

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	6285
• <i>Audition de M. Xavier Niel, fondateur et actionnaire du groupe Iliad</i>	<i>6285</i>
• <i>Pétitions relatives à l'interdiction du déterrage du blaireau et à l'abolition de la vénèrie – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions du rapporteur</i>	<i>6306</i>
• <i>Proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique – Désignation d'un rapporteur...</i>	<i>6318</i>
• <i>Proposition de loi pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France – Désignation d'un rapporteur</i>	<i>6318</i>
• <i>Proposition de loi visant à lutter contre les arnaques et les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux – Désignation d'une rapporteure</i>	<i>6319</i>
• <i>Déplacement en Savoie – 6 avril 2023.....</i>	<i>6319</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 6321
• <i>Le Brésil et l'intégration régionale en Amérique latine – Audition de Mme Michèle Ramis, directrice des Amériques et des Caraïbes au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)</i>	<i>6321</i>
• <i>Audition de Mme Myriam Fillaud, magistrate, chef du bureau de liaison new-yorkais d'UNITAD (mission des Nations unies sur les crimes internationaux de Daech), conseillère politique auprès du représentant spécial</i>	<i>6331</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 6333
• <i>Enjeux philosophiques de la fin de vie – Audition de Mme Monique Canto-Sperber, directrice de recherche au CNRS, membre du Comité consultatif national d'éthique, MM. Bernard-Marie Dupont, médecin, juriste, professeur d'éthique médicale, André Comte-Sponville, philosophe, essayiste, et Jacques Ricot, philosophe, chercheur associé au département de philosophie de l'université de Nantes.....</i>	<i>6333</i>
• <i>Proposition de loi relative à la maîtrise de l'organisation algorithmique du travail - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>6353</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une fausse couche - Désignation d'un rapporteur.....</i>	<i>6360</i>
• <i>Proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé - Désignation des candidats pour la commission mixte paritaire.....</i>	<i>6360</i>
 COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	 6361

- *Avenir des concessions d'autoroutes - Audition de MM. Éric Jeansannetas, président, et Vincent Delahaye, rapporteur de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières (2020)..... 6361*
- *Avenir des concessions d'autoroutes – Audition de M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes (sera publié ultérieurement) 6369*
- *Avenir des concessions d'autoroutes – Audition de M. Arnaud Quémard, directeur général de la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (Sanef) 6369*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 6377

- *Rapport Universités et territoires – Audition de MM. Clément Hénin, rapporteur, Philippe Hayez, président de la section Enseignement supérieur et recherche, et Philippe Rousselot, président de la section Enseignement scolaire, jeunesse et sport, de la troisième chambre de la Cour des comptes 6377*
- *Proposition de loi visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré - Examen, en deuxième lecture, du rapport et élaboration du texte de la commission..... 6392*

COMMISSION DES FINANCES..... 6399

- *Proposition de loi visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires - Désignation d'un rapporteur 6399*
- *Proposition de loi visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement, adoptée par l'Assemblée nationale - Examen du rapport et du texte de la commission..... 6399*
- *Proposition de loi constitutionnelle visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences - Examen du rapport pour avis 6410*
- *Proposition de loi créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France - Examen du rapport et du texte de la commission..... 6417*
- *Questions diverses..... 6421*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 6423

- *Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire 6423*
- *Proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique - Examen du rapport et du texte de la commission 6423*
- *Questions diverses..... 6432*

- *Proposition de loi visant à revaloriser le statut de secrétaire de mairie - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 6432
- *Proposition de loi constitutionnelle visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences - Examen du rapport et du texte de la commission* 6443
- *Réforme de la procédure pénale - Audition de M. Serge Guinchard, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas, Mmes Jocelyne Leblois-Happe, professeur à l'université de Strasbourg, Haritini Matsopoulou, professeur à l'université Paris-Saclay, MM. Sébastien Pellé, professeur à l'université Toulouse Capitole, et Jean-Christophe Saint-Pau, professeur à l'université de Bordeaux* 6450

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 6461

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier* 6461

COMMISSION SPÉCIALE SUR LA PROPOSITION DE LOI VISANT À RENFORCER LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE L'INTENSIFICATION ET L'EXTENSION DU RISQUE INCENDIE 6467

- *Proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie - Examen du rapport et du texte de la commission* 6467

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE 6501

- *Audition de représentants des laboratoires et entreprises pharmaceutiques* 6501
- *Audition de Mmes Catherine Simonin, représentante de France Assos Santé, Juliana Veras, coordinatrice de Médecins du Monde, docteurs Julie Allemand-Sourrieu, représentante du collectif Santé en danger, Franck Prouhet, représentant du collectif Notre santé en danger et M. Christophe Duguet, représentant de l'AFM-Téléthon* 6520
- *Audition de M. Reda Guiha, président de Pfizer France* 6531

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE 6541

- *Audition de M. Philippe Pelletier, président du plan bâtiment durable et de Mme Marie Gracia, directrice du collectif Effinergie* 6541
- *Audition de M. Thierry Repentin, président, et Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale, de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)* 6549
- *Audition de M. Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)*..... 6559
- *Audition de M. Boris Ravignon, président et de M. José Caire, directeur villes et territoires durables de l'Agence de la transition écologique (Ademe)*..... 6567

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'UTILISATION DU RÉSEAU SOCIAL TIKTOK, SON EXPLOITATION DES DONNÉES, SA STRATÉGIE D'INFLUENCE 6579

- *Audition de M. Julien Nocetti, enseignant-chercheur à l'académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan..... 6579*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LE BÂTI SCOLAIRE À L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »..... 6581

- *Audition des professionnels du bâtiment (sera publiée ultérieurement)..... 6581*
- *Situation des établissements d'enseignement français à l'étranger - Audition de M. Olivier Brochet, directeur général, et de Mme Odile Hagenmüller, sous-directrice de l'immobilier de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et de M. Jean-Marc Merriaux, directeur général de la Mission laïque française, réalisée conjointement avec le groupe d'études « Statut, rôle et place des Français établis hors de France »..... 6581*
- *Audition des représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF) – Mmes Marie-Pierre Mouton, présidente du conseil départemental de la Drôme, présidente de la commission Éducation, sport et culture de l'ADF, Marie Cieters, vice-présidente du conseil départemental du Nord, chargée de l'éducation et des collèges, Cécile Dumoulin, vice-présidente du conseil départemental des Yvelines, chargée des collèges et du numérique scolaire, Nathalie Léandri, vice-présidente du conseil départemental des Hauts-de-Seine, chargée de l'éducation et du numérique éducatif, et M. Éric Ferrère, vice-président du conseil départemental de La Réunion, délégué aux travaux bâtimentaires et à la valorisation du patrimoine 6595*

MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »..... 6607

- *Audition de Mme Christine Avelin, directrice générale de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) (sera publié ultérieurement)..... 6607*

MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE EN FRANCE..... 6609

- *Crise de vocation des maires – Audition..... 6609*
- *Audition de maires de la montagne..... 6620*
- *Audition de représentants d'associations de maires ultramarins 6630*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 27 MARS ET À VENIR. 6637

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 22 mars 2023****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Audition de M. Xavier Niel, fondateur et actionnaire du groupe Iliad**

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir aujourd’hui M. Xavier Niel, fondateur et actionnaire principal du groupe Iliad, groupe français de télécommunications qui est notamment la maison mère de Free, opérateur de téléphonie mobile et fournisseur d’accès à Internet que nous connaissons toutes et tous et que vous présentez encore aujourd’hui, monsieur Niel, comme étant le « trublion » des télécommunications européennes !

Hier inventeur du concept de « box Internet », aujourd’hui promoteur d’une plus forte concurrence par les prix et demain peut-être futur concurrent français des Gafam américaines, le groupe que vous avez fondé poursuit sa croissance et sa diversification avec plus de 16 500 salariés, un chiffre d’affaires en hausse qui a atteint plus de 7 milliards d’euros en 2021, et plus de 45 millions d’abonnés en Europe dont environ 21 millions en France, 14 millions en Pologne et 9 millions en Italie.

