interdiction à la location des « passoires énergétiques ».

Vous avez également mis en œuvre le remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) par la prime de transition énergétique, mieux connue sous le nom de « MaPrimeRénov' ». L'ensemble des crédits dévolus à MaPrimeRénov' a ainsi atteint 1,85 milliard d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances pour 2022.

Enfin, vous avez piloté les politiques du plan France Relance qui touchent à la rénovation énergétique des bâtiments.

Il faut aussi rappeler, comme nous l'avons déjà fait à plusieurs reprises au cours de nos auditions, que les objectifs de rénovation énergétique que nous nous étions fixés – je pense en particulier à la cible de 500 000 logements rénovés par an – ne sont pas atteints.

Sur tous ces sujets, la commission d'enquête souhaite connaître le bilan que vous tirez de votre passage au gouvernement. Quels sont vos motifs de satisfaction ? Quels sont vos regrets, et quels sont les sujets sur lesquels vous auriez aimé aller plus loin ? Quelles sont les difficultés auxquelles vous avez dû faire face ? Le fait d'exercer la tutelle sur le ministère

du logement a-t-il été pour vous un atout ? Cette nouveauté dans le découpage ministériel doit-elle être conservée ?

Pensez-vous que les propositions de la Convention citoyenne pour le climat ont été suffisamment reprises dans le projet de loi Climat et résilience ? La loi aurait-elle pu aller plus loin ou, au contraire, certaines mesures vous semblent-elles rétrospectivement inadaptées ?

Les crédits qui ont été consacrés à MaPrimeRénov' vous semblent-ils à la hauteur des enjeux ? À ce sujet, quel regard portez-vous sur le budget pour 2023 ? Plus généralement, MaPrimeRénov' fait l'objet de nombreuses critiques, qui portent notamment sur la nature des travaux financés et sur les difficultés que rencontrent nos concitoyens lorsqu'ils cherchent à accomplir les démarches requises pour bénéficier de la prime. Quelle est votre position face à ces critiques ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif d'une quinzaine de minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je dois en outre vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Barbara Pompili prête serment.*

**Mme Barbara Pompili, ancienne ministre de la transition écologique.** – Je suis heureuse de me retrouver devant cette commission d'enquête, qui a le mérite, de surcroît, de réunir des acteurs du projet de loi Climat et résilience, très impliqués sur ces sujets, en premier lieu vous-même, madame la présidente, qui étiez rapporteure du fameux titre V, sur lequel vous avez presque plus de connaissances que je n'en ai moi-même !

J'ai été nommée au début du mois de juillet 2020, en même temps que le logement – évolution intéressante – était intégré dans le périmètre du ministère de la transition écologique.

Cette évolution, je l'appelais de mes vœux et je l'avais proposée à de nombreuses reprises : au-delà des politiques traditionnelles du logement, on voyait bien que, depuis un certain nombre d'années, notamment après la promulgation de la loi de 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), la connexion était de plus en plus prégnante entre les questions climatiques et les questions de logement, *via* les thèmes de la rénovation énergétique du logement existant et des règles applicables aux bâtiments neufs. La législation évoluait en ce sens, sachant que ces questions du climat et du logement ne relevaient pas nécessairement, jusqu'alors, d'une culture commune. Il était donc très intéressant de réunir sous un même ministère les compétences relatives au climat et au logement. Cela s'est révélé, en outre, un vrai plaisir de travailler avec la ministre chargée du

logement, Emmanuelle Wargon : la coordination entre nous a été parfaite, même si, l'honnêteté m'oblige à le dire, l'évolution des services et des directions ministérielles vers une culture véritablement commune a pu prendre un peu de temps – j'ose croire que notre travail a permis, en la matière, de faire avancer les choses.

Ainsi ai-je pu, dans le cadre d'un ministère aux compétences considérablement étendues, m'appuyer sur une ministre qui gérait seule toutes les autres affaires relatives au logement, accession à la propriété, logement social, etc., et avec laquelle je partageais la compétence relative à la rénovation des bâtiments et aux normes de construction.

Lorsque j'ai pris mes fonctions, la Convention citoyenne pour le climat venait, quelques semaines auparavant, de rendre publiques ses propositions, qui étaient au nombre de 149. J'ai avec moi l'énorme recueil des propositions de la Convention, dont je salue le travail absolument incroyable. L'objectif qui avait été assigné à ces 150 personnes tirées au sort selon des techniques permettant, autant que faire se peut, de couvrir la diversité de la population française était de définir toutes les mesures susceptibles de nous permettre d'atteindre la neutralité carbone en 2050 dans un esprit de justice sociale. Autrement dit, je le répète souvent, on a demandé à ces citoyens de changer le monde, rien de moins, ce qui explique qu'ils aient formulé tant de propositions.

Ce qui a très bien fonctionné, dans la Convention citoyenne, c'est que les personnes ainsi désignées, qui n'étaient pas toutes sensibilisées aux enjeux climatiques, ont réussi à adopter ensemble, par consensus, ces propositions, alors qu'au départ c'était loin d'être gagné...

Sensibilisés à la question climatique, les membres de la Convention l'ont été, et fortement, dès leur première session, qui a eu lieu fin 2019, pendant laquelle ils ont rencontré des scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), s'enfermant notamment toute une journée avec Valérie Masson-Delmotte, désormais bien connue. Tous racontent qu'à cette occasion ils ont reçu une « claque », une « baffé », certains allant jusqu'à pleurer – tel fut pour eux le moment inaugural décisif. Après plusieurs week-ends de travail en commun, et en dépit de la crise de la covid, qui a causé quelque retard, ils ont pu rendre leur copie et proposer leurs solutions au Président de la République.

Une semaine avant mon entrée en fonction, le Président de la République a reçu à l'Élysée les membres de la Convention, les a félicités à juste titre et leur a annoncé qu'il retenait 146 propositions sur les 149 qu'ils avaient émises, s'octroyant trois « jokers » considérés comme absolument infaisables, l'un sur la modification du préambule de la Constitution, l'autre sur la taxation des dividendes, le dernier sur la réduction à 110 kilomètres par heure de la vitesse maximale autorisée sur l'autoroute.

Quant au reste des mesures proposées, à l'exclusion de ces trois jokers, les citoyens de la Convention avaient compris qu'elles seraient toutes reprises.

Cette situation de départ – je commençais ma tâche là où se terminait celle de la Convention – était en elle-même problématique : à partir du moment où le Président de la République, quelques mois plus tôt, avait dit qu'il reprendrait sans filtre les mesures préconisées par la Convention citoyenne pour le climat, il avait mis tout le monde dans une situation impossible, inextricable. Les citoyens, d'un côté, se sentaient légitimement les gardiens des mesures proposées et les garants de leur mise en œuvre ; les parlementaires, de

l'autre, tout aussi légitimement, pouvaient se sentir dessaisis de leur rôle démocratique de représentants du peuple.

Dès lors, deux légitimités se trouvaient face à face, alors même que la Convention, à l'origine, avait plutôt vocation à apporter des propositions qui devraient être débattues. Il a donc fallu gérer cette situation en jouant les intermédiaires entre les citoyens de la Convention, d'une part, et, d'autre part, les autres représentants de notre société, les corps intermédiaires, syndicats, associations, élus locaux. Certains, parmi les membres de la Convention, avaient bien compris qu'il n'était pas possible d'appliquer à la lettre toutes les propositions qu'ils avaient formulées ; d'autres, considérant que la promesse du Président de la République faisait foi, surveillaient ligne à ligne les modalités de mise en œuvre desdites propositions.

Je me réjouis, au passage, qu'Emmanuelle Wargon intervienne à ma suite ; son expertise technique sera certainement plus poussée que la mienne.

Le chapitre « Se loger » occupe une cinquantaine de pages dans le rapport final de la Convention. Nous avons décidé de reprendre, dans le projet de loi Climat et résilience, le découpage opéré par les citoyens en cinq thématiques : « consommer », « produire et travailler », « se déplacer », « se loger », « se nourrir ». Peut-être aurions-nous pu écrire une loi plus agile, mais cette option nous semblait la plus simple à comprendre de l'extérieur : nous avons donc dessiné des parties qui permettaient à chacun de s'y retrouver, et notamment aux citoyens de la Convention de retrouver les mesures législatives correspondant à leurs propositions – c'est ce qui s'est passé, d'ailleurs, dans l'ensemble.

Les dispositions du titre « Se loger » de la loi Climat et résilience s'inscrivent dans la lignée de ce qui avait été voté les années précédentes, la loi fondatrice sur le sujet qui nous occupe étant la loi LTECV de 2015, présentée par Ségolène Royal. C'est cette loi, en effet, qui met en place la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), qui pose des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), qui est à l'origine du lancement des programmations pluriannuelles de l'énergie, qui crée les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), qui jette les bases de notre « socle » de rénovation des logements, notamment en créant le CITE et en intégrant la performance énergétique dans les critères de décence d'un bâtiment. En résumé, cette loi de 2015 pose les fondements qui sont ensuite réaffirmés dans la loi de 2019 relative à l'énergie et au climat, laquelle, intervenant après l'accord de Paris, nous engage sur la trajectoire de la neutralité carbone en 2050.

Voilà quel est le contexte au moment de ma prise de fonction : un *continuum*, une trajectoire, une dynamique lancée quelques années plus tôt. De ce point de vue, le regard des membres de la Convention citoyenne pour le climat se révèle très pragmatique : ils cherchent à savoir ce qui a marché et ce qui n'a pas marché.

Parmi leurs propositions, on compte un certain nombre de recommandations emblématiques. Je citerai l'interdiction de la location des logements dont la performance énergétique se situe en deçà d'un certain seuil, qui vise à contraindre les propriétaires occupants et bailleurs à rénover de manière globale. L'accent était mis, justement, sur cette notion de « rénovation globale » : en effet, il avait été constaté à maintes reprises, par le Haut Conseil pour le climat (HCC), par la Cour des comptes, par le Défenseur des droits, que les rénovations effectivement réalisées étaient hélas ! très majoritairement des rénovations par gestes simples – une année on pose de nouvelles fenêtres, l'année suivante on isole les

toitures, une autre année on change de chaudière, etc. –, ne permettant pas d'accroître la performance globale du logement.

Des propositions sont formulées également sur le diagnostic de performance énergétique (DPE), sur l'obligation de remplacer les chaudières au fioul et à charbon d'ici à 2030 dans les bâtiments neufs et rénovés ou sur le déploiement harmonisé d'un réseau de guichets uniques. Concernant ce dernier point, les citoyens de la Convention ont beaucoup insisté sur la difficulté d'accéder à une information simple et unifiée sur l'ensemble du territoire en matière d'aide à la rénovation énergétique. Chacun s'accordait en effet à relever la complexité des aides accordées et la persistance de « trous dans la raquette », pour les copropriétés par exemple ; en conséquence, de très nombreux propriétaires n'accédaient pas ou accédaient mal aux aides prévues.

J'ajoute que les membres de la Convention ont porté une attention particulière aux plus démunis, comme le prévoyait leur lettre de mission, et ont émis d'intéressantes propositions sur la formation des professionnels du bâtiment, en vue de répondre à la demande de rénovation globale.

Voilà l'état de la situation quand j'arrive à la tête du ministère. Je rencontre les membres de la Convention citoyenne et nous préparons le texte de loi avec eux. Je les informe immédiatement que nous souhaitons les associer à ce processus – certains considéraient que leur travail était fini, d'autres, à juste titre, pensaient qu'une tâche d'aussi longue haleine devait être poursuivie – en les informant de chaque avancée dans la mise en œuvre de « leur » loi. Assez vite, nous mettons en place un outil de suivi de l'application des mesures proposées par la Convention – cet outil existe toujours, mesure par mesure.

Il a été difficile de faire comprendre à nos concitoyens que toutes les mesures de la Convention ne se traduiraient pas en mesures législatives, tout simplement parce que notre Constitution distingue les mesures qui relèvent du domaine de la loi et celles qui sont d'ordre réglementaire – je pense, par exemple, à l'interdiction des terrasses chauffées, à des mesures comportementales qu'il est difficile d'introduire dans une loi, ou à des dispositions qui doivent être mises en œuvre au niveau international. Ainsi avons-nous eu de grands débats sur la question du crime d'écocide : il est évident que l'on ne va pas faire une loi pour que Jair Bolsonaro vienne répondre devant un tribunal installé à Poitiers de ses agissements contre la forêt amazonienne... Certains ont très bien compris ce qu'il en était ; d'autres ont monté ce genre d'épisodes en épingle.