L’internationalisation de votre groupe, qui réalise désormais plus d’un tiers de son chiffre d’affaires en dehors de France, s’accélère fortement et nous questionne sur l’opportunité d’une plus grande concentration des opérateurs de télécommunications au niveau européen. Après avoir acquis Salt, opérateur suisse, et UPC Poland, opérateur polonais, vous avez récemment augmenté votre participation au capital de l’opérateur luxembourgeois MIC et de l’opérateur britannique Vodafone.

Au regard de ces récentes évolutions, quelle ambition européenne portez-vous pour le groupe Iliad-Free ? Quelles sont ses perspectives de développement dans les prochaines années ? Faut-il y voir la préparation d’un retrait progressif du marché français, alors que la France est aujourd’hui le pays le plus fibré d’Europe et que le « chantier de la fibre optique » ne fait que commencer chez nos voisins européens ?

Si nous sommes satisfaits de voir que l’expertise française en matière de fibre optique s’exporte hors de France, nous constatons en France, dans nos départements, que les mécontentements des abonnés, des élus et des collectivités sont de plus en plus nombreux.

Lors de son audition devant notre commission le 25 janvier dernier, la présidente de l’Arcep a annoncé la notification par Free d’un plan de reprise de certains de ses réseaux de fibre optique, notamment situés en région parisienne, pour lesquels des incidents et des malfaçons ont été constatés. Pourriez-vous nous donner davantage de détails sur ce plan de reprise, son financement et son calendrier ? Combien de lignes, d’abonnés et de collectivités sont concernées ?

L’état de la concurrence et de la régulation dans le secteur des télécommunications retient aujourd’hui toute notre attention, en particulier au regard des

contentieux juridiques en cours entre Orange et l'Arcep. Si l'opérateur historique plaide pour une hausse des tarifs de dégroupage, conteste le pouvoir de sanction de l'Arcep, allant même jusqu'à introduire une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à ce sujet, et dénonce un transfert de la valeur vers les opérateurs commerciaux, ces derniers refusent toute hausse des tarifs de dégroupage, Bouygues Telecom ayant même porté plainte contre Orange pour défaut d'entretien du réseau cuivre.

Monsieur le président, quel regard portez-vous sur la situation actuelle ? Les contrôles exercés par l'Arcep et l'Autorité de la concurrence vous semblent-ils suffisants pour assurer un « juste » niveau de régulation, sans favoriser un opérateur plutôt qu'un autre ? Quelles seraient les conséquences d'une hausse des tarifs de dégroupage pour Free ? En particulier, une hausse de ces tarifs conduirait-elle Free à revenir sur son engagement de limiter la hausse de ses abonnements de téléphonie mobile dans un contexte où l'inflation pourrait atteindre jusqu'à 7 % cette année et où les dépenses de téléphonie représentent le quatrième poste des ménages français ?

Il est indéniable que l'arrivée de Free sur le marché français a permis une baisse générale des prix des abonnements, mais il semble que nous assistions à un « retour de balancier ». Si la France demeure le pays d'Europe où le prix des abonnements de téléphonie mobile est en moyenne le plus bas, une hausse, même de quelques euros, serait difficile à comprendre notamment parce que la qualité de déploiement n'est plus au rendez-vous.

Ainsi, parmi les sujets majeurs d'incompréhension des particuliers, des élus et des collectivités, il y a notamment celui des modalités d'implantation des antennes, implantation qui s'est fortement accélérée consécutivement à l'amélioration de la couverture numérique de nos territoires. Nous le constatons tous, l'impression est plutôt celle d'un déploiement précipité et désordonné, sans concertation avec les élus locaux.

Monsieur le président, je vous laisse la parole.

M. Xavier Niel, fondateur et actionnaire du groupe Iliad. – Merci de m'accueillir ce matin.

Mon propos introductif portera plutôt sur la France, mais nous pourrions parler plus généralement du reste si vous le souhaitez.

Nous sommes le meilleur exemple de ce que la concurrence dans les télécommunications peut permettre de créer. Elle a apporté de l'innovation, de bas prix et beaucoup d'investissements dans les réseaux.

En France, on s'est développé sur un modèle vertueux dans les télécommunications, avec une régulation qui a été extrêmement volontariste du régulateur sectoriel et de l'Autorité de la concurrence, qui a permis d'avoir quatre opérateurs puissants en téléphonie fixe et mobile. Sur ces quatre opérateurs, trois ont une stratégie avec un déploiement international. Je pense que nous sommes le pays au monde le plus présent à l'étranger grâce à la dérégulation.

Dans le cas d'Iliad, cela nous a permis d'aller en Italie avec un grand succès – plus de 10 millions d'abonnés – et en Pologne, où nous sommes le premier opérateur. Nous sommes par ailleurs opérateurs de télécommunications dans une vingtaine de pays, où nous connaissons énormément de croissance.

Dans le même temps, nous nous sommes sentis obligés d'aller voir ailleurs pour que l'ensemble des Français puissent bénéficier de cette concurrence. C'est ce que nous avons fait à la Réunion et à Mayotte. Lorsque Free est arrivé là-bas, les prix se sont écroulés, principalement à la Réunion, où ils ont été divisés par deux, alors que, dans le même temps, les prix restaient très hauts aux Antilles. Nous venons de nous y lancer, et l'impact sur les prix est significatif. L'idée était de rendre à tous les Français le bénéfice d'une concurrence effective et réelle.

Aujourd'hui, grâce à ces investissements, Iliad est devenu le sixième opérateur paneuropéen. Nous avons un peu plus de 42 millions d'abonnés en Europe et avons réalisé 8 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2022.

En France, nous comptons 14 millions d'abonnés mobiles et 7,2 millions d'abonnés à qui nous délivrons un service fixe en fibre optique et en ADSL. Nous sommes le deuxième employeur du secteur derrière Orange, avec plus de 10 000 salariés directs en France, et probablement la société qui, en France, investit le plus. Nous investissons environ 25 % de notre chiffre d'affaires annuel dans nos réseaux. Nous sommes montés jusqu'à 30 %, ce qui donne des chiffres très élevés pour une société qu'on peut qualifier de mature, puisque notre croissance est aujourd'hui de l'ordre d'environ 10 % chaque année.

En France, la stratégie de Free est extrêmement simple : nous sommes un opérateur fixe et mobile. Nous proposons des offres simples et attractives. Comme tous les autres opérateurs, nous sommes nés de la possibilité d'utiliser le réseau d'Orange en pratiquant le dégroupage et avons migré vers une activité dans laquelle nous déployons nos propres réseaux en fibre optique. Nous disposons de nos propres sites mobiles. Nous en avons plus de 23 000 en France. Nous déployons et exploitons nos propres réseaux et, dans le même temps, avançons pour diminuer notre empreinte environnementale.

En France, nous pouvons nous réjouir d'une couverture élevée du très haut débit en fixe et en mobile. La France est parmi les grands pays les plus couverts en termes de foyers où l'on peut s'abonner à la fibre optique. Les opérateurs alternatifs supportent une grande partie des investissements. 60 % des investissements dans la fibre optique jusqu'au domicile (FTTH) sont réalisés par les trois opérateurs alternatifs, Orange en conservant 40 %. Cette part continue à diminuer.

Cet investissement est un investissement lourd. On a parfois le sentiment, lorsqu'on rencontre des politiques ou des entreprises sur le terrain, que la totalité de ces investissements sont réalisés par Orange. Or, ils sont majoritairement réalisés par les opérateurs alternatifs nouvellement entrants sur ces sujets.

Un élément est extrêmement important : la réalité de la concurrence qui existe en France fait que nous bénéficions des tarifs parmi les plus bas en Europe. À pouvoir d'achat équivalent, les États-Unis pratiquent des prix trois à quatre fois plus élevés que les prix français.

Vingt-cinq ans après, – nous étions là dès 1998 –, on a donc un bilan d'ouverture à la concurrence très positif.

Des sujets doivent être traités collectivement. Il reste à réaliser beaucoup d'investissements, à couvrir la totalité des foyers en termes de fibre optique, à opérer des raccordements finaux complexes coûteux, à améliorer notre couverture mobile, alors qu'on

nous dit dans le même temps qu'il faut une meilleure couverture mais moins d'antennes. Il nous reste également à déployer les nouvelles technologies 5G et à aborder la question de la résilience des réseaux.

Des problèmes persistent sur les conditions envisagées pour l'arrêt du cuivre, qui ne sont pas satisfaisantes et dont le calendrier est trop étendu. Le contexte est difficile pour les opérateurs du fait de l'inflation, de la hausse significative des coûts de l'énergie – même si la France n'est pas parmi les pays les plus mal lotis – et des taux d'intérêt qui montent. Tous les opérateurs sont endettés, les demandes de déploiement de réseaux ayant été mises en œuvre parce que la totalité des opérateurs de télécommunications français ont vendu des actifs pour financer ces très lourds investissements, notamment dans la fibre. Nous avons tous vendu nos antennes pour récupérer du cash et l'investir dans le déploiement de la fibre optique.

À côté de cela, on a besoin d'une stabilité et d'un cadre concurrentiel équitable. J'aimerais à ce sujet vous parler de trois points précis : l'arrêt du cuivre, la fiscalité dont l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau mobile (Ifer) et la couverture mobile des zones blanches et grises.

L'arrêt du cuivre est pour nous un problème important. Il faut se mettre à la place de l'utilisateur : quand on déploie une zone en fibre optique, 80 % des personnes qui sont dans cette zone vont spontanément prendre, en quelques années, un abonnement à la fibre optique. Cela va être extrêmement facile, chacun en voyant tout l'intérêt. Quand ces personnes vont déménager, elles ne vont pas redemander de l'ADSL, mais prendre la fibre.

Dans environ 10 % des foyers, on va devoir expliquer les choses et réussir à les convaincre. Les irréductibles représentent, en fonction des zones, 10 à 15 % des foyers. Leur ADSL fonctionne, et ils ne souhaitent pas changer. Le seul élément qui va les faire basculer, c'est l'extinction du cuivre. On l'a vu à Lévis-Saint-Nom et dans certains endroits où on a mené des expérimentations. Les seuls moments où cela fonctionne, c'est lorsqu'on retire le cuivre et qu'il faut basculer vers la fibre optique.

Collectivement, on doit donc prendre la décision d'éteindre le plus rapidement possible ce réseau cuivre, en premier lieu parce que cela va réduire l'impact environnemental. Avoir deux réseaux en parallèle a un impact environnemental double, voire un peu plus, le cuivre étant extrêmement consommateur d'énergie.

Cela signifie également optimiser l'investissement. Plus ces réseaux de fibre optique sont remplis, plus notre investissement est rentabilisé.

Nous pensons qu'Orange propose un plan peu ambitieux, avec des fermetures techniques qui commencent longtemps après la fermeture commerciale. On va en effet continuer à vendre des accès et à les laisser vivre. À la vitesse proposée par Orange, je pense qu'on pourra continuer pendant longtemps à avoir du cuivre sur la moitié des lignes en exploitation. Nous ne comprenons pas ce qui nous empêche d'éteindre les grandes villes. On a mené des expérimentations dans des villes moyennes, dans de petites villes : cela fonctionne très bien.

Aujourd'hui, on propose de déréguler Orange sur des zones fibrées sans pousser à une extinction rapide du cuivre. Nous pensons que c'est une erreur pour la France de laisser cinq ans pour ce faire. Cela n'apporte rien de plus.

Dans le même temps, on nous dit qu'on va fortement augmenter le tarif du dégroupage sur ces zones pour subventionner Orange d'une certaine manière. Si Orange a un problème dans ces zones, qu'il éteigne le cuivre et qu'on pousse collectivement ces foyers à passer à la fibre optique !

Nous pensons que cette proposition est critiquable. Rien ne justifie d'augmenter le tarif du dégroupage tant que le cuivre n'est pas réellement arrêté. C'est une formidable rente de situation pour Orange, avec une technologie obsolète et des abonnés qui n'ont pas envie de changer. Tant qu'on ne les contraindra pas à migrer, on n'y parviendra pas.

La fermeture commerciale n'a aucun impact sur la migration de ces abonnés qui ne vont pas choisir la fibre optique si la date de fermeture du réseau cuivre est lointaine. Si Orange reçoit plus de recettes pour le cuivre, on ne le motive pas à fermer ses réseaux. Aujourd'hui, les opérateurs natifs migrent plus vite les abonnés ADSL vers la fibre optique qu'Orange. En outre, l'ADSL, chez Orange, est vendu 10 euros moins cher que la fibre optique.

Tous ces éléments nous font penser que permettre une dérégulation sur ces zones est une erreur. L'Arcep va perdre tout contrôle sur Orange, qui pourrait même décider de conserver le cuivre encore plus longtemps, voire de continuer à augmenter les tarifs.

Un autre élément me paraît extrêmement important : aucun pays d'Europe n'a augmenté ses tarifs de dégroupage, et l'Union européenne recommande une stabilité des prix.

Notre vision est simple : arrêter le cuivre est important, et il faut accélérer les choses. S'il y a une hausse du tarif de dégroupage, elle doit intervenir un an avant la fermeture technique de ces réseaux pour accélérer la migration des abonnés récalcitrants. La hausse du dégroupage ne va servir qu'à augmenter la rente d'Orange.

Nous avons été étonnés d'entendre la directrice générale d'Orange parler d'un *deal* avec l'Arcep et annoncer qu'une augmentation du tarif de dégroupage est acquise en 2024, avant toute analyse de marché. Le *deal* est sûrement à la mode, mais on a le droit, dans les télécommunications, d'espérer une forme de concurrence différente. La dérégulation ne doit donc intervenir que lorsqu'on a une date rapide d'extinction du cuivre.

À côté, on a besoin d'un accompagnement et d'explications sur cette fermeture pour rassurer les populations. On l'a fait avec la TNT. Nous pensons que l'on doit faire un grand plan identique et expliquer que le cuivre n'est conservé que pour ceux qui ne peuvent accéder à la fibre optique. C'est un sujet incroyablement important. Une dérégulation trop rapide et mal encadrée peut venir bouleverser le secteur. C'est notre principal point d'inquiétude aujourd'hui.

Autre sujet qui nous tient à cœur, celui de la fiscalité. La fiscalité sectorielle est un véritable fardeau. Nous sommes, je pense, avec l'énergie, le secteur le plus surtaxé de ce pays. L'Ifer mobile est insupportable et injuste. Nous sommes spécialistes, en France, pour taxer les télécommunications, en général avec une bonne raison.

Je me souviens de la taxe sur les distributeurs de services de télévision (TSTD) en faveur du Centre national du cinéma (CNC), en contrepartie d'une TVA à 5,5 % que nous devons acquitter lorsque nous vendions des abonnements de télévision. La TVA est revenue à 20 % sur les abonnements de télévision : on a conservé cette taxe !

On a créé une taxe infinitésimale sur les distributeurs de services de télévision pour compenser l'arrêt de la publicité sur France Télévisions. La taxe ne va à présent plus à France Télévisions, mais au budget général !

L'Ifer mobile, qui devait compenser la perte de la taxe professionnelle, s'élevait, pour le secteur à 120 millions d'euros. En 2022, on est à 270 millions d'euros, et on sera à 500 millions d'euros en 2027. Cette taxe est injuste. Elle est basée sur le nombre de fréquences et le nombre d'antennes. Bien évidemment, plus on nous demande de déployer nos réseaux de capacité, de rapidité, de fréquences et une meilleure couverture, plus cette taxe augmente.

On nous promet régulièrement une réforme qui ne vient pas, et nous avons l'impression d'être pris dans le feu de la relation entre l'État et les collectivités.

La taxe Ifer est inéquitable. Elle ne s'applique pas de la même manière à tous les opérateurs. Deux opérateurs mutualisent leur réseau, Bouygues et SFR. Ils font du *renchering*. Cela pose par ailleurs un certain nombre de problèmes quand le réseau de l'un ou de l'autre est en panne. On perd alors 50 % de capacité, mais ils se partagent cette taxe, alors qu'Orange et Free payent une surtaxe.

Parallèlement, Orange et Free sont punis puisqu'ils n'ont pas le droit d'utiliser Huawei en France, alors que Bouygues et SFR le peuvent. Ceci a un impact car les équipements de Huawei consomment 30 % d'énergie en moins que les équipements que nous avons le droit d'utiliser.

Aujourd'hui, Free Mobile paye deux fois plus d'Ifer que SFR ou Bouygues Telecom, ramené au chiffre d'affaires. En 2027, ce sera trois fois plus.