Pour en revenir aux mesures du titre « Se loger », nous avons eu des échanges sur ce point avec les acteurs du monde du logement, collectivités, associations ; cela n'a pas été simple. Le « problème » de la Convention citoyenne pour le climat – c'est aussi une leçon à tirer –, c'est que ses membres ont auditionné les personnes ou les institutions qu'ils avaient envie d'entendre. Compte tenu de l'ampleur des domaines explorés, ils n'avaient pas matériellement le temps de rencontrer tous les acteurs concernés. Dès lors, leurs préconisations ne tenaient pas toujours compte des contraintes rencontrées par lesdits acteurs ; d'où des « frottements » : c'est la raison pour laquelle je n'ai pas pu reprendre intégralement les mesures proposées, pas même celles qui étaient d'ordre législatif.

Il importait, évidemment, de se rapprocher des propositions de la Convention, qui étaient en adéquation avec nos objectifs climatiques. Simplement, il fallait les « mettre en musique » pour qu'elles deviennent applicables ; j'ai tâché d'être le plus fidèle possible aux propositions de la Convention tout en restant pragmatique. Nous avons veillé non pas à coller

exactement à la lettre du rapport de la Convention, mais à en respecter l'esprit, en rendant la rédaction du texte aussi opérationnelle que possible.

Je me concentrerai sur une mesure que je jugeais absolument essentielle : l'urgence, selon moi, était de trouver une solution permettant à nos concitoyens de ne pas se perdre dans le maquis complexe des aides et d'y avoir accès plus facilement. Ce sujet revenait sans cesse ! Chacun voit de quoi je parle... Je l'ai expérimenté à titre personnel : ayant fait rénover mon logement, je n'ai pas réussi à obtenir toutes les aides auxquelles je pouvais prétendre ; je compte pourtant plutôt parmi les connaisseurs du sujet...

Nous avons missionné M. Olivier Sichel pour nous aider à élaborer cette disposition absolument essentielle et à trouver le meilleur mécanisme. La mission Sichel a rendu ses conclusions alors que le texte était déjà en cours d'examen par le Parlement et avait déjà été voté par l'Assemblée nationale ; le Sénat a pu en tirer la substance moelle. Elle a malgré tout été une réussite : elle nous a permis de défricher le terrain au profit de ce qui allait devenir Mon Accompagnateur Rénov', qui a été intégré dans le texte définitif de la loi Climat et résilience.

Il s'agit selon moi de la mesure phare de cette loi, qui contient d'autres mesures indispensables : j'aurais pu évoquer l'interdiction de la location des passoires thermiques, qui nous a aussi demandé beaucoup de travail, mais Mon Accompagnateur Rénov' est à mes yeux le levier essentiel si l'on veut monter en puissance en matière de rénovation globale.

Pourquoi les gens font-ils des rénovations « par gestes » ? Parce qu'ils ne savent pas qu'ils peuvent faire une rénovation globale, qu'ils en ignorent les conditions et les modalités, et parce qu'ils n'ont pas accès au diagnostic.

Il y a eu, dans certaines régions, des services publics de l'efficacité énergétique qui étaient mieux développés. Je pense, par exemple, au service public de l'efficacité énergétique (Spee) de Picardie, qui était plutôt bien organisé et qui, bien qu'il fût concentré sur les copropriétés, a tout de même eu le mérite d'être le précurseur de Mon Accompagnateur Rénov'. Néanmoins, il était peu connu, disposait de peu de moyens et gérait trop peu de dossiers au regard des besoins. C'est d'ailleurs l'un des problèmes auxquels nous sommes confrontés : comment faire en sorte que Mon Accompagnateur Rénov' ne devienne pas un « super-Spee » doté de trop peu de moyens pour faire face à l'ampleur de la tâche, puisque l'on doit rénover 700 000 logements par an ? Le rapport de 2020 du Haut Conseil pour le climat rappelle que, pour atteindre nos objectifs issus de l'accord de Paris, on doit réaliser 700 000 rénovations globales par an à partir de 2030, c'est dans la SNBC ; aujourd'hui on n'en fait pas le dixième !

On ne peut pas se contenter de confier cette tâche à des opérateurs publics, d'où la nécessité de mettre en place un système de conventionnement ; cela a d'ailleurs fait l'objet d'un décret récent. Et, selon moi, Mon Accompagnateur Rénov' est, s'il est correctement mis en place, l'outil qui permettra de faire avancer les choses.

Pour finir, vous m'avez demandé si j'avais des regrets. Oui, du point de vue des moyens. On a consacré beaucoup de moyens à la rénovation, que ce soit sur les bâtiments privés, *via* MaPrimeRénov', les certificats d'économies d'énergie (C2E) et les autres aides publiques, ou sur les bâtiments publics, dans le cadre de France Relance, avec un budget de l'ordre de 4 milliards d'euros. Néanmoins, sur une politique de cette envergure, on aurait besoin d'une loi de programmation pluriannuelle du financement de la transition et qui ne soit

pas cantonnée au logement. Mon regret, c'est qu'on ne l'ait pas encore. Peut-être après la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ?

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Nous avons entendu plusieurs anciens ministres de l'écologie ou du logement. Quelle était la relation entre le ministère du logement et celui de l'écologie, même si, dans votre cas, le premier était intégré au second ?

Toutes les personnes entendues nous ont dit qu'il fallait que les dispositifs soient simples, lisibles, stables, inscrits dans la durée. Chacun a également affirmé avoir eu la bonne idée, avoir mis en place le bon dispositif, puis avoir constaté à regret que cela n'était pas maintenu ensuite. J'ai l'impression que cela s'applique à votre cas : la loi de 2015 contenait des objectifs clairs, des moyens spécifiques – Agence nationale de l'habitat (Anah), CITE – et l'appui des territoires, puis tout a été recommencé, avec le remplacement du crédit d'impôt par MaPrimeRénov'. Ce changement était-il réellement justifié ?

Par ailleurs, je m'interroge sur les accompagnateurs Rénov'. Les territoires avaient déjà identifié qu'ils devaient offrir une prestation d'ingénierie, d'accompagnement, pour favoriser la basse consommation des bâtiments. Néanmoins, ces accompagnateurs ont été créés dans le secteur privé, par la création d'une nouvelle profession. Pourquoi ne pas s'être appuyé sur l'existant, avec un bon maillage territorial, en le développant, d'autant que, si l'État prend en charge le sujet, les collectivités risquent de se désengager ?

Enfin, comment voyez-vous l'articulation entre les territoires et la politique nationale ? Ne faudrait-il pas un service public de la rénovation énergétique ? Certains pensent que c'est une bonne idée, d'autres, comme François de Rugy, affirment que c'est une très mauvaise idée.

**Mme Barbara Pompili.** – Sur le lien entre les deux ministères, votre interrogation renvoie plus largement aux problèmes que rencontre le ministère de l'écologie ou de l'environnement, quel qu'en soit l'intitulé. On parle beaucoup de charge mentale en ce moment et cette notion s'applique assez bien à ce que vit ce ministère.

Traditionnellement, les autres ministères laissent la charge mentale de la politique écologique du pays à ce ministère et cela se traduisait assez nettement dans les réunions interministérielles, qui sont souvent des moments assez durs pour les différentes équipes du ministre de l'environnement : chaque fois que le représentant de ce ministère présente les objectifs ou les mesures à prendre pour les atteindre, les autres se liguent contre lui, en excitant de toutes sortes de raisons pour s'y opposer.

Sans doute, cela évolue, je ne prétendrai pas que rien ne s'est passé en la matière. Au cours des dernières années, notamment à partir de la nomination de Jean Castex, mais cela avait commencé avant, le Premier ministre a imposé à tous les autres ministères de s'approprier la politique de transition écologique et de prendre des mesures en leur sein. Toutefois, la culture des services est longue à faire évoluer. Dans un monde idéal, dans lequel tout le monde partagerait la charge mentale, le ministère de l'écologie présenterait les objectifs à atteindre et les autres expliqueraient comment, dans leur domaine de compétences respectif, ils pourraient contribuer à les atteindre. Malheureusement, pour en avoir été témoin, cela ne se passait pas ainsi.

Dans ce contexte, intégrer au sein du ministère de l'environnement le ministère du logement change tout, car cela permet à ce dernier de prendre sa part de charge mentale. Je ne

dis pas qu'il ne le faisait pas du tout auparavant, mais cette configuration l'obligeait désormais, institutionnellement, à le faire, ce qui emporte ensuite la collaboration de ses services. C'était intéressant de ce point de vue. C'est aussi pour cette raison que je me suis battue à la fin de mes fonctions pour que Matignon assume directement, à l'avenir, cette charge mentale. Je suis donc ravie que, désormais, la Première ministre soit dotée d'un secrétariat général à la planification écologique, dont la mission est d'instiller cette charge mentale dans l'ensemble du Gouvernement.

J'en viens au remplacement du CITE par MaPrimeRénov'.

D'abord, un crédit d'impôt pose problème en soi, parce qu'il n'est versé que l'année suivant l'année de réalisation des travaux, avec un délai important. C'est un problème, car certains ménages peuvent ne pas disposer de la trésorerie nécessaire et renoncer à leurs travaux. On n'a pas tout résolu avec MaPrimeRénov', j'en suis bien consciente, mais, en théorie, ce dispositif permet de recevoir assez rapidement la prime, une fois les travaux engagés. Nous nous voulions donc être plus « proactifs ». En outre, MaPrimeRénov' procède non pas seulement du CITE, mais de la fusion entre plusieurs aides ; par conséquent, cela représentait également une simplification.

Je comprends ce que vous voulez dire, monsieur le rapporteur, lorsque vous sous-entendez que chaque nouveau gouvernement réinventerait la poudre. Toutefois, je ne suis pas sûre d'être d'accord. Finalement, tout cela est assez récent. Le lancement, par la loi, des grandes politiques de rénovation des bâtiments remonte à 2015. C'est récent, à l'échelle de la vie politique, même si le Spee de Picardie avait été mis en place bien avant. Mais on est toujours un peu en avance, en Picardie... On doit aussi tenir compte – y compris les parlementaires – des retours d'expérience. Les aides mises en place antérieurement étaient trop compliquées, et on ne pouvait pas faire comme si cela n'était pas vrai ! Aussi, mettre en place un guichet unique, MaPrimeRénov', doté d'un site internet unique visait à rendre le dispositif beaucoup plus simple et beaucoup plus accessible.

Je profite d'ailleurs de cette occasion pour suggérer une révision de ce site internet. Je m'y suis rendue pour préparer votre audition et je pense qu'il y a matière à amélioration. Quand on va sur le site de MaPrimeRénov', on ne tombe pas directement sur France Rénov', qui est le réseau. Le parcours n'est donc pas intuitif. En outre, il faut vraiment chercher la mention de Mon Accompagnateur Rénov' pour la trouver, de même d'ailleurs que sur le site de France Rénov'. Il faudrait que l'on propose, d'entrée de jeu, le renvoi vers Mon Accompagnateur Rénov', d'autant que celui-ci est obligatoire pour certains types de travaux.

Vous évoquiez également les réseaux de service public qui existent actuellement, mais, je vous l'ai dit, ils ne sont pas à l'échelle. Ce qui existe est parfois très bien – c'est inégal selon les territoires – et a vocation à perdurer. Simplement, ce n'est pas du tout dimensionné pour rénover 700 000 logements par an. Vous pourrez dire ce que vous voudrez, mais, pour avoir fait les fonds de tiroir du budget et du personnel public de l'État ou des collectivités, je puis vous certifier que nous n'aurons jamais assez de personnel compétent pour passer à l'échelle. Si l'on veut le faire, il faut recourir à Mon Accompagnateur Rénov'.

Dans cette affaire, nous sommes tous dans le même bateau et nous menons tous le même combat, donc nous avons intérêt à nous unir et à unir nos forces. Nous disposons de professionnels compétents, comme les architectes, qui peuvent nous aider. L'enjeu est donc plutôt de les conventionner sérieusement, afin de restaurer la confiance. En effet, je n'ai pas encore employé ce terme, mais nous souffrons aussi d'un déficit de confiance, car beaucoup

de nos concitoyens ont été arnaqués par des professionnels non scrupuleux. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons interdit les appels téléphoniques promouvant la rénovation énergétique, même si, malheureusement, nombre de nos concitoyens l'ignorent encore.

Bref, pour passer à l'échelle, les services publics de rénovation énergétique seront insuffisants.

En revanche, vous avez raison sur un point très important : l'association des collectivités. D'ailleurs, il est bien prévu que Mon Accompagnateur Rénov' soit agréé par l'État ou désigné par une collectivité locale. Les collectivités pourront tout à fait organiser leur réseau d'accompagnateurs et je crois que c'est aussi par ce biais que l'on montrera que l'État et les collectivités locales peuvent travailler ensemble pour que le réseau maille le plus finement possible le territoire, afin que tous nos concitoyens y aient tous accès.

**Mme Sabine Drexler.** – On constate une inadéquation entre les dispositifs d'aide et les principes de rénovation du bâti ayant une valeur historique ou architecturale, mais n'étant pas protégé : vieilles fermes, maisons anciennes, etc. Hormis pour les monuments historiques et les bâtis protégés, tout est possible sur ces bâtiments, y compris de l'isolation par l'extérieur sur des pans de bois.

Par ailleurs, de nombreux propriétaires de ce type de biens renoncent à des rénovations pour des motifs financiers ou techniques, ce qui, conjugué à la contrainte du « zéro artificialisation nette » (ZAN), conduit à l'abandon puis à la démolition de nombreuses maisons traditionnelles. Les études du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ou des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) montrent pourtant que ce type de bâti est moins énergivore que les constructions de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle et que leur réhabilitation constitue du point de vue écologique l'avenir de la construction, puisque son empreinte environnementale est faible.

Le nouveau DPE – mode de calcul et qualification des diagnostiqueurs – est-il donc adapté à tous les types de bâtis ? A-t-il été tenu compte des programmes de recherche du Cerema lors de l'élaboration de la loi ? Votre ministère a-t-il travaillé avec le ministère de la culture et celui de l'agriculture ?

**Mme Barbara Pompili.** – Ces questions sont très importantes. Si je puis me permettre de vous donner un conseil, je vous suggère de les poser également à Emmanuelle Wargon, qui s'est occupée de la réforme du DPE de A à Z.

Bien sûr, quand nous avons élaboré la réforme du DPE et la nouvelle réglementation pour les logements neufs, nous avons d'abord réfléchi aux qualifications et au recours aux techniques traditionnelles, qui avaient été oubliées dans le contexte d'énergie bon marché : fabriquer des passoires ne posait pas problème. On a donc oublié que l'habitat traditionnel – antérieur à 1950 – était bien adapté à son environnement puisque, jadis, il ne fallait pas gaspiller l'énergie. Nous avons beaucoup à apprendre de nos anciens...

Nous avons aussi consacré beaucoup d'énergie à l'identification des techniques et des matériaux biosourcés, et nous avons tâché de les considérer à l'aune de leur efficacité énergétique et de leurs émissions de gaz à effet de serre. Cela nous a d'ailleurs valu bien des difficultés avec le secteur du béton, qui considérait que nous accordions trop de place à la

filière bois, laquelle est, du point de vue des émissions de gaz à effet de serre, effectivement très différente.

Les programmes de recherche du Cerema ont été étudiés, j'en suis persuadée, mais il faudra en demander confirmation à Emmanuelle Wargon.

Les autres ministères ont été associés à nos travaux, de manière générale et en particulier lors de l'élaboration de la loi Climat et résilience, notamment pour la partie « Se loger ». Les autres ministères étaient sans doute « proactifs », mais ils venaient plutôt nous voir pour, disons, souligner ce qui les embêtait dans le projet de loi. Ils ont tous essayé de jouer le jeu, et je leur rends hommage pour cela, mais ils devaient tout de même lutter contre la culture de leurs services. De fait, je connais peu d'administrations qui aient intégré la transition écologique dans leurs fondamentaux. Cela a été, pour le présenter de manière optimiste, un moyen de les sensibiliser encore plus et de les faire participer.

Vous avez également mentionné le problème des bâtiments historiques non protégés ou qui ne sont pas dans le périmètre d'un bâtiment historique et qui, par exemple, font l'objet d'une isolation atroce par l'extérieur. Il s'agit d'un problème qui peut, selon moi, être résolu par Mon Accompagnateur Rénov'. Beaucoup de bêtises ont été faites parce que les intéressés n'avaient pas connaissance des autres options possibles. Il y a d'autres moyens d'améliorer la performance énergétique de belles maisons avec des pans de bois qu'une isolation par l'extérieur. Mais cela ne peut se faire que s'il y a des gens formés dans cette perspective. Il faut donc mettre la filière en ordre de marche. Des mesures de formation ou de structuration de la filière ont été prises, mais on n'est pas au bout. Mon Accompagnateur Rénov' ne fonctionnera que si, ensuite, les artisans sont en mesure de proposer des prestations adaptées et si la filière peut fournir les matières premières nécessaires.

C'est d'ailleurs l'un des points que la Convention citoyenne pour le climat n'avait pas bien vu. Elle avait pensé à la formation des professionnels, mais non à toute la chaîne de valeur, à la structuration de la filière, un processus qui est très long. Sans doute, nous devons réduire cette durée au maximum, parce que, pendant ce temps, le climat continue de se réchauffer. C'est ce qui explique les échéances prévues, par exemple, pour la sortie des passoires thermiques du marché de la location. En effet, sans échéance, il est compliqué de faire avancer les choses. Je préfère prévoir des échéances bien claires dans la loi, car cela permet à la filière d'avoir une meilleure visibilité.

La filière bénéficie donc dorénavant d'une bonne visibilité sur les échéances. Il serait bon maintenant qu'elle ait une bonne visibilité des aides disponibles.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Je vous remercie, madame Pompili.

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

### **Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ancienne ministre déléguée chargée du logement**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous achevons nos travaux du jour avec l'audition de Mme Emmanuelle Wargon.

Madame Wargon, en octobre 2018, vous avez été nommée secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, puis, entre juillet 2020 et mai 2022, ministre déléguée chargée du logement. Vous êtes désormais présidente de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Au ministère de l'environnement, vous avez pu suivre la préparation et l'examen de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite Énergie-climat, ainsi que le lancement de la Convention citoyenne pour le climat. Au ministère du logement, l'une de vos missions importantes a consisté à porter le volet « logement » de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite Climat et résilience.

Cette loi avait vocation à reprendre et à décliner les propositions de la Convention citoyenne pour le climat, lancée en octobre 2019. Son titre V, intitulé « Se loger », comporte plusieurs dispositions qui sont aujourd'hui au cœur de la politique publique et des débats sur la rénovation énergétique des bâtiments, comme l'interdiction à la location des « passoires énergétiques » ou la fiabilité du diagnostic de performance énergétique (DPE).

Vous avez également été responsable de la préparation et de la mise en œuvre du volet « rénovation » du plan de relance.

Enfin, votre passage au Gouvernement a aussi été marqué par le déploiement de MaPrimeRénov' en lieu et place du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

Ces dernières années ont donc clairement été une période centrale pour la prise de conscience des enjeux, pour la prise de décision et pour la mise en œuvre de politiques de rénovation énergétique des bâtiments. Pour autant, les objectifs de rénovation énergétique que la France s'était fixés n'ont pas encore été atteints.

Sur tous ces sujets, la commission d'enquête souhaite connaître le bilan que vous tirez de votre passage au gouvernement. Quels sont vos motifs de satisfaction, vos regrets, et les sujets sur lesquels vous auriez aimé aller plus loin ? Quelles sont les difficultés auxquelles vous avez fait face ?

Dans le déploiement de MaPrimeRénov', les difficultés de mise en œuvre de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), les risques de fraude et l'insuffisance des rénovations globales ont-ils été anticipés ?

Lors de l'élaboration de la loi Climat et résilience, a-t-on suffisamment écouté et associé les professionnels, notamment pour ce qui a trait à leur capacité, d'une part, à lancer les travaux dans les copropriétés et, d'autre part, à les réaliser, alors que l'on s'aperçoit que le nombre d'entreprises qualifiées RGE – reconnu garant de l'environnement – stagne, voire baisse ?

Enfin, croyez-vous vraiment que le calendrier de sortie des passoires thermiques puisse être respecté sans provoquer de très graves conséquences sur le marché du logement ?

Je vous indique que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat, et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle en outre qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Emmanuelle Wargon prête serment.*

**Mme Emmanuelle Wargon, ancienne ministre déléguée chargée du logement.** – Je vous remercie de m'entendre sur ce sujet extrêmement important.

Je souhaite d'abord rappeler quelques chiffres, qui démontrent justement l'importance de ce sujet, car la rénovation énergétique des bâtiments est indispensable si l'on veut respecter la trajectoire climatique que nous nous sommes fixée : tout compris, quel que soit son usage, le bâtiment représente quelque 45 % de la consommation finale d'énergie et est responsable d'un quart des émissions de gaz à effet de serre.

Une politique publique dans ce secteur est donc cruciale. J'ai été nommée secrétaire d'État à l'écologie en octobre 2018 et cette question a rapidement fait partie des sujets dont je me suis emparée, sous l'égide de mon ministre de tutelle de l'époque, François de Rugy. J'ai continué d'y travailler avec Élisabeth Borne puis avec Barbara Pompili, en tant que ministre déléguée au logement. Mon action sur ce sujet s'inscrit donc dans la continuité, puisque je m'en suis chargée pendant les presque quatre ans de mes fonctions ministérielles.

Ensuite, je veux préciser que ce sujet ne se règle pas, en tout cas pas majoritairement, par la loi : on peut fixer tous les objectifs que l'on veut dans les textes successifs, la loi n'est pas autoréalisatrice. Il ne suffit pas de dire, dans la loi, que l'on doit rénover 500 000 logements par an ou qu'il ne doit plus y avoir de passoires thermiques d'ici à dix ans pour que cela se produise. C'est un enjeu de moyens, d'exécution et de systèmes.

J'avais élaboré comme ministre un diagramme retraçant la manière dont nous pilotions ce sujet au ministère. C'était extrêmement visuel, les différentes couleurs des blocs exprimant les types d'actions à mener. Je vais vous les détailler brièvement.

Pour mener une politique publique, il faut d'abord la piloter, c'est-à-dire disposer de données chiffrées et y consacrer une équipe. Ensuite, il faut des aides efficaces, c'est-à-dire accessibles et justes. Puis, il faut que la filière soit en mesure de répondre aux besoins, c'est-à-dire d'avoir les compétences requises et de faire face au volume des demandes. Enfin, il faut de l'accompagnement, puisque les aides seules ne suffisent pas. C'est de cette manière que j'ai travaillé avec mon équipe et avec les administrations, en tâchant de travailler sur l'ensemble des éléments du système. Cela s'apparente un peu à de l'horlogerie : si vous voulez qu'une montre fonctionne, il faut que chaque rouage fonctionne individuellement, mais, une fois assemblé, l'ensemble de la mécanique doit également tourner correctement.

Commençons par le pilotage ; ce n'est pas l'aspect le plus connu, mais il est important. Quand j'ai pris en charge cette politique publique, j'ai constaté qu'aucune équipe n'en était spécifiquement chargée et que personne ne comptait quoi que ce fût.

Dire qu'il n'y avait pas d'équipe chargée de cette politique n'est pas faire injure aux équipes ministérielles en place. D'abord, il y avait beaucoup de directions d'administration centrale concernées et, surtout, c'était un sujet interministériel, concernant le ministère du logement, rattaché à l'époque au ministère des collectivités territoriales, et le ministère de l'écologie. Pour avancer, il fallait un accord entre les deux ministres, c'est

pourquoi pendant la première période de mon action, j'ai travaillé en grande proximité avec Julien Denormandie, à l'époque ministre du logement. Les deux administrations principales sur cette question – la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) – devaient donc se coordonner sur ces politiques publiques. Or elles se coordonnaient difficilement : presque toutes les décisions remontaient aux cabinets et aux ministres.

La création d'une délégation interministérielle, chargée du pilotage de la rénovation énergétique des bâtiments, m'a pris un an. Cela a permis qu'il y ait au moins un petit nombre de personnes dans la République se levant le matin avec comme mission de faire progresser la rénovation énergétique des bâtiments, mais cela a été long et compliqué.

J'en viens à la capacité de produire des données et de les analyser. Quand j'ai pris mes fonctions, on ne disposait pas d'un seul chiffre fiable sur le nombre de passoires thermiques ou sur l'efficacité individuelle de tel ou tel geste de rénovation ou de telle ou telle aide. J'ai donc demandé au commissariat général au développement durable (CGDD) de créer l'Observatoire national de la rénovation énergétique. Cela a pris un certain temps également, mais cela nous a permis de disposer d'une étude établissant une fois pour toutes le nombre de passoires thermiques, chiffre qui fait désormais foi. L'Observatoire a aussi mené des travaux sur l'efficacité des différents « gestes ».

Tout cela était très important, parce que l'on ne peut pas mener une politique publique si l'on n'y consacre pas une équipe et si l'on n'a pas un moyen d'observer la réalité.

J'en arrive aux aides. Il y avait à l'époque beaucoup d'aides, relevant de logiques extrêmement différentes et relevant, en gros, de trois grands types.

Premier type : les aides historiques de l'Anah, extrêmement qualitatives, plutôt tournées vers la rénovation globale, très liées aux collectivités territoriales et représentant un volume extrêmement faible, puisque, de mémoire – je n'ai pas les chiffres exacts –, il y avait de l'ordre de 30 000 aides annuelles ressortissant du programme Habiter mieux sérénité, le programme de rénovation globale, et un peu moins sur les aides plus simples. Ces aides relevaient d'une logique de sur mesure, mais il s'agissait de 30 000 ou 40 000 rénovations par an, soit un volume extrêmement faible.