C'est un sujet important pour nous. Un plafonnement ou une taxe sur le chiffre d'affaires – bien que ce soit tout ce que l'on déteste – nous semblerait plus juste. La disparition de la taxe me paraîtrait en toute franchise s'imposer ou, à tout le moins, une meilleure répartition entre les différents opérateurs.

Le troisième sujet que j'aimerais évoquer est celui de la couverture mobile. Nous nous étions engagés collectivement, dans le *New Deal*, à rajouter 5 000 sites : 2 300 sont aujourd'hui en service. Les autres sont en cours de construction, les 800 derniers ayant été affectés en 2023. Nous pensons qu'il serait intelligent d'éviter un point de coupure quand ces 5 000 sites seront en fonction, et de mettre en œuvre un *New Deal 2*. En effet, vous aurez bien évidemment des demandes supplémentaires de couverture. Il s'agit d'une vision à long terme.

Cela évitera, en 2030, des discussions longues sur le renouvellement des fréquences pour les opérateurs. Nous pensons que les pouvoirs publics devraient profiter de cette opportunité dès maintenant pour regarder comment avancer et définir un volume de sites à déployer en zones blanches et en zones grises. Nous pensons que cela ne pourrait avoir que des effets positifs, sans quoi on va se retrouver avec ces 5 000 sites, des zones blanches et des zones grises où vous pourriez avoir des demandes.

Depuis dix ans, nos investissements sont au plus haut. On est montés jusqu'à 30 % de notre chiffre d'affaires. L'année dernière, nous étions à 25 % pour assumer des obligations de couverture fibre et mobile, qui sont des demandes fortes de couverture étendue.

Nous connaissons un problème de surfiscalité. Comment concurrencer les Gafam ? En ayant des moyens ! La quasi-totalité du cash produit par les télécommunications l'est aujourd'hui par Orange. Les opérateurs alternatifs, depuis des années, ne génèrent pas de *cash-flow* positif parce qu'ils investissent lourdement dans leurs réseaux, avec des fréquences qui sont dans le même temps vendues toujours plus chères. Je vous l'ai dit, nous avons vendu énormément de nos pylônes pour financer tout cela.

Malgré tout, il nous reste beaucoup de travail à accomplir pour continuer à déployer ce réseau. Dans le même temps, alors que nous avons des bilans tendus, on nous parle d'augmenter les tarifs de dégroupage, de complétude des réseaux fibre, de résilience – et j'oublie toutes les autres idées que vous pourriez avoir pour taxer les opérateurs.

Nous sommes des sociétés responsables en grande majorité. Nous utilisons le *cash* que nous arrivons à générer pour réinvestir, nous développer à l'international et concurrencer les Gafam. À un moment où les pouvoirs publics réclament la réindustrialisation, l'indépendance nationale, la présence française dans les domaines stratégiques, l'intelligence artificielle, la cybersécurité, ce n'est pas une très bonne chose que d'appauvrir les groupes les mieux à même de défendre nos couleurs !

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci beaucoup, monsieur Niel.

Je vais passer la parole à Patrick Chaize, président du groupe d'études sur le numérique, puis à Anne-Catherine Loisier, rapporteure budgétaire, et ensuite à l'ensemble de mes collègues.

M. Patrick Chaize. – Merci, madame la présidente. Monsieur le président, je suis un peu resté sur ma faim : vous avez dressé un grand nombre de constats, mais je n'ai pas entendu beaucoup de propositions. Je vais donc essayer, par mes questions, de vous y inciter.

Vous avez estimé que la fermeture du cuivre par Orange n'était pas ambitieuse. Je peux partager cet avis et faire en sorte qu'on accélère la mise en œuvre de cette fermeture. Néanmoins, quelles mesures proposez-vous pour que la migration et tous les travaux induits sur les parties privatives puissent être réalisés dans de bonnes conditions ?

S'agissant du dégroupage, je ne suis pas du tout votre raisonnement – et c'est le cas depuis longtemps. En 2016, dans le cadre de la loi Macron, j'avais déposé un amendement « zone fibrée » qui permettait de déréguler le prix du cuivre pour qu'il monte et que, mécaniquement, on enregistre un basculement naturel. Je ne comprends pas pourquoi ce mécanisme vous gêne et pourquoi on ne peut le mettre en œuvre.

Concernant l'Ifer, je partage totalement votre avis. Cela fait cinq ans que je dépose un amendement tous les ans, dans le cadre du projet de loi de finances, pour que cet impôt injuste soit corrigé et puisse être remodelé de façon à être plus égalitaire, avec des possibilités de redirection d'une partie de cet impôt.

S'agissant du *New Deal*, je ne suis pas du tout d'accord avec vous. Il ne s'agit pas seulement de 5 000 sites ciblés, mais d'un objectif partagé entre l'État, l'Arcep et les opérateurs, afin de faire en sorte qu'à échéance, l'ensemble des habitations de notre pays soient couvertes par les quatre opérateurs, certes avec un mécanisme de couverture ciblée, mais aussi avec les investissements propres des opérateurs. Cet objectif a été financé par le

collectif, puisqu'on a fait en sorte que les licences soient prorogées. Le coût est estimé entre 3 et 5 milliards d'euros.

Pour ma part, je suis absolument contre un *New Deal 2*. Cela me paraît de la malhonnêteté, je vous le dis de façon très claire.

Pour le reste, vous mettez en place une politique tarifaire agressive et annoncez une stabilité de vos tarifs dans les années qui viennent. Est-ce tenable ? Allez-vous pouvoir tenir votre engagement ?

Je me permets de vous relancer sur la question posée par madame la présidente sur votre plan de reprise sur les réseaux identifiés.

Enfin, quand on dresse l'état des lieux du numérique en fixe et en mobile, on se rend compte que le système est en train de se coincer. Quelles solutions pouvez-vous proposer pour faire en sorte qu'on construise non pas un *New Deal 2*, mais un *good deal* pour l'ensemble du numérique en France ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Merci pour le travail qui a été réalisé par l'ensemble des opérateurs. Il faut le dire, la France est aujourd'hui bien équipée, à des tarifs qui rendent le service accessible à tous nos concitoyens.

Je voudrais revenir sur deux points, et tout d'abord sur l'extinction du cuivre. Je pense que l'ensemble de mes collègues participent à ce mouvement dans le cadre des comités cuivre qui sont mis en place sur nos territoires, et dont nous pouvons mesurer la complexité.

Je suis assez d'accord avec vous : j'ai un peu de mal à comprendre la méthode d'Orange puisque, dans un territoire comme le mien, cet opérateur commence par les zones rurales les moins équipées, avec un public peut-être moins réceptif à la démarche.

Néanmoins, il s'agit d'un sujet à propos duquel nous pensons, avec mes collègues, qu'il faut prendre le temps d'informer nos concitoyens, parce qu'on a là une source de grande inquiétude et de grande angoisse. On ne va peut-être pas trop en rajouter en ce moment.

Je voudrais également vous poser quelques questions sur votre stratégie spatiale. On évoquait tout à l'heure le rachat de Salt et votre partenariat avec Starlink concernant les discussions sur les zones blanches.

Où en est ce partenariat ? Combien d'abonnés avez-vous aujourd'hui en France ? Comment appréhendez-vous ce partenariat dans le cadre de la stratégie de constellation européenne Iris ?

Enfin, concernant le *cloud* souverain ou le *cloud* de confiance, quelle est aujourd'hui la stratégie de Scaleway, votre filiale ? De plus en plus d'universités reçoivent des offres gratuites assez captives de tous les grands opérateurs américains dont on a ensuite beaucoup de mal à ressortir. Quelle est votre stratégie sur ces dossiers importants pour l'avenir ?

M. Xavier Niel. – S'agissant du prix du cuivre, quel est le principal utilisateur du dégroupage dans ce pays ? Orange ! Quand on augmente les prix du dégroupage, le seul qui ne soit jamais touché, c'est Orange. On pousse donc Orange à ne surtout pas éteindre le cuivre car, à partir de ce moment-là, il va perdre ses abonnés face à une concurrence réelle.

M. Patrick Chaize. – Orange ne peut vendre à perte !

M. Xavier Niel. – C’est ce qu’il fait ! Personne ne fait rien sur le sujet ! Orange a déjà été condamné quinze fois. Il sera condamné dans dix ans, mais ce sera trop tard. Quand on augmente le prix du dégroupage aujourd’hui, on accorde à Orange une rente de situation et des parts de marché. Nous pensons que c’est une erreur.

Si on augmente les prix du dégroupage le jour où on ferme le réseau, tout le monde va se presser, y compris Orange. C’est notre demande.

M. Patrick Chaize. – C’est l’idée. Je vous parle des zones fibrées sur lesquelles la fibre est disponible.

M. Xavier Niel. – Dans ce cas, éteignons le cuivre ! Pourquoi n’éteint-on pas le cuivre à cet endroit-là ?

M. Patrick Chaize. – C’est exactement ce que je défends !

M. Xavier Niel. – Nous sommes d’accord !

Nous sommes d’accord pour une hausse du dégroupage un an avant la fermeture pratique du réseau. Même si c’est dérégulé, ce n’est pas un sujet. Je vous rappelle qu’il existe des obligations d’orientation, mais il faut que ce soit fait un an avant, et non cinq ans avant. Or c’est ce qu’on nous vend aujourd’hui, avec une Arcep complètement acquise à Orange, qui se couche devant Orange.

Concernant le *New Deal*, l’objectif est, pour chaque opérateur, d’améliorer sa couverture de 5 000 sites...

M. Patrick Chaize. – Couverture ciblée !

M. Xavier Niel. – Couverture ciblée.

M. Patrick Chaize. – Et plus de taxe de transport...

M. Xavier Niel. – Plus une taxe de transport. Nous sommes ravis : nous venons de signer un contrat avec un grand transporteur. On doit donc s’améliorer.

Nous avons ouvert 2 300 sites. Nous souhaitons continuer à le faire.

Vous me faites remarquer que l’État français a probablement perdu 3 milliards d’euros de recettes, mais je n’ai pas vu de véritable appel d’offres sur les chaînes de télévision, qui font des profits supérieurs aux nôtres !

M. Patrick Chaize. – Ce n’est pas notre domaine !

M. Xavier Niel. – Ce n’est pas votre domaine, mais il s’agit de fréquences, et nous sommes en concurrence !

M6 fait une marge supérieure à celle de LVMH, et cela ne choque personne. On ne parle pas de leur facturer des fréquences, alors que vous nous réclamez des obligations de

couverture qu'on ne demande pas à une chaîne de télévision. Vous ne leur demandez rien, même pas de produire davantage de fictions !

M. Franck Montaugé. – Ce n'est pas notre procès, quand même !

M. Xavier Niel. – Ce n'est pas votre procès, mais vous me dites que nous avons pris 3 milliards d'euros de recettes à la collectivité. Non ! Nous avons fait un *deal* dans lequel ces 3 milliards d'euros de recettes étaient échangés contre des déploiements de sites que nous n'aurions pas faits ! C'était ce que nous avons mis en œuvre mais, dans le même temps, nous pensons qu'il est sain et intéressant de regarder la totalité des fréquences et que tout le monde soit facturé.

Quant à la stabilité de nos tarifs dans le mobile, on marche sur la lune ! Vous êtes en train de me demander d'augmenter mes prix ? Mais allez devant la représentation nationale, devant les Français ! Vous m'avez dit : « Vous pratiquez des tarifs extrêmement bas, trop bas ! ».

M. Franck Montaugé. – On se calme, on se calme !

M. Xavier Niel. – Je fais mon métier !

Mme Sophie Primas, présidente. – Tout le monde se calme !

M. Franck Montaugé. – Soyez correct !

M. Xavier Niel. – Monsieur, si vous ne souhaitez pas que je sois là, je peux m'en aller ! Je suis venu spontanément et gentiment. Vous m'agressez à propos de sujets précis !

M. Franck Montaugé. – Je ne vous ai pas agressé !

M. Xavier Niel. – Je vous le concède...

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est moi qui dirige les débats ! M. Niel a la parole. Je lui demande d'être un peu plus calme, sinon on n'arrivera pas à tenir la salle jusqu'au bout.

M. Chaize vous a posé des questions, ainsi que Mme Loisier. Vous avez le droit de vous exprimer, et nous allons vous écouter calmement.

M. Xavier Niel. – Merci. On nous dit que nous pratiquons des tarifs trop peu chers. Cela fait partie de nos atouts et de ce que l'on apporte aux Français, c'est-à-dire du pouvoir d'achat. Dans un monde où tous les prix augmentent et où on va avoir des problèmes bien supérieurs à ceux que l'on a en ce moment à propos d'autres réformes, avec des hausses de prix significatives qui peuvent atteindre 10 à 15 %, le fait qu'une société responsable n'augmente pas ses prix ne me paraît pas devoir entraîner des remarques.

Je pense au contraire que cela devrait être vu comme positif.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je crois que la question de M. Chaize portait sur le fait de savoir si c'est tenable pour vous.

M. Patrick Chaize. – C'est cela !

Mme Sophie Primas, présidente. – Il n’y avait aucune accusation, mais une simple question.

M. Xavier Niel. – Je suis heureux d’être ici et de vous faire pitié – ou de vous faire de la peine. C’est assez rare.

Mme Sophie Primas. – Ni pitié ni peine !

M. Xavier Niel. – Je vous en remercie.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ne faites pas dans la provocation, monsieur Niel. On n’est pas parti sur le bon pied.

Est-ce tenable ?

M. Xavier Niel. – Le sujet est de savoir si nous sommes une société responsable, qui sait compter. Oui ! Notre modèle économique se tient, nous sommes un opérateur rentable, qui dégage du cash. Ce cash est systématiquement utilisé pour être réinvesti dans nos réseaux. On cale nos réinvestissements en fonction de notre capacité à générer du cash. Je vous l’ai dit : à la fin, il n’en reste pas beaucoup, mais c’est ainsi. Nous nous sommes développés en investissant dans des réseaux, et c’est notre volonté d’investir.

Quant au plan de reprise, il comporte un peu plus de 200 000 lignes pour lesquelles nous nous sommes mis d’accord sur une procédure de raccordement renforcé et un suivi de près. Si cela ne devait pas fonctionner, nous avons pris l’engagement de redéployer le réseau sur ces 200 000 prises.

Concernant le *New Deal*, je vous ai répondu indirectement sur le coût des fréquences et le coût de l’argent que l’on met dans ces fréquences. L’argent que l’on va remettre dans ces fréquences – et ces sujets sont liés – ne sera pas remis sur des couvertures de zones qui pourraient en avoir besoin. C’est un choix.

Je remarque simplement qu’en 2027, un arrêt du déploiement des quatre opérateurs de ces 5 000 sites doit avoir lieu. Si la couverture du territoire est satisfaisante à ce moment-là pour l’ensemble des populations, il n’y a pas de raison d’avoir un *New Deal* - mais je ne suis pas sûr que vous n’ayez pas des demandes supplémentaires. S’il n’y en a pas, bien évidemment il faut un appel d’offres. Ce que n’aiment pas les opérateurs, c’est l’incertitude à propos de ces notions de fréquences. C’est toujours un stress. Une telle méconnaissance est un vrai sujet.

S’agissant de l’extinction du cuivre, la question est de ne pas avoir de transfert de valeurs entre les opérateurs. C’est le principal sujet. Si on éteint le cuivre à un horizon lointain et que, dans le même temps, on permet à des acteurs de pratiquer des prix plus bas sur ces zones, on se retrouvera avec un sujet de transfert de valeurs ou de transfert de parc d’abonnés entre les opérateurs, et c’est une vraie question.

Concernant Starlink, il ne s’agit pas d’un *deal* avec la France, mais d’un accord avec la Suisse. Nous avons un important spectre en Suisse. Nous avons autorisé Starlink à utiliser une partie de notre spectre, ce qui permet, dans les zones montagneuses d’avoir la possibilité, sans changer d’abonnement, de se connecter à un opérateur satellitaire. C’est du bas débit et cela ne remplacera jamais ce que l’on est capable de faire, mais il nous a paru

important de le faire, car nous avons des défauts de couverture dans certains endroits. Ce surplus de spectre nous permet de le faire.

C'est intégré automatiquement pour la plupart de nos abonnés, mais ce n'est pas ouvert commercialement. Ceci va l'être. Je ne sais si on est capable de faire la même chose en France. On a un spectre moins étendu et c'est plus difficile, mais le satellite va permettre de couvrir des zones où on n'arrivera pas à aller, même avec la fibre optique.