Deuxième type d'aides : les certificats d'économies d'énergie (C2E), qui se développaient sans le moindre pilotage. Quand je suis arrivée, François de Rugy a lancé, sur sa propre initiative, les rénovations à 1 euro, les combles à 1 euro, etc., essentiellement financés par les C2E et très peu pilotés. Nous avons donc assisté à une explosion du volume de certificats, mais pour des gestes qui n'étaient ni suivis, ni pilotés, ni contrôlés.

Troisième type d'aides : le CITE, un crédit d'impôt versé dix-huit mois après les travaux. Il se trouve que la moitié de cette aide était versée aux foyers situés au-dessus du huitième décile de revenus, aux 20 % les plus riches ; c'était donc une aide anti-redistributive. En outre, cette aide finançait principalement les changements de fenêtres, qui n'est pas le geste de rénovation le plus efficace. Enfin, comme elle était versée au bout d'un an et demi, il était difficile d'en déterminer l'efficacité ; il s'agissait assez largement d'un effet d'aubaine.

Ces trois aides relevaient de trois univers de politiques publiques très différents. La première relevait du ministère du logement et était très liée à l'action locale des collectivités, point très positif. Le C2E constituait l'outil du ministère de l'écologie pour faire

de la rénovation énergétique, mais reposait sur une confiance à mon avis excessive envers la capacité des acteurs privés à se réguler ; d'ailleurs, il y a eu énormément de fraudes et d'abus et on a fini par arrêter les aides à 1 euro, considérant qu'elles entraînaient trop d'effets pervers. Quant au crédit d'impôt, il n'était pas piloté par le ministère de l'écologie et n'était même pas piloté du tout.

Parallèlement à cela, nous étions dans une période de recherche d'économies budgétaires. Le Premier ministre de l'époque, Édouard Philippe, souhaitait que l'on restreigne beaucoup le montant global du CITE. Aussi, lorsque nous décidâmes de le transformer en prime – le dispositif MaPrimeRénov' –, le budget y afférent fut divisé par deux. Cela n'était pas mon choix et je m'étais battue pour obtenir de meilleurs arbitrages, mais il n'était pas évident de plaider cette cause, car il était difficile de démontrer que le CITE était performant. Le Premier ministre nous proposa donc de démontrer d'abord que la nouvelle aide était efficace, qu'elle ciblait les bons publics et les bons gestes, à la suite de quoi, on envisagerait l'augmentation de son budget. C'est ce que nous fîmes.

Le ministère du logement, toujours avec Julien Denormandie, et le ministère de l'écologie ont ainsi lancé MaPrimeRénov' en 2020.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Étiez-vous favorable ou défavorable à cette transformation du CITE en MaPrimeRénov' ?

**Mme Emmanuelle Wargon.** – J'ai très vite été convaincue qu'il fallait faire converger les trois types d'aides que j'ai évoqués. Par conséquent, le passage à une aide versée immédiatement après la fin des travaux, ciblant mieux les travaux et plus redistributive me paraissait préférable. En revanche, je voulais conserver le budget du CITE – 2 milliards d'euros – lors du passage à MaPrimeRénov' et la division par deux de ce budget ne correspondait ni à mon souhait, ni à celui de mes services, ni à celui du ministre du logement.

J'ai passé beaucoup de temps à essayer de rapprocher les aides de l'Anah, cette nouvelle aide directe, qui avait l'avantage d'être versée beaucoup plus rapidement, et les C2E, afin de ne pas maintenir trois politiques publiques juxtaposées, chacune avec son outil, ne répondant pas aux mêmes exigences techniques, ne couvrant pas le même type de travaux, et imposant des conditions différentes aux entreprises. Au lieu de trois mini-politiques de rénovation énergétique des logements, j'en voulais une seule. Nous avons créé MaPrimeRénov' au début de 2020, en veillant à mieux organiser le lien entre cette aide, qui ciblait les gestes, et les C2E. Un ménage pouvait donc bénéficier à la fois de MaPrimeRénov' et de C2E sur la même opération, avec les mêmes critères, pour un changement de chaudière, pour de l'isolation ou pour des opérations plurigestes. C'était juste avant le début de la crise du covid et nous nous demandions si cette aide trouverait son public en période de crise. Ce fut le cas, avec 270 000 dossiers en 2020, 700 000 en 2021 et à peu près autant en 2022. Grâce à l'Observatoire de la rénovation énergétique, nous avons mesuré l'économie moyenne d'énergie entre un logement aidé par le CITE et un logement bénéficiaire de MaPrimeRénov', car il s'agit d'un des critères de performance du dispositif. Celle-ci a été multipliée par deux, passant de 2,5 mégawattheures à 5,3 mégawattheures par an et par logement.

Le plan de relance nous a aidés : la première année, MaPrimeRénov' a reçu 1 milliard d'euros de budget, puis nous avons décidé de cibler une partie des crédits du plan de relance sur ce dispositif. Dans une discussion budgétaire, pour limiter une aide, on joue sur les critères, les montants unitaires et l'éligibilité ; plus nous disposons de moyens, mieux les gestes étaient aidés et plus la mesure touchait des catégories différentes de ménages.

MaPrimeRénov' est inversement proportionnelle au revenu, avec quatre catégories de ménages, et les plus modestes sont les plus aidés. Il était très important pour moi d'aider tous les ménages, y compris le quart le plus favorisé, avec des montants plus bas, notamment sur les monogestes, pour favoriser la rénovation globale, afin de pouvoir dire que cette aide était universelle. En effet, les émissions de CO<sub>2</sub> concernent tous les ménages. Pour autant, MaPrimeRénov' est beaucoup plus redistributive que les dispositifs précédents : plus de la moitié des montants visent les ménages les plus modestes. Voilà pour la partie concernant les aides. Nous avons passé beaucoup de temps à étudier les fiches C2E pour nous assurer que celles-ci étaient alignées sur les fiches MaPrimeRénov' et que les deux mesures étaient bien coordonnées.

S'agissant de l'accompagnement et des guichets, j'ai trouvé en arrivant une situation très éclatée, qui l'est sans doute encore. Nous avons progressé au cours des quatre dernières années, mais il reste des progrès à faire. Deux univers cohabitaient et ne se parlaient pas du tout : les guichets de l'Anah et ceux de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), auxquels pouvaient s'ajouter les guichets des collectivités territoriales qui n'étaient appuyés par aucune des deux agences. J'avais alors coutume de dire qu'il nous fallait être bilingues Anah et Ademe, et tous mes interlocuteurs comprenaient ce que cela signifiait. L'Anah pratiquait l'aide aux ménages très modestes ainsi que des partenariats sur mesure avec des collectivités ; l'Ademe proposait plutôt des aides plus globales, accompagnées par des guichets, mais de façon complètement séparée de l'Anah. J'ai passé ces quatre années à essayer de rapprocher les deux univers et nous nous sommes demandé quelle était la bonne manière d'organiser le champ et quel était l'opérateur susceptible de le porter au mieux. Nous avons d'abord choisi l'Ademe, parce que celle-ci était un interlocuteur naturel des régions, lesquelles étaient chargées, par la loi, du service public de l'efficacité énergétique de l'habitat. Nous avons soutenu les collectivités à travers un programme C2E dédié, le service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (Sare), qui était donc porté par l'Ademe. Néanmoins, la connaissance fine à l'échelle communale et intercommunale était vraiment l'apanage de l'Anah, comme l'était la maîtrise des partenariats sur mesure. Après quelques années, nous avons décidé de lui confier l'ensemble du dispositif, au motif qu'elle était l'agence chargée de l'amélioration de l'habitat. Même si sa compétence initiale concernait plutôt l'habitat indigne et les ménages en difficulté, elle était capable de mener une action universelle. En outre, elle portait le guichet MaPrimeRénov', il était donc logique qu'elle porte également les guichets d'accompagnement. Nous avons réalisé un travail de précision, avec le transfert progressif des équipes. La responsabilité intégrale a été confiée à l'Anah et nous avons mis en cohérence les aides et les guichets. À tout cela, nous avons ajouté France Rénov', c'est-à-dire la labellisation de tous les guichets d'appui à la rénovation énergétique, afin que ceux-ci portent la même politique publique nationale au service des politiques locales.

J'avais été très frappée par une visite en Haute-Saône, fin 2019. J'étais allée voir un guichet Anah qui fonctionnait très bien, puis un chantier, un ancien moulin dont la rénovation globale était financée par la région. Ce projet avait bénéficié de l'aide de l'Anah, et ses promoteurs avaient donc dû monter un dossier comportant un certain nombre de diagnostics. Ils avaient ensuite été candidats à une aide de la région appuyée sur l'Ademe, pour laquelle il avait fallu tout refaire, parce que les diagnostics et les experts différaient. Les deux systèmes étaient complètement disjoints, parce que l'entente n'était pas parfaite entre les services du département et ceux de la région. Nous avons donc tenté de mettre en place de la coordination avec le Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (Sare), qui donnait des moyens supplémentaires à l'échelle régionale, et de faire monter l'Anah comme interlocuteur de proximité des collectivités. Cela concernait surtout les communes et les

intercommunalités, ainsi que certains départements, l'investissement de ces derniers étant très variable ; s'y ajoutaient les régions, qui exercent la compétence concernée. Ce maillage n'est pas terminé et dans beaucoup d'endroits, la répartition des compétences, et donc des publics, n'est pas très claire. France Rénov' a été bâti sur l'idée que chacun devait avoir accès à un guichet physique, quels que soient sa situation et ses revenus. Mon Accompagnateur Rénov' a suivi, toujours parce que le besoin d'accompagnement était important. Rappelons que le point de départ de ce processus était un crédit d'impôt dans lequel le concept même d'accompagnement n'existait pas. Nous considérons, quant à nous, qu'il fallait adosser les aides à un accompagnement, ce que permet maintenant la montée en puissance de Mon Accompagnateur Rénov'.

Je retrace ici un cheminement qui a été poussé, entre autres, par les lois successives et qui a rencontré la Convention citoyenne pour le climat. Celle-ci a permis de lui faire passer une étape supplémentaire. J'ai évoqué le pilotage, les données, les aides et l'accompagnement. Une politique publique classique balance entre incitation et contrainte, toute la question étant de trouver la bonne mesure. S'agissant des passoires thermiques locatives, j'étais convaincue que l'on ne réussirait pas sans contrainte. En effet, si un propriétaire occupant est directement concerné par l'état d'isolation de son logement, et donc potentiellement motivé pour lancer des travaux, un propriétaire bailleur ne subit pas les inconvénients de la passoire thermique qu'est son bien. Il me semblait donc qu'ouvrir les aides aux propriétaires bailleurs – une des avancées de MaPrimeRénov' – ne suffirait pas et qu'il faudrait en passer par la contrainte. Lors de la Convention citoyenne pour le climat, nous nous sommes demandé s'il fallait faire peser les obligations de rénovation des passoires thermiques sur tout le monde, y compris sur les propriétaires occupants, ou seulement sur les propriétaires bailleurs. J'ai considéré qu'une obligation avait plus de sens pour ces derniers, pour lesquels le simple fait d'être éligibles à une aide n'était pas assez motivant pour engager des travaux, alors même que les factures d'énergies très élevées ou la difficulté à chauffer le bien qu'ils mettaient en location ne les pénalisaient pas directement. Ainsi est née l'obligation de rénovation des passoires thermiques pour la mise en location progressive. Elle a été imposée dans la loi Énergie-climat, puis renforcée dans la loi Climat et résilience. Je défendais l'idée de limiter cette obligation aux biens classés F et G, pour cibler les passoires thermiques, lesquelles me semblaient devoir être traitées en priorité par rapport aux biens classés E. Barbara Pompili vous a sans doute dit qu'elle avait un avis différent, auquel je n'étais pas pour autant hostile. Avons-nous imposé cette obligation trop rapidement ? Les délais étaient-ils tenables ? Nous sortions alors de la crise du covid, avant le début de la guerre en Ukraine et le prix des matériaux n'avait pas encore explosé. Pour mener à bien ce genre de politique, il faut donner un signal clair, et il est déjà arrivé que le Parlement et le Gouvernement décalent de quelques mois des dates d'application, quand celles qui étaient prévues initialement se révèlent impossibles à respecter. Le cas échéant, nous pourrions donc desserrer un peu ces délais. À mon sens, le signal est là et le fait que beaucoup de passoires thermiques soient en vente n'est pas une mauvaise nouvelle. La mauvaise nouvelle serait qu'un bien classé G soit vendu au même prix qu'un bien classé B. Dans ce dernier cas, l'acheteur n'aura pas de travaux à faire, quand, dans le premier, il devra se lancer dans un chantier important pour isoler son acquisition. Le signal doit donc être dans le marché et les biens mal isolés doivent coûter proportionnellement moins cher, car ils nécessitent un investissement complémentaire, que la banque doit également financer. C'est donc une bonne nouvelle si le rythme se maintient et si l'on parvient à faire exécuter les travaux.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Et si le DPE est fiable !