Dépenser 20 000 ou 30 000 euros pour un foyer pour une recette de 30 euros par mois constitue toujours un problème. Comment est-on capable de le traiter ?

Dans certains endroits, on va avoir 20 ou 30 kilomètres de déploiement pour un foyer. Le satellite peut faire sens dans ces zones. Je ne sais si on le fera avec Starlink ou si on est légitime à revendre cette offre-là. Ce qui est vraiment intéressant, c'est qu'il s'agit de fréquences classiques. On a cette possibilité lorsqu'on est dans un endroit où on n'a pas de couverture avec le réseau traditionnel de Salt.

Le *cloud* souverain constitue un point que je trouve personnellement problématique. On a dit qu'on voulait du *cloud* souverain en France mais, en fait, on va déployer les logiciels américains sur des machines qui seront physiquement en France. Dans le *cloud*, ce ne sont pas les machines ou leur localisation le problème, mais le logiciel utilisé. On a beaucoup combattu cette vision du ministère de l'économie en disant que, si on veut du *cloud* souverain, il faut que des gens fassent du logiciel souverain. C'est toute l'idée de Scaleway, qui reste une petite entreprise. On fait un peu plus de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires, et on a une très forte croissance. 500 à 600 développeurs repartent de zéro pour faire du *cloud*.

Notre travail consiste aujourd'hui à rattraper le retard que l'on peut avoir vis-à-vis des Américains ou des Chinois en termes de produits. Il y a un certain nombre de produits sur lesquels on est avancé en avance, comme Kubernetes, etc. Ce sont des briques importantes. Nous les mettons en œuvre. Il s'agit d'investissements lourds. On pense que l'intelligence artificielle constitue une vraie chance. Ces investissements représentent des centaines de millions d'euros d'achat d'équipements. Nous croyons que c'est incontournable et nécessaire.

La plupart des talents qui travaillent sur l'intelligence artificielle dans les entreprises américaines sont français. On a collectivement financé les études de jeunes brillantissimes qui vont créer des produits exceptionnels, mais au-delà de nos frontières !

Tout le monde ne va pas utiliser l'intelligence artificielle. On a donc une légitimité à revendre ces services et à les développer, mais c'est un sujet d'investissement significatif qui représente des centaines de millions d'euros pour disposer des équipements et des logiciels, en France, afin de permettre à des entités publiques, privées, associatives, de recréer des produits équivalents à ChatGPT ou à Val-E, etc., qui sont maintenant devenus des produits grand public que tout le monde peut utiliser.

Les seuls produits avancés sont américains ou chinois. On n'a rien en France ou en Europe, alors qu'on a tout pour le faire. C'est un vrai sujet et un élément extrêmement important pour nous. Nous gagnerons probablement de l'argent dans dix ans sur ces sujets, mais nous pensons que nous devons réaliser cet investissement pour ne pas être déclassés.

La création de Scaleway vient d'une volonté partagée des salariés d'Iliad et de Free de ne pas voir les données de leurs enfants stockées à terme à l'autre bout de la terre, avec des règles qui ne sont pas les nôtres. Celles-ci peuvent sembler obsolètes, mais la question était de savoir si l'on en avait envie. La réponse étant non, on a développé cette société.

Enfin, excusez-moi, monsieur le sénateur, pour ma passion pour les télécommunications et pour m'être ainsi emporté. Je ne recommencerais pas, et je vous présente sincèrement mes excuses.

Mme Sophie Primas, présidente. – Très bien ! Il faut apaiser les débats. Nous sommes ici au Sénat, pas à l'Assemblée nationale !

La parole est aux commissaires.

M. Alain Cadec. – Monsieur Niel, en 2022, votre groupe Iliad, maison mère d'Internet Free et de Free Mobile, a réalisé un chiffre d'affaires de 8,4 milliards d'euros. L'année a été marquée par une forte croissance de ses activités en France, mais aussi en Pologne avec la marque Play, depuis 2020, et UPC Polska, depuis 2022, en Italie, avec Iliad Italia.

Vous revendiquez la place de sixième opérateur européen, avec près de 46 millions d'abonnés. Il semblerait que vous ambitionniez de grimper au troisième rang en cherchant à investir dans d'autres pays européens, et même au-delà des frontières de l'Union européenne. Avez-vous des pistes précises ?

Par ailleurs, après avoir investi à titre individuel dans le groupe *Le Monde*, dont vous êtes copropriétaire, vous rachetez le groupe *Nice-Matin*, *France-Antilles*, *Paris-Turf*, et vous portez acquéreur de la revue *L'illustration*. Il s'agit du premier hebdomadaire illustré en France, créé en 1843 et reconnu œuvre d'intérêt patrimonial majeur par le ministère de la culture.

S'agissant de cette publication, quelles sont vos intentions concernant la ligne éditoriale ? Allez-vous la changer ou rester dans le même état d'esprit ?

Le 15 février dernier, vous avez présenté aux membres de l'Arcom le projet ambitieux de votre chaîne de télé, Six, avec l'espoir de remplacer M6 sur le canal 6 de la TNT. Vous avez, à cette occasion, reçu le soutien des syndicats culturels, notamment le Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP) mais, finalement, votre projet n'a pas été retenu. L'Arcom vous a-t-elle donné une raison qui vous a semblé juste ou plausible ? Après ce premier revirement, allez-vous persévérer dans votre intention de créer une chaîne de télévision, peut-être sur un autre canal, et si oui, lequel ?

Enfin, vous avez, en dehors des télécommunications et de la presse, diversifié vos activités dans un nombre important de domaines dans lesquels vous avez pris des parts, notamment dans l'éducation et la formation aux métiers du Net, du numérique et de l'immobilier. Avez-vous l'intention de poursuivre cette diversification ou bien souhaitez-vous vous recentrer sur les secteurs essentiels de votre activité ?

M. Jean-Pierre Moga. – Monsieur le président-directeur général, pensez-vous que la France agisse suffisamment pour garantir une sécurité optimale de ses réseaux ?

D'autre part, quelle est votre vision sur l'utilisation extensive des réseaux sociaux par les jeunes ? Les Américains ont interdit TikTok, je ne sais pas si, en France on n'interdira pas certaines choses. Que pensez-vous de ce sujet de société ?

Par ailleurs, un certain nombre d'entre nous a visité l'École 42 que vous avez créée. C'est une école ouverte à tous et gratuite. Quel regard portez-vous sur les besoins en formation de la filière numérique ? Considérez que l'action de l'État est suffisante dans ce domaine ?

Mme Sophie Primas, présidente. – On imagine la réponse !

Mme Françoise Férat. – Monsieur le président, j'ai déposé il y a quelque temps une proposition de loi relative au développement de la culture scientifique. Je ne désespère pas qu'on vienne enfin à la discuter. Il me semble absolument nécessaire que nos concitoyens soient formés au raisonnement mathématique et aux fondamentaux des protocoles de recherche, face aux enjeux qui nous attendent – et la liste n'est pas exhaustive : réchauffement climatique, crise sanitaire, nanotechnologies.

Vous êtes un créateur d'entreprises technologiques de communication. La culture scientifique pourrait-elle faire partie de vos diversifications à l'avenir ? Envisagez-vous dans ce cas de développer cette culture grand public grâce à vos titres de presse ?

M. Bernard Buis. – Monsieur le président, Free est actuellement en itinérance sur le réseau Orange. Quel plan et quel avenir pour Free ? Allez-vous conserver le partenariat historique ou jouer la concurrence entre les opérateurs qui pourraient se partager le nouveau réseau ?

Concernant la garantie du passage au 100 % fibre, le gain de performances se fera-t-il sans dégradation pour les consommateurs, dans un contexte de numérisation exponentielle des usages ?

M. Fabien Gay. – Monsieur Niel, vous avez dit que la dérégulation et l'arrivée de Free avaient permis de faire baisser les prix. Je viens d'un courant politique qui considère que les biens communs doivent être gérés par le secteur public, qu'il s'agisse des questions énergétiques, de la question spatiale ou des télécommunications, mais je dois l'avouer, autant, cela fonctionne sur l'énergie ou le ferroviaire, sur lequel beaucoup reviennent, les Anglais en premier, autant on peut avoir le débat sur les télécommunications.

Cela s'est toutefois fait au détriment de l'emploi et des salariés. Tout le monde sait ce qui s'est passé chez France Télécom avec la sous-traitance. Par ailleurs, le privé – et c'est bien normal car il est là pour faire de la rentabilité – s'est d'abord occupé des secteurs les plus rentables. Il existe encore quelques zones blanches et, pour le coup, cela ne peut être comme dans tous les autres domaines. Or on ne peut laisser en semi-public tout ce qui n'est pas rentable, dont les zones désertées. Je pense qu'on peut au moins se mettre d'accord sur ce point.

Enfin, je ne suis pas chez Free, mais chez l'un de vos concurrents. J'ai fait installer la fibre juste après le confinement, et j'ai été assez stupéfait de voir des sous-traitants en cascade venir me l'installer. Vous êtes un grand chef d'entreprise. Il y a là une responsabilité en matière sociale, environnementale et en matière d'emploi. La sous-traitance, notamment s'agissant de l'installation de la fibre, pose question socialement, mais aussi aux

élus que nous sommes s'agissant du « western » des branchements, où les arrachages sont légion.

Les sous-traitants, qui sont payés quasiment à la pièce, doivent aller au plus vite. Tout le monde fait pareil : on arrache, on se branche et on repart. Je pense qu'il faut légiférer sur ce point, parce que si vous appelez à ce qu'on aille encore plus vite sur la fibre, il faut encadrer son développement. Sur les douze derniers mois, dans mon quartier, nous n'avons eu ni la télé ni Internet ni le téléphone pendant trois mois à cause des arrachages !

J'aurais voulu vous poser des questions sur la presse, mais j'imagine que d'autres collègues aborderont ce point.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Monsieur le Président, les collectivités territoriales sont de plus en plus victimes d'attaques informatiques, ainsi que les PME et les TPE, alors que les grands groupes disposent généralement d'offres adaptées à leurs besoins ou de logiciels.

Le groupe Iliad semble vouloir se positionner sur ce secteur, alors que Free s'est principalement concentré sur le grand public jusqu'en 2020, sans percer le marché des entreprises ni des collectivités territoriales.

Quels seraient le calendrier et le périmètre des offres, et l'étendue du dispositif de cybersécurité ? J'avais posé une question similaire à la directrice générale d'Orange lorsque nous l'avons auditionnée. Elle nous avait annoncé un investissement de l'ordre d'un milliard d'euros dans le programme Orange Cyberdéfense pour l'ensemble de ses clients.

Enfin, s'agissant du renouvellement des terminaux, quelle politique commerciale Free met-il en œuvre pour le recyclage ou le reconditionnement au regard des enjeux de recyclage des terminaux en circulation, alors que le nombre de vos points de vente reste relativement modeste comparé à des opérateurs plus anciens ?

M. Daniel Salmon. – Monsieur le président, vous n'êtes pas sans connaître les impacts négatifs du numérique sur la santé mentale et même physique des Françaises et des Français et, en particulier, des plus jeunes. Les études s'accumulent pour montrer que nous allons vers une catastrophe annoncée. Comment prenez-vous en compte ces impacts dans le cadre de votre responsabilité sociale élargie ? Comment allez-vous pouvoir le combiner avec votre souhait de faire toujours plus de volume et votre objectif de faire du cash, comme vous nous l'avez répété ?

Mme Sylviane Noël. – Monsieur le président, pourquoi le groupe Free ne fait pas partie de la Fédération française des télécoms (FFT), contrairement à vos trois autres concurrents, alors que vous avez participé à sa création en 2007 ? La FFT est en effet un interlocuteur de qualité s'agissant de questions de numérique et de téléphonie. Il paraît surprenant qu'un groupe comme le vôtre n'en fasse pas partie.

Je souhaiterais également savoir ce que votre groupe envisage de mettre en œuvre pour mieux contrôler la qualité du travail des sous-traitants au moment du raccordement des usagers.

M. Daniel Gremillet. – Monsieur le président, vous avez investi dans un incubateur et un centre de formation, Hectar. Vous travaillez beaucoup dans la R&D sur la

robotique agricole et sur la ferme verticale. Quelles sont vos raisons ? S'agit-il d'une nouvelle vision de l'alimentation ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Monsieur le président, avec plusieurs collègues, dans le cadre de la délégation aux entreprises, nous travaillons sur une mission « Formation, compétences et attractivité ». Nous avons d'ailleurs échangé ce matin avec Thierry Marx sur ses initiatives en matière de formation, qui reposent sur le projet individuel. Pour l'École 42, quelle est la complémentarité avec les formations existantes ? Vers quelles compétences supplémentaires allez-vous vous diriger dans le domaine du numérique ?

Vous avez évoqué la main-d'œuvre qui s'expatrie aux États-Unis, alors que nous avons des besoins chez nous. Comment faire pour retrouver notre attractivité et conserver cette main-d'œuvre formée en France ?

Mme Amel Gacquerre. – Monsieur le président, une question sur l'impact des réseaux de télécommunication sur l'émission des gaz à effet de serre : un rapport récent du Sénat a évoqué une augmentation de plus de 60 % de consommation de gaz à effet de serre d'ici 2040 si on ne fait rien, notamment *via* les usages et la production de terminaux.

Je sais que vous êtes déjà engagé dans ce domaine, mais est-il prévu une accélération des investissements ou un plan qui pourrait aller en ce sens ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur Niel, vous avez la parole. J'indique mon attachement à la question de Daniel Gremillet. Vous êtes installé dans les Yvelines. Je suis donc très curieuse de connaître ce qui s'y passe et la vision qu'il y a derrière.

M. Xavier Niel. – S'agissant de nos activités, de notre déploiement ou de notre développement dans les télécommunications, comment utiliser le savoir-faire acquis en France dans d'autres pays, sur d'autres territoires, pour créer de la valeur et de la croissance ?

Aujourd'hui, nous sommes présents dans une vingtaine de pays. Nous sommes un actionnaire très minoritaire de la société Vodafone, et nous détenons 20 % d'un groupe sud-américain appelé Millicom, qui est présent dans sept pays d'Amérique du Sud. Nous continuons donc notre déploiement. Nous sommes historiquement actionnaire d'une société de fibre optique à Singapour. Nous avons toujours essayé d'utiliser notre savoir-faire pour aider les entreprises à se développer et à croître. Nous avons la volonté de continuer à le faire en ayant toujours des équipes en France.

Pour un certain nombre de ces pays, nous avons créé en France des sites de sous-traitance de gestion des réseaux, de développement des systèmes d'information. Environ un millier d'emplois sont créés en France pour aider nos activités extérieures. Nous pensons avoir un véritable savoir-faire, avec des personnes qui ont reçu, en France, une formation incroyablement performante pour nous aider à nous développer sur ces territoires.

Concernant la presse, *L'illustration* est l'un des plus anciens magazines ayant existé, créé en 1843, je crois. Toutes les archives étaient là. On les a reprises avec la volonté de les rendre plus accessibles, plus disponibles. Il s'agit des centaines de milliers de pièces. Notre volonté est de continuer le travail patrimonial qui est fait dessus. C'est une vocation non-commerciale destinée à mieux les faire connaître et peut-être les utiliser dans nos autres activités de presse.

S'agissant du projet Six, on ne nous a pas communiqué les raisons pour lesquelles nous n'avons pas été retenus. On l'a dit publiquement : on avait l'impression d'une procédure perdue d'avance. On ne nous l'a pas dit comme cela, mais on nous l'a fait comprendre. Nous espérons avoir réussi à aider les sociétés d'auteurs d'une manière générale à bénéficier de plus d'investissements de la part des chaînes existantes. Ces chaînes, je l'ai dit, utilisent du spectre, un bien commun, et génère à partir de là des revenus et des marges significatives.

Nous y sommes allés avec la volonté de gagner. Nous avons perdu mais, dans le même temps, nous souhaitions agir avec tout le monde de la création.

Je ne sais si nous reviendrons sur ces sujets. Nous pensons que l'on ne peut exister dans le monde de la télévision que si on a un des six premiers canaux. Ce sont ceux qui sont connus, les autres les accompagnent. Nous avons dit publiquement que si nous n'avions pas ce canal, nous n'étions pas vraiment intéressés par les autres canaux.