**Mme Emmanuelle Wargon.** – En effet. La fiabilisation du DPE a été un gros sujet, et c'est sans doute toujours le cas. Cela me donne l'occasion d'aborder la question de la montée en compétence de la filière.

Pour piloter une politique de rénovation énergétique, il faut une équipe qui s'en occupe et des données. Celles-ci découlent des DPE, lesquels doivent donc être fiables et opposables. Or, dans la période précédente, ils étaient indicatifs et donc très peu remplis. Un quart d'entre eux étaient vierges, et les autres reposaient souvent sur la consommation constatée. Ainsi, si un bien était occupé un quart de l'année, son DPE était très bas, car il n'était jamais chauffé. Nous avons donc travaillé à la fiabilisation de cet indicateur. Vous le savez, nous avons rencontré un problème : au moment du lancement du nouveau DPE, il est apparu que cette fiabilisation n'était pas satisfaisante et que quelques curseurs ne fonctionnaient pas et donnaient des résultats bizarres. Nous avons donc été obligés de suspendre le processus, de reprendre la concertation et de créer un « nouveau nouveau DPE ». Pour ce que j'en comprends – mais je suis plus loin du sujet –, la fiabilisation n'est toujours pas parfaite, il faut donc poursuivre dans cette voie.

Cela nous amène aux compétences des diagnostiqueurs et des entreprises qui réalisent les travaux. Il s'agit, à mon sens, d'un des enjeux les plus importants pour mener à bien cette politique. Je ne sais pas pourquoi l'on a autant de mal à fiabiliser le DPE, mais c'est une question qu'il faut traiter le plus vite possible avec les professionnels. Je ne sais pas si c'est la méthode qui pose encore problème ou si la capacité de la filière à former suffisamment de personnes est en cause. Il en va de même s'agissant de la qualification RGE. Il me semble normal d'exiger une qualification pour les professionnels réalisant des travaux subventionnés par l'État ou par les collectivités. Nous devons nous assurer que les entreprises qui interviennent sont qualifiées et compétentes. Ce principe m'apparaît comme un garde-fou, car les aides publiques produisent un effet de levier très important. Nous avons travaillé pour essayer de trouver le point d'équilibre entre exigence et pragmatisme en matière de qualifications, par exemple en ouvrant la possibilité d'une qualification sur le tas, sur chantier. Un artisan non qualifié peut ainsi se lancer dans un premier chantier, qui sera audité pour recevoir le bénéfice des aides, puis en réaliser encore un ou deux selon le même procédé, avant de recevoir éventuellement sa qualification.

Force est de constater que le problème n'est pas réglé, puisque le nombre d'artisans qualifiés stagne à plus ou moins 10 % ou 15 % de son niveau potentiel. Il faut sans doute revenir sur le sujet ; il n'est pas possible de se satisfaire d'un écart aussi important entre le volume de travaux à effectuer, le nombre d'artisans potentiellement disponibles et le nombre d'artisans qualifiés. Les professionnels, à travers la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) et la Fédération française du bâtiment (FFB), ont toujours soutenu le principe, tout en considérant que ces qualifications étaient lourdes et compliquées. Il faudrait également travailler avec les organismes qualificateurs, comme Qualibat. J'ai essayé de trouver une sortie par le haut, en mettant en place une qualification suffisamment exigeante et permettant d'obtenir suffisamment d'artisans qualifiés, mais nous n'avons pas encore trouvé le bon point d'équilibre. Il est nécessaire de progresser, à la fois pour que le DPE soit fiable et pour que le nombre nécessaire de personnes capables d'assurer les travaux dans de bonnes conditions soit atteint. Cela reste compliqué.

Un autre sujet qui pose problème concerne les copropriétés. Nous avons travaillé pour lancer MaPrimeRénov' Copropriétés et pour simplifier les aides. Le droit de la copropriété est très protecteur des copropriétaires, les quorums de décision en assemblée

générale sont élevés, les délais sont importants, et nous n'avons pas encore atteint le point d'équilibre.

Ensuite, nous devons passer progressivement de la rénovation par gestes à la rénovation globale. J'entendais Barbara Pompili dire que cette politique était jeune. Elle a raison, cet effort a été lancé il y a moins d'une dizaine d'années et l'on parlait de très loin : il y a encore cinq ans, nous comptons 30 000 rénovations globales, et tout le reste relevait du coup de pouce appuyé sur les C2E ou sur le crédit d'impôt. Il y a maintenant plus de rénovations globales, autour de 100 000, mais ce n'est pas encore assez. Il s'agit essentiellement d'une question de moyens : pour que ça marche, il faut que les aides à la rénovation globale soient plus élevées et plus intéressantes que la somme des aides par geste. Je ne suis pas pour autant favorable à abandonner ces dernières, parce que j'ai vu beaucoup de Français réaliser des gestes de rénovation thermique, à l'occasion de visites de terrain chez des gens qui ont accepté de m'accueillir et qui avaient bénéficié, ou pas, de MaPrimeRénov'. Or ceux-ci ne sont pas toujours prêts à tout faire d'un coup ; j'ai vu beaucoup de ménages qui ont commencé par changer de chaudière quand celle-ci a lâché, sans pour autant être disposés à engager sur le champ 50 000 euros de travaux. Pour autant, une fois qu'ils ont commencé, ils sont dans un parcours de rénovation qui les amène à passer au geste d'après.

Bien sûr, le processus optimal serait de tout faire d'un coup, mais, dès lors que l'on développe l'accompagnement, on peut trouver des solutions pour réaliser un premier geste tout en commençant à préparer le suivant et en s'engageant dans un parcours de rénovation. En la matière, le mieux est l'ennemi du bien. Il ne me semble pas que mettre un terme à la rénovation par gestes entraînerait la mise en œuvre de 700 000 rénovations globales. Il est sûrement souhaitable que la rénovation globale devienne progressivement le mode de rénovation le plus usuel, que les Français, comme les professionnels, se familiarisent avec ce processus et que l'on rende petit à petit moins attractives les aides consacrées aux gestes par rapport à celles qui ciblent la rénovation globale. Il s'agit toutefois vraiment d'une question de moyens : il faut ajouter 1 milliard d'euros aux aides à la rénovation globale. Nous avons fusionné MaPrimeRénov' avec l'aide précédente de l'Anah – Habiter mieux Sérénité –, qui est devenue MaPrimeRénov' Sérénité. Cette aide est contingentée et ne s'impute pas sur le même budget : MaPrimeRénov' relève du budget du ministère de l'écologie alors que MaPrimeRénov' Sérénité est toujours appuyée sur un budget du ministère du logement. Si l'on destine trois fois plus d'argent à MaPrimeRénov' Sérénité, on réalisera trois fois plus de rénovations ; si l'on rend les aides de MaPrimeRénov' Copropriétés beaucoup plus attractives, on facilitera la prise de décisions positives en assemblée générale de copropriété. Il s'agit donc de consacrer plus de moyens à la rénovation globale et une petite partie de ceux-ci à la rénovation par gestes, qu'il ne faut pas tuer.

Je termine par un mot sur les ratés de MaPrimeRénov'. Comme ministre, je disposais d'un tableau de bord et, avec l'Anah, nous examinions chaque semaine les dossiers en souffrance, pour lesquels nous avons mis en place un plan de résorption. Il est vrai que, dès lors que le canal est exclusivement numérique, certains cas sont problématiques. Le nombre de dossiers en souffrance a culminé à 3 000 par an, quand 700 000 opérations étaient réalisées. Certains d'entre eux ont été difficiles à gérer, parce qu'ils avaient été mal engagés et que personne ne parvenait à rectifier l'erreur initiale. C'était trop lent à mon goût, mais quand je suis partie, il devait en rester 1 200. Bien sûr, l'objectif est de limiter ce nombre et de réduire le temps de résorption, mais il aurait fallu conserver le sens des proportions entre le nombre de dossiers en souffrance et le nombre d'opérations menées à bien. MaPrimeRénov', c'est environ 700 000 chantiers par an avec un taux de satisfaction autour de 80 %. Les dossiers qui rencontrent des problèmes sont les plus visibles, il y a toujours des histoires de

grosses difficultés, quelqu'un qui a été baladé de service en service sans jamais obtenir de réponse, mais en termes de volume, de telles circonstances représentent entre 0,3 et 0,5 % des dossiers. À mon départ, ce chiffre était en résorption.

Pour la suite, l'important, à mon sens, est de favoriser la montée en compétence de la filière, de consacrer plus d'argent à la rénovation globale et de stabiliser le dispositif. Revenir à un crédit d'impôt équivaldrait à un retour en arrière : MaPrimeRénov' a trouvé son public, elle est reconnue ; la famille France Rénov', Mon Accompagnateur Rénov', MaPrimeRénov' est connue des Français. On peut améliorer le dispositif pour continuer à travailler ouvrage par ouvrage et faire en sorte que cette politique produise ses effets.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – S'agissant de MaPrimeRénov', le rapport de la Cour des comptes semble indiquer que les 700 000 chantiers évoqués concernent plutôt des gestes uniques et que le nombre de rénovations globales vers des logements à basse consommation est très faible. Nous allons recevoir la Cour des comptes et regarder cela de plus près. Certes, on dépasse les objectifs chiffrés, mais la qualité des réalisations peut ainsi poser question. Comment mieux accompagner ce processus pour favoriser les rénovations globales ? Pour autant, je suis d'accord avec vous : il faut garder une porte d'entrée par geste, tout en privilégiant l'accompagnement, de manière à encourager les gens à poursuivre. Mme Barbara Pompili a, comme d'autres, indiqué qu'il fallait pour cela de la visibilité et du temps et a donc plaidé pour une loi de programmation, laquelle garantirait une visibilité à long terme. Partagez-vous cette idée ?

Vous avez dit qu'il faudrait ajouter 1 milliard d'euros pour la rénovation globale ; à combien estimez-vous le budget annuel idéal par rapport à la capacité de la filière à réaliser les travaux ?

**Mme Emmanuelle Wargon.** – Le chiffre de la Cour des comptes indiquant que très peu de logements – 5 000 – changeaient de classe en termes de DPE après avoir bénéficié de MaPrimeRénov' a été beaucoup commenté. Pourtant, il s'agit d'un effet de loupe, car il n'est pas obligatoire de faire un DPE avant et après les travaux, sauf pour obtenir un bonus quand le logement a changé de classe. Or très peu de bénéficiaires ont demandé à en bénéficier, parce que la procédure est contraignante. Cependant, si d'aventure un gouvernement décidait de soumettre l'obtention de MaPrimeRénov' à une mesure du DPE avant et après, il bloquerait probablement la totalité du système. En parallèle aux enjeux de fiabilisation du DPE, se posent en effet des problèmes de capacité. Il serait difficile de réaliser un DPE avant et après pour 700 000 dossiers par an ou à chaque changement de chaudière. S'il est donc factuellement vrai que très peu de logements ayant bénéficié de MaPrimeRénov' ont changé de classe de DPE, on ne peut pas en déduire que les travaux financés par ce dispositif ne servent à rien, car on ne mesure pas systématiquement cet indicateur. Le nombre de logements qui ont fait l'objet d'une rénovation globale significative comprend tous ceux qui ont bénéficié de MaPrimeRénov' Sérénité et de MaPrimeRénov' Copropriétés, pour laquelle des gains d'efficacité énergétique sont requis, ainsi qu'une partie de ceux qui ont obtenu MaPrimeRénov', soit quelque chose comme 100 000 logements par an. Cette question souligne combien il est important de disposer d'un Observatoire. Il faut continuer à travailler avec les services pour produire des chiffres permettant d'établir un diagnostic.

Concernant la possibilité d'une loi de programmation, en effet, cela me semble indispensable pour donner aux Français et à la filière de la visibilité quant à ces politiques publiques. Les coups d'accordéon que nous avons subis ont bien illustré une de nos difficultés : le passage du CITE à MaPrimeRénov' s'est accompagné d'une division par deux

du budget. Il est alors évidemment difficile de conserver de la visibilité, mais nous sommes parvenus à remonter le budget à 2 milliards d'euros grâce au plan de relance, puis nous nous sommes efforcés de faire de cette somme la base budgétaire du dispositif. Néanmoins, vous connaissez la construction d'un budget et vous savez combien une base budgétaire est fragile. Une loi de programmation serait donc très utile.

En 2016-2017, dans ce champ, il y avait 2 milliards d'euros de CITE, à peu près 500 millions d'euros d'aides relevant de l'Anah et quelques 600 millions d'euros de C2E. Quand j'ai quitté le gouvernement, on comptait 2 milliards d'euros pour MaPrimeRénov', autour de 750 millions d'euros pour les aides de l'Anah, et plus de 3 milliards d'euros de C2E. Ceux-ci sont donc devenus l'un des grands outils de financement de la rénovation énergétique ; ce ne sont pas des outils très faciles à manier et ils exigent de la pérennité, sur les fiches comme sur les aides apportées. On a besoin des deux mesures : la prime budgétaire et le C2E. Une loi de programmation qui donnerait de la visibilité et trouverait la fongibilité entre le « par geste » d'un côté et la rénovation globale de l'autre, imputés sur deux budgets différents, serait donc très utile.

Quel est le volume possible ? Au début du processus, l'Anah avait un objectif de 30 000 rénovations sur mesure et se félicitait d'en réaliser 32 000, soit 8 % de plus. Je n'étais pas d'accord, car le chiffre absolu ne me semblait pas énorme et qu'il fallait selon moi passer à une autre échelle. Ces discussions n'étaient pas faciles : l'Anah faisait de la haute couture, et on lui demandait de faire du prêt-à-porter, pour ouvrir le dispositif. J'ai avancé le chiffre de 1 milliard d'euros, parce que l'on est aujourd'hui à 700 millions d'euros d'aides du type de MaPrimeRénov' Sérénité et que l'on devrait progressivement doubler ce chiffre, selon les capacités à faire et à instruire des services, mais aussi de l'écosystème. Dans le domaine du pilotage et de l'accompagnement, on a évoqué la filière elle-même, mais on trouve aussi la structure de l'État, avec l'Anah et les services déconcentrés qui instruisent encore ces aides. Si l'on veut monter en puissance, il faut aussi recruter dans ces services pour accompagner ces politiques publiques. Si l'on se donne comme objectif de consacrer 1 milliard d'euros supplémentaires à la rénovation globale par le biais d'une loi de programmation comprenant des marches, alors ce budget ne sera pas très éloigné de celui de la rénovation par gestes. On pourra donc transvaser progressivement : plus de rénovation globale et moins de gestes.

Reste le sujet des compétences et des artisans. Malheureusement, les à-coups de la construction neuve ont libéré des compétences disponibles pour la rénovation dans la période intermédiaire. Pour autant, le neuf reste bien un objectif de la politique du logement. Il y a donc un très important problème de filière devant nous.

**M. Laurent Somon.** – Mme Pompili indiquait qu'elle s'était elle-même un peu perdue sur le site de MaPrimeRénov' et qu'elle n'avait pas obtenu toutes les informations indispensables, s'agissant notamment de Mon Accompagnateur Rénov'. Celui-ci n'apparaît pas immédiatement, alors qu'il s'agit du maillon essentiel pour que les gens s'impliquent et s'engagent dans une rénovation thermique. En entendant cela, je me suis fait la réflexion suivante : plus ça va, plus les politiques se compliquent et plus il est nécessaire d'accompagner les citoyens, mais plus on accompagne, plus on dématérialise. Or cela me semble antinomique.

S'agissant de l'organisation de la sphère d'État, vous êtes parvenue à fusionner plusieurs opérateurs. Le même problème se pose au niveau des collectivités locales : sont impliquées dans le logement les régions, quelques départements, même si ceux-ci ne disposent plus de cette compétence, et les établissements publics de coopération

intercommunale (EPCI). Ne faudrait-il pas trouver le bon échelon ? L'accompagnement de proximité des cas particuliers étant extrêmement important, les départements ne devraient-ils pas piloter ces politiques ?

Enfin, même si les difficultés ne représentent que 3 000 cas sur 700 000, elles débouchent sur des situations très douloureuses, notamment sur des logements qui deviennent indignes et pour lesquels les montants nécessaires sont alors encore plus élevés et les montages financiers encore plus compliqués. Sur ce dernier point, les collectivités locales, comme le département, peuvent mettre en place des régies d'avance, ainsi que nous venons de le faire dans la Somme. En effet, obtenir la subvention ne garantit pas un versement rapide, au risque de mettre en difficulté les particuliers comme les entreprises ; des collectivités s'engagent donc localement pour monter des régies d'avance et récupérer ensuite les fonds de l'Anah. Pour cela, encore faudrait-il leur faire confiance et ne pas prendre prétexte des possibilités de fraude.

**Mme Emmanuelle Wargon.** – Plus c'est compliqué, plus il faut accompagner, plus on dématérialise, je suis en partie d'accord. Pour le versement de l'aide, nous avons choisi de centraliser et donc de dématérialiser. On ne pouvait pas monter un système pour passer en dix-huit mois de rien à 700 000 chantiers sans une plateforme centralisée. En revanche, l'accompagnement téléphonique est sans doute perfectible, ainsi que la capacité à traiter les dossiers compliqués en dehors du circuit de masse. Ce dernier point a été le sujet de certains de mes échanges avec l'Anah : comment fait-on pour traiter à la main les situations compliquées ? Cela représente entre 1 000 et 3 000 dossiers par an, soit autant de ménages en difficulté. L'idée était que l'aide soit versée nationalement, mais que l'accompagnement soit local et non dématérialisé. Les Accompagnateurs Rénov' et les guichets France Rénov' doivent se trouver partout sur le terrain, y compris par le biais de permanences itinérantes dans les villes petites ou moyennes dans lesquelles on ne peut ouvrir un guichet toute la semaine.

Cela me conduit à votre question concernant les collectivités. Je ne suis pas du tout convaincue que la région soit l'échelon le plus pertinent. Quand je suis arrivée au gouvernement, la loi de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) avait été votée et avait confié à la région le service public de l'efficacité énergétique et de l'habitat. Nous avons envisagé de revenir sur ce point, mais nous avons considéré que le combat serait compliqué, théorique, que cela risquait de rouvrir le débat sur les compétences décentralisées, et nous y avons renoncé. Il nous fallait donc faire avec. Si nous avions pu choisir, la région n'aurait pas été l'interlocuteur pertinent, comparée au département ou à l'intercommunalité. Certains départements ne se sont pas saisis du dossier et ce sont alors les intercommunalités qui l'ont pris en charge, d'autres mènent une politique efficace. Il faudrait assumer que la région conçoit tous les grands schémas à son échelle, mais qu'elle est trop éloignée des guichets et de la réalité de terrain. Elle est au mieux un relais de subventions abondées par l'État. Ce n'est toutefois pas ainsi que la loi est écrite, il me semble donc que l'on pourrait encore progresser sur ce point.

Concernant votre dernier point, pour les gestes simples et pour les ménages classiques, recevoir l'aide, en théorie, quinze jours après réception de la facture et la réalisation des travaux, ne pose pas problème, notamment parce que nous avons travaillé avec les banques pour que celles-ci développent l'éco-prêt à taux zéro. Pour les rénovations globales et pour les ménages modestes, il est évidemment impossible de sortir 30 000 euros de travaux, quel que soit le montage ; un tiers doit avancer le financement. Je croyais beaucoup dans les sociétés de tiers financement, qui sont encore très insuffisamment

développées, et nous avons cherché des moyens de les généraliser. Des collectivités peuvent aussi opérer directement des régies d'avance. Pour revenir à la région, la région Île-de-France vient d'ordonner à sa société de tiers financement de sortir entièrement du financement de la rénovation énergétique des logements pour ne se concentrer que sur le tertiaire. Ces décisions relèvent des collectivités locales, mais, s'agissant d'Île-de-France Énergies, une telle évolution me semble presque criminelle, au vu des besoins. L'outil de tiers financement et d'avance est très utile. Nous avons, quant à nous, essayé de concevoir un outil bancaire dans ce domaine, le prêt avance rénovation (PAR), complémentaire de ces sociétés. C'est alors la banque qui prête, pour une durée longue, qui se résout au moment de la vente du bien ou de la succession.

**M. Laurent Somon.** – Qui sera habilité pour être Mon Accompagnateur Rénov' ? Nous rencontrons en effet des difficultés à mobiliser les entreprises, notamment pour de grosses réhabilitations concernant des ménages très précaires.

**Mme Emmanuelle Wargon.** – Nous avons débattu pour savoir jusqu'où aller dans les habilitations pour Mon Accompagnateur Rénov'. Celles-ci visaient évidemment tous les agents des points d'accueil de collectivités locales ainsi que les architectes, mais fallait-il labelliser certains professionnels privés ? Je n'y étais pas hostile, pour des questions de volume. Nous avons probablement besoin de plus de force pour accompagner plus de ménages, il était donc peut-être utile de labelliser certains acteurs du privé. J'imaginai le faire en deux temps : d'abord les acteurs publics et parapublics ou associatifs, ensuite des acteurs privés. Je ne sais pas comment les choses ont évolué depuis lors.

Concernant l'accompagnement des ménages très précaires, notre idée était de développer un accompagnement social en même temps qu'un accompagnement technique, mais nous n'avons pas eu le temps de mettre cela en place. Dans Mon Accompagnateur Rénov', il faudrait imaginer que certains accompagnateurs disposent d'une compétence sociale en plus d'une compétence professionnelle, qui leur permettrait d'aller chercher des sociétés de tiers financement ou d'autres solutions, de mobiliser des aides, voire de demander un soutien particulier à la collectivité référente. De très belles expériences ont été réalisées en la matière au Secours catholique, à travers le Réseau éco habitat (REH), notamment en Picardie, comprenant un accompagnement à la fois technique et social ainsi qu'une avance totale de frais. Notre idée était donc de développer des Accompagnateurs Rénov' spécifiques, financés par des aides complémentaires.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Que pensez-vous des propos d'Esther Duflo lors de sa leçon au Collège de France, qui remettait en question l'efficacité des politiques publiques de rénovation des bâtiments, plaidant plutôt pour l'individualisation des frais de chauffage, qui serait beaucoup plus efficace, beaucoup moins coûteuse et beaucoup plus durable ?

**Mme Emmanuelle Wargon.** – Je n'ai pas écouté cette leçon, je ne peux donc que répondre à ce que vous indiquez. À mon sens, les deux dimensions ne s'opposent pas, la question centrale étant la rentabilité de l'euro public investi dans ces politiques de transition énergétique. Où est-il le plus utile de mettre un euro en aide ou en accompagnement, tous sujets confondus, au regard de l'impact attendu sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, mais aussi de critères sociaux ? La rénovation énergétique des logements représente, certes, un sujet écologique, mais aussi de qualité de vie dans le logement et de lutte contre la précarité. L'individualisation des frais de chauffage ne concerne pas les logements individuels, par définition. Dans le collectif, il s'agit d'un vieux sujet que l'on a plus ou moins réussi à

aborder et qu'il faudrait relancer, c'est vrai. Tant que l'on paie une quote-part au tantième de la taille d'un appartement, on est peu mobilisé pour piloter soi-même son chauffage. Pour autant, est-ce que cela suffit ? Est-il, dès lors, inutile d'investir de l'argent public dans la rénovation ? S'il en était ainsi, nous assisterions à des rénovations massives de logements individuels ; ce n'était pas le cas avant que nous lancions des politiques publiques. L'efficacité de l'euro investi est vraiment la question centrale, c'est la raison pour laquelle j'ai commencé mon propos par aborder les données et le pilotage et c'est pourquoi je vous ai indiqué que l'économie d'énergie moyenne avait été doublée entre le CITE et MaPrimeRénov'. On se rendra peut-être compte que, si l'on veut accélérer la trajectoire CO<sub>2</sub>, il faut consacrer proportionnellement plus de fonds à la transformation des transports qu'au bâtiment, ou l'inverse. Ce sont des questions fondamentales que nous devons absolument nous poser, mais je n'ai pas le sentiment que la seule individualisation des frais de chauffage suffise.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Ségolène Royal faisait également un totem de cette mesure, qu'elle considérait comme très importante.

**Mme Emmanuelle Wargon.** – Il me semble que Ségolène Royal prétendait également qu'en maintenant le CITE, on aurait tout réglé ! C'est tout de même elle qui avait proposé d'inscrire des chiffres dans la loi, indiquant qu'il n'y aurait ainsi plus de problème dans dix ans. Ce n'est toutefois pas parce que c'est inscrit dans la loi que le problème est réglé, nous n'avons pas tout à fait la même conception de la mise en œuvre des politiques publiques !

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous vous remercions de votre participation.

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

*La réunion est close à 19 h 25.*



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

**Mercredi 15 février 2023**

- Présidence de Mme Laurence Harribey, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 13 h 35.*

## **Audition de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, directrice générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)**

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Nous auditionnons Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, directrice générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Je vous remercie, Madame la directrice générale, de vous être mobilisée dans un délai très bref. Je vous prie d'excuser notre présidente, qui a un empêchement et que je remplace.

Placée sous la tutelle du ministère de la Santé, l'ANSM est notamment chargée d'évaluer les bénéfices et risques associés aux produits de santé tout au long de leur cycle de vie : de l'autorisation de mise sur le marché, qu'elle délivre, à la surveillance continue des effets indésirables des médicaments. Elle procède, pour cela, à l'analyse des signalements qu'elle reçoit ou, directement, à des inspections chez les opérateurs impliqués dans la fabrication, l'importation ou la distribution des produits de santé.

L'Agence participe également aux procédures d'autorisation d'accès précoce ou d'accès compassionnel permettant à des patients d'accéder à des produits de santé qui ne disposent pas encore d'une autorisation de mise sur le marché, ou qui disposent d'une autorisation pour une autre indication.

Enfin et surtout, l'ANSM est chargée de veiller à la disponibilité des médicaments indispensables à la prise en charge des patients. C'est pourquoi nous avons souhaité vous entendre, Madame la directrice générale, à un stade précoce de nos travaux.

Alors que le nombre de ruptures ou risques de rupture déclarés à l'ANSM augmente très fortement ces dernières années, nous souhaiterions que vous puissiez dresser dans une brève présentation introductive un panorama de la situation actuelle : quels sont les principaux médicaments touchés ? Quels sont les risques sanitaires associés à ces problèmes d'approvisionnement ? L'Agence dispose-t-elle des moyens nécessaires pour y faire face ?

Avant de vous passer la parole, Madame la directrice générale, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Mme Christelle Ratignier-Carbonneil prête serment.*

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, directrice générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).** Merci pour votre invitation.

La situation est complexe, nous constatons un nombre important de tensions et de ruptures sur des médicaments et des dispositifs médicaux ; c'est une préoccupation constante pour l'ANSM. S'agissant de l'amoxicilline et du paracétamol, la situation de pénurie concerne le continent européen ainsi que les États-Unis et le Canada. L'ensemble des signalements de risques de rupture et de tension s'accroît ; nous en sommes à 3 500 signalements en 2022. Cela ne signifie pas que 3 500 médicaments soient effectivement en tension ou en rupture, mais qu'il y a des risques, au moment du signalement, qu'ils le deviennent ; la réglementation a changé pour que le signalement intervienne tôt, de manière à laisser le temps nécessaire au fabricant de réduire le risque, et limiter les impacts délétères de cette situation. Le signalement déclenche des actions dont le but est d'amoindrir les risques pour les patients et pour l'organisation des soins, donc de limiter les pertes de chance.

Il faut distinguer deux dimensions de la couverture : la gestion des tensions et des ruptures, une fois qu'elles sont signalées et quand elles sont avérées ; l'anticipation de ces tensions et ruptures.

La gestion des tensions et des ruptures est au cœur de la mission de l'ANSM, du travail que nous effectuons au quotidien, avec les patients et les professionnels de santé, et c'est la fonction des outils qui sont entre nos mains – dont certains que nous devons directement au Sénat, je pense à l'amendement que vous avez récemment adopté au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. L'approvisionnement du territoire national en médicaments est de la responsabilité des industriels détenteurs des autorisations de mise sur le marché (AMM) : lors de la délivrance de cette autorisation, une population cible est associée, un besoin est défini et l'industriel s'engage à un approvisionnement, ce qui n'empêche pas qu'il rencontre des aléas dans sa production ou bien qu'il doive faire face à des augmentations brusques et fortes de la demande – on l'a vu avec les produits anesthésiques, notamment ceux utilisés dans les services de réanimation pendant la crise sanitaire, ou aujourd'hui le paracétamol.

Deuxième dimension, l'anticipation, pour éviter les tensions et pénuries en amont, comme on le fait avec les plans d'épidémie hivernale. Ici encore nous travaillons en coopération avec les professionnels de santé et du médicament, en particulier pour identifier les vulnérabilités ; nous vous en présenterons les procédures dans les réponses écrites aux questions que vous nous avez posées.

Le paracétamol et l'amoxicilline illustrent ces tensions. Les cartes que je vous présente et que je mets à disposition de votre commission montrent bien que les tensions touchent l'ensemble du continent européen – ainsi que l'Amérique du Nord –, avec des écarts entre les pays. Ces tensions sont d'abord liées aux trois épidémies présentes simultanément : la grippe hivernale, le Covid-19 et la bronchiolite, laquelle est précoce cette année. La demande de paracétamol est donc en très forte augmentation, les usines tournent en continu, mais cela ne suffit pas, en particulier pour la solution buvable pédiatrique. Sur cette solution, nous sommes passés de 1,9 million de flacons dispensés en décembre 2021, à 3 millions en décembre 2022, c'est dire l'importance de la hausse. Pour l'amoxicilline, les industriels ont intégré la forte baisse des années 2020 et 2021 liée aux confinements, en diminuant la production ; aujourd'hui la demande est repartie très fort à la hausse et il faut compter avec les

délais de remise en marche des lignes de production. Nous sommes d'autant plus sensibles à ces variations, en France, que nous consommons davantage de médicaments que nos voisins. Les graphiques que je vous communique le montrent bien s'agissant des antibiotiques. C'est également vrai s'agissant des antipyrétiques, même si la comparaison avec l'Allemagne et l'Espagne doit tenir compte de la consommation d'ibuprofène, qui y est utilisée en première intention, plutôt que le paracétamol.

Le document que je laisse à disposition de votre commission, présente également les mesures que nous avons mobilisées face à la pénurie d'amoxicilline et de paracétamol. Elles comportent, pour l'amoxicilline, l'interdiction d'exportation par les grossistes-répartiteurs – c'est la règle quand un médicament est en tension, les stocks présents sur le territoire national doivent y rester –, ou encore l'interdiction de vente par internet, pour le paracétamol, et des recommandations élaborées avec les professionnels, sur le bon usage, ou encore des préparations magistrales pédiatriques.

Dans ce travail, nous sommes en relation constante avec les professionnels, nous organisons des réunions tous les 15 jours pour partager les informations, recueillir les remontées de terrain avec les pharmaciens d'officine, les médecins et les associations de patients. La dimension européenne est indispensable – vous savez que la réglementation est en cours de révision – un document transitoire est prévu pour fin mars, l'objectif étant d'adopter de nouvelles règles l'an prochain ou en 2025. La Commission européenne examine de près notre situation et nos outils, je crois savoir que bien de nos règles et mécanismes seront repris dans le projet qu'elle va soumettre à la consultation.

Notre système n'est certainement pas suffisant : il joue le rôle d'amortisseur, mais il n'annule pas le risque. Il faut aller plus loin, c'est l'objectif de votre commission d'enquête, pour mieux répondre aux tensions quand elles se manifestent et pour mieux les anticiper, en particulier lorsqu'elles concernent les enfants, pour qui l'offre de médicaments est moins importante par comparaison aux adultes.

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Nous avons, à la commission des affaires européennes, émis un avis politique sur le sujet – et la réponse de la Commission européenne nous a confirmés.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Je connais bien l'ANSM, pour avoir été membre de son conseil d'administration de 2012 à 2020 – j'y ai été très vigilante à ce que cette agence ait les moyens des missions toujours plus nombreuses qu'on lui confie, et je dois dire que je n'ai pas été entendue, jusqu'à ce jour. Vous avez reçu nos questions, il y en a 25 et elles sont détaillées, merci pour le temps que vous prendrez à y répondre – je ne ferai ici que souligner quelques points, pour laisser aussi de la place à nos collègues de cette commission.

La pénurie de médicaments n'est pas un phénomène récent, mais elle s'est accentuée ces dernières années : nous sommes passés de 600 signalements en 2016 à 3 500 l'an dernier, et l'accélération a précédé la pandémie puisque nous étions à 1 500 signalements en 2019. Les signalements concernent des produits très divers, des anticancéreux, des antirétroviraux et l'insuline. Pensez-vous que les pénuries concernent davantage les médicaments anciens, moins onéreux donc moins rentables, que les produits innovants ? Est-ce un critère qui ressort ?

Vous avez été alertée assez en amont des risques de pénurie d'amoxicilline et de Doliprane, mais nous avons le sentiment qu'il a fallu beaucoup de temps pour que des

mesures correctrices soient prises : comment les choses se sont-elles passées ? Vous avez la possibilité d'infliger des pénalités financières en cas de défaut : l'avez-vous fait à cette occasion, dans combien de cas – et à combien les pénalités se sont-elles élevées ? Les chiffres font apparaître qu'il n'y a eu que deux sanctions en 2019 et une seule en 2020, les montants des pénalités n'en sont pas connus : notre commission d'enquête aimerait disposer d'éléments plus précis.

Le ministre de la santé, ensuite, a demandé, pour juin prochain, une liste de tous les médicaments considérés comme essentiels ; or, l'OMS établit déjà une telle liste : comment la nouvelle va-t-elle s'articuler avec celle de l'OMS ? Est-ce bien pertinent de dresser une nouvelle liste ?

Enfin, du côté des solutions pour réduire les risques de pénuries, nous sommes nombreux à penser qu'il faudrait relocaliser une part de la production de médicaments en France, alors que les principes actifs sont pour la plupart produits en Chine et en Inde pour des raisons financières et environnementales : qu'en pensez-vous ? Est-ce qu'une production sur le sol national faciliterait le suivi et, finalement, la sécurité d'approvisionnement ?

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil** – Le nombre de signalements a effectivement quintuplé entre 2016 et 2021, il faut y voir aussi un effet du changement des règles : la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020 a, en particulier, exigé que les industriels déclarent plus tôt les risques de tension. Cependant, les chiffres montrent aussi que les déclarations suivies de mesures, donc qui correspondent à des tensions effectives, progressent aussi, passant de 25 % des déclarations en 2021, à 40 % en 2022, ce qui est significatif.

Les tensions et pénuries concernent-elles les produits matures, plutôt que les produits innovants ? C'est bien le cas, aussi parce que la demande est moindre pour ces produits – et que s'il peut y avoir des délais dans l'approvisionnement, on ne constate pas de pénurie pour ces médicaments innovants. On le voit bien pour les produits anticancéreux : les tensions et pénuries se produisent sur les médicaments de première intention.

Le document que je communique à votre commission montre bien, page 6, la chronologie des mesures que nous avons prises face à la pénurie de paracétamol. Les signes de l'augmentation de la consommation apparaissent dès la fin du premier semestre 2022 et des mesures ont été prises dès le mois de juillet, avec la recommandation, élaborée avec les représentants des pharmaciens d'officine, d'une distribution fractionnée, pour contenir les achats en prescription médicale facultative. Pour l'amoxicilline – page 7 –, face à la précocité des infections hivernales, nous avons pris des mesures dès le mois d'octobre dernier pour tenter de limiter l'impact des ruptures de stock. Vous savez que, depuis septembre 2021, les industriels doivent disposer d'un stock de deux mois pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) – il y en a environ 6 000 – et que ce délai est porté à quatre mois pour les MITM qui ont fait l'objet d'une pénurie dans les deux dernières années. L'amoxicilline est classée parmi les MITM et le délai de stock est porté à quatre mois pour la solution injectable. Ces stocks ont limité l'impact de la pénurie, laquelle est liée à la forte augmentation de la consommation – elle a gagné 45 % entre l'automne 2021 et l'automne 2022. Le paracétamol, lui, n'est pas un MITM, nous avons un débat à ce sujet avec les industriels, je pense que ce produit pourrait entrer dans cette catégorie, en particulier sous sa forme pédiatrique.

Les sanctions financières sont un outil important, le périmètre vient d'en être élargi, au 1<sup>er</sup> octobre 2022, nous avons publié les lignes directrices de l'usage que nous comptons en faire, j'espère que nous serons entendus. Sur le dernier trimestre de l'année 2022, trois procédures de sanction sont en cours, elles comprennent du contradictoire avec les industriels – qui disposent aussi de recours gracieux et contentieux. Les décisions de l'Agence sont publiques, y compris les montants des sanctions – cependant, comme la loi nous l'impose, le montant des sanctions n'est affiché qu'un mois, ensuite nous devons enlever l'information de notre site.

Le ministre de la santé a annoncé, à l'issue du comité de pilotage sur les pénuries tenu au début de ce mois, l'établissement d'une liste de médicaments critiques. Il s'agit de concaténer deux séries de données : la liste de médicaments considérés comme essentiels et indispensables, établie par la Direction générale de la santé, avec les sociétés savantes ; les états des lieux établis par les industriels sur la fabrication des médicaments, sur les chaînes de production et les composants, pour identifier les facteurs de vulnérabilité, on a vu pendant la crise sanitaire combien le fait de dépendre d'un fournisseur unique d'un excipient ou d'un principe actif, par exemple, rendait l'approvisionnement vulnérable, comme cela avait été aussi le cas en 2019 lors de la pénurie de corticoïdes oraux, liée au fait qu'il n'y avait qu'un seul façonnier. La concaténation de ces deux séries de données doit donc permettre d'établir, pour le mois de juin, une liste de médicaments critiques, qu'il faudra comparer avec celle de l'OMS, il y aura des recoupements.

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Que se passera-t-il, une fois la liste établie ?

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil** – Il appartiendra aux pouvoirs publics de définir les mesures à prendre, elles vont bien au-delà des compétences de l'ANSM puisqu'il peut s'agir de relocaliser la production, d'agir sur le prix des médicaments, de mettre en place des outils européens...

Vous m'interrogez sur les solutions. S'agissant de la gestion des tensions et pénuries, il faut améliorer l'information, la traçabilité, le partage des données avec les acteurs de la chaîne, avec les industriels, les grossistes-répartiteurs, les pharmaciens, les médecins et les patients. Faut-il relocaliser la production ? Je crois que la première chose à faire, c'est d'éviter de dépendre d'un monopole et d'une production mono-site. Certaines substances actives ne sont produites que dans un seul site dans le monde entier : quand un incident se produit sur ce site, la situation devient très compliquée. Il faut donc diversifier les lieux de production, les fournisseurs – et c'est pour cela aussi que la maille européenne est importante. Des antibiotiques matures peuvent ne plus présenter de grand intérêt pour des industriels quand ils considèrent le marché français, mais c'est autre chose à l'échelle continentale, le regroupement pouvant renforcer l'attrait à produire le médicament délaissé.

La relocalisation peut être une solution et il faut prendre en compte la dimension environnementale du sujet, sachant qu'on parle ici de chimie – et nous gagnerons à réfléchir à l'échelle européenne.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Nous avons rendu visite à une pharmacie qui produit des préparations magistrales. Nous avons été surpris d'entendre le pharmacien nous dire que, pour l'amoxicilline, il n'y avait pas de pénurie de principe actif, il en disposait en abondance, nous l'avons vu de nos propres yeux, alors qu'on nous parlait de pénurie, c'est difficile à comprendre...

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil** – Effectivement, la tension ne vient pas du principe actif puisque nous avons la préparation magistrale, mais de la suspension buvable. La consommation ayant diminué en 2020, les industriels ont baissé leur production de cette suspension ; la demande ayant rejoint son niveau antérieur, ils ont eu du mal à reprendre rapidement un rythme suffisant de production, apparemment pour des problèmes de ressources humaines. Heureusement que nous n’avons pas eu de problème avec le principe actif, la situation, déjà complexe, aurait été bien pire ; nous avons pu faire des préparations magistrales, – une quarantaine de pharmacies sont autorisées à le faire –, pour répondre à la demandes de dosages spécifiques par exemple pour les enfants : je salue le travail des pharmaciens, qui nous ont aidés à faire face aux difficultés.

**M. Alain Houpert.** – Nous sommes en insécurité dans notre pays et votre propos m’inquiète, car les solutions que vous avancez ne sont que des pansements. Il faut se poser les bonnes questions. Vous parlez des ruptures dans les chaînes de production des industriels, mais il faut bien voir qu’il y a deux sortes d’industriels : les assembleurs, et les producteurs. En 2009, j’ai voté contre la loi portant réforme de l’hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST), parce que je savais qu’en autorisant les génériques pour diminuer les coûts des médicaments, on encourageait une mondialisation malheureuse où l’on fabrique les produits au diable Vauvert, toujours plus loin... La loi a créé un système pire encore que celui de l’automobile, car désormais c’est le sous-traitant qui dicte ses conditions, en l’occurrence la Chine et l’Inde, alors que le circuit court, c’est bien mieux. Vous parlez d’une quarantaine de pharmacies autorisées à faire des préparations magistrales, mais notre pays compte une centaine de départements : si l’on en est à se féliciter d’un système D, on marche sur la tête ! Je crois bien davantage à l’industrie : ce qu’il faut, c’est relocaliser la production de médicaments, et c’est urgent. Quand on produisait le Clamoxyl en France, il n’y avait pas de problème. Quant au paracétamol, je crois que le gouvernement incite à la surconsommation de ce produit qui est dangereux en cas de surdosage, en particulier parce qu’à long terme il accentue le risque de maladies hépatiques...

Je suis libéral, mais je suis opposé à cette mondialisation malheureuse. Nous avons la première industrie du médicament au monde, et nous avons beaucoup perdu : que pouvons-nous faire pour relocaliser d’urgence la production de médicaments ? Les Français attendent une relocalisation de la production industrielle, pas un bricolage dans les pharmacies...

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil** – Quand j’évoque la quarantaine d’officines autorisées à faire des préparations magistrales, je me place du côté de la gestion des tensions et des pénuries de médicaments dont les industriels sont tenus d’approvisionner le marché, mon propos ne vise pas à généraliser le recours aux préparations magistrales...

La relocalisation industrielle est un sujet majeur, qui dépasse de beaucoup les compétences de l’ANSM. On parle du paracétamol, mais il est produit sur le territoire national, notamment à Lisieux et à Agen – tandis que les formules pédiatriques sont produites en Allemagne, près de Cologne. La relocalisation est un objectif du plan France 2030, la Direction générale de la Santé s’est positionnée sur le sujet. La mission de l’ANSM, elle, est d’assurer que le circuit du médicament soit sécurisé, qu’il y ait bien un pharmacien responsable à chaque étape, nous sommes mobilisés sur chacune des étapes, de l’autorisation d’ouvrir un établissement au travail des grossistes-répartiteurs, en passant par le contrôle des lignes de fabrication et d’assemblage.

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – On parle de pénurie, cela renvoie à un marché où la demande excède l'offre, ce qui incite à s'attaquer aux causes de la sur-demande, en particulier au prix du médicament : ne faudrait-il pas différencier davantage le prix du médicament, selon qu'il est prescrit ou pas ? Ensuite, est-il vrai que des prix de génériques sont si bas que la matière première produite en France est plus chère que le tarif de remboursement du médicament fini et mis en boîte, avec un principe actif livré depuis la Chine ou l'Inde ?

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil** – L'ANSM n'intervenant pas dans la définition du prix des médicaments, je ne saurais vous répondre sur le sujet. Je partage cependant votre constat d'une surconsommation de médicaments, dont il faut valoriser le bon usage du médicament – prendre le bon médicament, au bon moment. Les prix sont déjà différenciés, selon qu'il y a prescription, ou pas...

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Trop peu.

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil** – Cela n'entre pas dans les compétences de l'ANSM, vous aurez des éléments en auditionnant le Comité économique des produits de santé (CEPS). Les prix des génériques sont effectivement très bas, c'est aussi pourquoi un moratoire sur la baisse de leurs prix a été annoncé.

**M. Jean-Pierre Moga.** – Il n'y a pas que Sanofi qui produit du paracétamol, à Agen, nous avons aussi UPSA qui produit l'excellent Efferalgan... J'ai visité leur usine, ils m'ont confirmé leurs difficultés, mais aussi leur décision de travailler jour et nuit, y compris le dimanche, pour faire face. Or, j'y ai aussi appris que seulement 2,5 % du paracétamol consommé en France venaient d'UPSA : est-ce qu'on ne peut pas faire mieux ? Puisque plusieurs laboratoires produisent déjà en France, ne peut-on pas mieux répartir leur plan de charge ? Ou bien sinon, la concentration accentuera les risques...

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Dans son dernier rapport annuel, la Cour des comptes consacre un chapitre à la sécurité des approvisionnements des médicaments. Elle estime, en particulier, que le suivi des déclarations par l'ANSM est insuffisant pour appréhender l'évolution effective des tensions d'approvisionnement, puisque seulement 5 à 10 % des déclarations donnent lieu à l'inscription sur la liste des médicaments interdits d'exportation. La Cour précise qu'il existe trois fichiers qui ne sont pas agrégés : le fichier de l'ANSM, le fichier développé par le Conseil national de l'Ordre des pharmaciens dans les hôpitaux, et la plateforme de suivi des produits de santé e-Dispostock. Faute d'information partagée, la Cour estime qu'il n'est pas possible d'objectiver l'importance et la gravité des ruptures qui affectent la population et que ni les autorités sanitaires, ni *a fortiori* les usagers du système de soins ne disposent d'informations satisfaisantes sur l'état des ruptures d'approvisionnement : pourquoi ne pas commencer par fusionner ces fichiers, ce qui donnerait une chance d'avoir une connaissance précise des tensions et des pénuries ?

Ensuite, comment ne pas faire le lien entre l'augmentation de la demande de médicaments et le déremboursement de l'homéopathie ?

Enfin, un établissement européen ne pourrait-il pas racheter les molécules des médicaments matures, pour en produire dans des conditions avantageuses pour les patients ?

**Mme Laurence Harribey.** – Vous nous dites que nous n'avons pas de solution claire, alors que la pénurie est partout, et qu'on ne peut pour le moment faire mieux que surveiller les choses, et intervenir quand il y a pénurie : est-ce à dire que notre système

d'intervention est trop récent, ou bien avez-vous d'autres explications ? Et si les pénuries portent surtout sur des produits matures, peut-on envisager une production associant secteurs public et privé, pour des MITM matures ?

**Mme Laurence Cohen.** – Avez-vous pu répondre aux remarques de la Cour des comptes ? Je crois, ensuite, qu'il ne faut pas opposer les médicaments matures et innovants, ou bien on ne tient qu'un bout de la chaîne : les innovants étant très rentables, il y a des marges, et plutôt que de parler de vente à perte pour des médicaments matures, mieux vaut parler de l'ensemble de la production.

Enfin, des fabricants n'ont pas dit qu'ils étaient en rupture de stocks alors que des produits manquaient chez les grossistes-répartiteurs : quel est votre pouvoir quand arrivent de telles omissions volontaires ?

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil** – Plusieurs industriels fabriquent du paracétamol sur notre territoire, les deux premiers représentent 80 % de la production ; UPSA a effectivement doublé sa production, à ma demande, notamment sous forme buvable pédiatrique. L'ANSM peut-elle répartir la production ? Non, le marché est libre et chaque industriel peut livrer les quantités supplémentaires qu'il veut.

Nous avons répondu à la Cour des comptes. Je l'ai dit dans mon propos introductif, seule une petite partie des signalements fait l'objet d'une interdiction d'exportation – ce sont les 5 à 10 % relevés par la Cour des comptes –, quand on constate une rupture effective des stocks, il y a alors une fiche de rupture de stock, mais les signalements sont faits pour que des mesures interviennent avant cette situation de rupture.

Il y a effectivement plusieurs systèmes d'information, celui de l'ANSM sur les risques de tensions, e-Dispostock pour les pharmacies hospitalières – qui n'est pas mobilisé de manière pérenne –, ces informations ne sont pas intégrées de manière institutionnelle, mes équipes passent du temps à regrouper les informations disponibles auprès des officines, auprès des grossistes-répartiteurs, auprès des industriels, nous faisons des tableurs dynamiques...

**Mme Laurence Muller-Bronn.** Cela ne fonctionne pas...

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil** – Si, mais il est vrai qu'une intégration des données faciliterait la gestion au quotidien.

Sur le déremboursement de l'homéopathie, vous avez pu demander l'avis de la présidente de la Haute autorité de santé...

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Oui, elle nous a répondu que la France était le seul pays à avoir étudié scientifiquement l'efficacité de l'homéopathie, et que le déremboursement était de ce fait une décision scientifique, plutôt que politique... Or, je signale ici que ce déremboursement ne peut pas être sans effet sur la demande de médicaments...

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil** – La maille européenne est à travailler pour les médicaments anciens hors brevet, la demande regroupée à l'échelle continentale inciterait à la production, et il faudrait veiller à ne pas être en mono-site ni en mono-production. Sur l'amoxicilline, je signale qu'il n'y a pas de désengagement des industriels, mais adaptation par rapport à une consommation qui a fortement augmenté.

Notre système de surveillance n'empêche effectivement pas les pénuries, mais il joue un rôle amortisseur dans le cadre de la gestion des pénuries et tensions, et sur le bon usage des médicaments.

Enfin, je partage l'idée que le prix des produits de santé doit s'apprécier sur leur cycle de vie, depuis leur mise sur le marché jusqu'à la tombée du brevet et apparition de leurs génériques.

C'est dans ce cadre complet qu'il me semble utile de définir la régulation des produits de santé, pour embrasser toutes les dimensions, avec un objectif commun et impératif : assurer la sécurité des patients, en fonction du rapport bénéfices/risques, et couvrir les besoins, en assurant aussi un bon usage des médicaments.

**Mme Laurence Harribey.** – Merci pour toutes ces réponses, et merci aussi de nous répondre par écrit au questionnaire.

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

*La réunion est close à 15 heures.*



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

**Mardi 14 février 2023**

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 45.*

**Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat  
(DGEC) au ministère de la transition écologique et de la cohésion des  
territoires (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 18h20.*



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

**Mercredi 15 février 2023**

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 45.*

**Audition de M. Laurent Jeannin, maître de conférences hors classe en sciences de l'éducation à l'Université de Cergy-Pontoise, titulaire de la chaire de recherche sur l'architecture scolaire Transition2 « Des espaces en transition à la transition des espaces » (CY Cergy-Pontoise Université – INSPE de l'Académie de Versailles) (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 19 heures.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 20 FÉVRIER**

**Le Sénat suspend ses travaux à partir du 17 février 2023.**