Concernant l'éducation, l'idée de l'École 42 partait d'un constat assez simple consistant à se dire que les formations au digital ou au numérique sont nombreuses en France, et de qualité, mais malheureusement souvent privées et chères. Il s'agit d'écoles plutôt bonnes qui apprennent le code informatique, mais dont la scolarité coûte une dizaine de milliers d'euros par an et n'est donc accessible qu'à peu de Français. L'idée était de créer la meilleure école gratuite et ouverte à tous pour apprendre le code informatique.

C'est ce qu'on a fait avec une première école à Paris, dans le 17^e arrondissement, qui compte un peu moins de 4 000 élèves aujourd'hui. Ses méthodes d'enseignement sont différentes et permettent de s'adapter à des jeunes qui ont décroché scolairement. Il n'y a pas de cours formel. On apprend ensemble. C'est un lieu physique, ce n'est pas du téléapprentissage. Le succès est énorme, puisque les jeunes qui sortent de cette école ont tous des salaires significatifs, autour de 40 000 euros. 40 % d'entre eux n'ont pas le bac.

Nous avons un défaut : cette école manquait de diversité, notamment en termes de jeunes filles. L'école est maintenant dirigée par une femme. Cela a permis d'augmenter de 30 à 40 % le nombre de femmes présentes dans l'école.

Il s'agit d'une initiative qui a dix ans et qui fonctionne. Nous avons plusieurs de ces écoles en France aujourd'hui, et une petite cinquantaine dans le monde – 47 ou 48. Elles continuent à se développer. Cette année une vingtaine devrait ouvrir dans le monde, avec un peu moins de 20 000 élèves formés à partir de cette pédagogie différente.

Ce sont systématiquement des écoles gratuites. La scolarité dure trois ans. L'entrée est basée sur des critères permettant d'accepter tout le monde sur la base de deux éléments, la logique et l'envie d'apprendre. C'est tout ce que l'on demande à nos élèves.

Au début, on accueillait principalement des jeunes. Depuis que nous travaillons avec Pôle emploi, nous acceptons des personnes qui ont une soixantaine d'années, qui ont travaillé dans l'informatique, qui ont été formées de manière un peu ancienne et probablement obsolète. On pense généralement que leur retour au travail est impossible, mais on constate ici que cela fonctionne.

On continue donc à développer plein d'initiatives, en essayant de permettre à tout le monde d'avoir un métier. C'est une mono-formation et ce n'est pas parfait. On peut faire plein de reproches à cette école, mais on garantit un travail d'avenir bien payé.

On essaye toujours de l'améliorer. Le rêve des équipes, c'est d'avoir toujours plus d'élèves. Notre système fonctionne partout, en Corée, au Japon, au Brésil, au Maroc. Une école va ouvrir dans les jours qui viennent en Angola. La République démocratique du Congo veut en ouvrir une. Une école va ouvrir à Dakar. Cela fonctionne partout.

C'est un mode de fonctionnement qui recourt à l'ascenseur social. Je suis très déprimé de voir qu'on est en dernière position, au sein de l'OCDE, en termes d'ascenseur social. Si vos parents étaient ouvriers, vous n'avez aucune chance de ne pas être ouvrier. Pourtant, on a le sentiment du contraire.

J'ai eu la chance de naître dans une famille moyenne, à Créteil, et d'avoir grandi là-bas. L'informatique m'a permis de créer mes entreprises et de gagner très bien ma vie. C'est partant de mon exemple, et en ayant appris tout seul, que j'ai essayé d'aider d'autres personnes à suivre un parcours. Il ne s'agit pas de créer des entreprises – on peut travailler dans des entreprises, créer des associations ou faire autre chose – mais d'aider d'autres personnes à aller dans ce sens.

Autre chose me tient à cœur : le meilleur moyen de trouver un job si on n'en a pas, c'est de créer son entreprise, d'où l'idée de montrer que la France est un pays d'entrepreneurs. C'est la raison de la création d'un lieu comme la Station F, le plus grand incubateur de *start-up* au monde, qui héberge à Paris 1 000 *start-up* physiques. Comment donner envie à des jeunes de créer leur société et de leur garantir un emploi, en montrant au reste du monde que la France est un pays d'entrepreneurs ? Cela fonctionne, cela se développe. C'est même un lieu que visitent les chefs d'État étrangers.

L'idée était un peu la même avec Hectar : les agriculteurs sont souvent de petits entrepreneurs. Il y a chez ceux qui ont une vingtaine d'années une quête de sens qui peut passer par l'alimentation et la production. Comment former des jeunes, urbains ou non, à ces nouveaux métiers de l'agriculture, leur apprendre à faire les choses différemment ? L'idée était de créer un lieu significatif en région parisienne – parce que c'est ma région.

J'ai parfois investi dans des *start-up* particulières dans le domaine de la viande. On a supposé que j'avais une vision de l'agriculture différente. Je mange de la viande, même si j'essaie d'en manger moins. Je me suis battu pour la cause animale, en disant qu'on pouvait essayer de ne pas faire souffrir les animaux qu'on allait manger – cela me paraît quelque chose que l'on peut partager, mais on l'a parfois mal interprété.

Toutes les initiatives dont on vient de parler sont des initiatives non financières, menées par des associations, des fondations. J'ai la volonté d'aider mon pays, parce que je l'aime – trop peut-être parfois. J'ai envie qu'il soit parfait et de lui rendre ce qu'il m'a donné. Je ne sais s'il y a beaucoup de pays où ce qui m'est arrivé est possible. Si cela l'a été pour moi, ce n'est pas le cas de manière assez massive, et j'ai envie d'aider en ce sens.

Vous m'avez demandé mon avis sur l'action de l'État en matière d'enseignement. L'idée est que l'École 42 ne dépende aucunement de l'État ou de l'argent public. Rien n'est parfait, pas même en termes d'éducation, mais on forme des mathématiciens fantastiques, de très bons chercheurs en intelligence artificielle.

J'ai arrêté mes études à 17 ans, mais la formation que j'ai reçue à l'école publique et, à la fin de ma scolarité, dans une école privée, a permis de faire de moi ce que je suis aujourd'hui. Je n'ai pas envie de cracher dans la soupe !

Concernant la sécurité des réseaux, je trouve qu'un certain nombre de services en France travaillent très bien, comme l'Agence nationale de la sécurité informatique (Ansi) et d'autres. À chaque fois qu'on a des problèmes, ces services sont présents et trouvent les solutions. Les différents services qui travaillent sur ces sujets sont vraiment incroyables. Quand nous les comparons avec ceux des autres pays où nous faisons des télécommunications, la différence est en faveur de la France.

Quant aux réseaux sociaux, j'ai un avis pour mes propres enfants qui, je pense, est partagé par beaucoup d'entre vous. Si vous interdisez les réseaux sociaux aux jeunes, ils vont avoir l'impression d'être exclus du groupe. Je n'ai malheureusement pas de réponse sur ce sujet.

En tant qu'opérateur, nous mettons bien évidemment en place tout ce qui nous est demandé par l'ensemble des régulateurs et des organisations. Cela me paraît le strict minimum.

S'agissant du développement de la culture scientifique, je me suis beaucoup inquiété de l'arrêt des mathématiques, non que je les aime particulièrement, mais les choses me paraissent maintenant aller dans le bon sens.

Concernant l'itinérance sur le réseau d'Orange, nous utilisons de la 2G ou de la 3G. L'idée était de ne pas redéployer un nouveau réseau 2G en France. On avait commencé à le faire, un petit pourcentage de nos abonnés n'ayant que des terminaux 2G. Nous nous sommes mis d'accord avec Orange pour utiliser le réseau 2G *a priori* jusqu'en 2025, ce qui nous permet d'éviter de redéployer un réseau.

S'agissant de la garantie 100 % fibre, je crois que nous avons signé la totalité des réseaux d'initiative publique (RIP) qui peuvent exister dans ce pays, à l'exception de deux, dans le Tarn et l'Ariège. Nous espérons le faire à un moment ou un autre.

Nous souhaitons bien évidemment être présents dans toutes les initiatives. Je ne sais si on arrivera au 100 % fibre. On arrivera probablement à 99 % avec des formes de subventionnement d'argent public, de péréquation. Il faudra mettre en place quelque chose si on veut aller à ce niveau-là.

Concernant le déploiement des réseaux, 3 000 salariés déploient en interne les réseaux de fibre et la partie finale de nos installations. D'une manière générale, nous avons toujours cherché à internaliser les choses au maximum. C'est pourquoi nous sommes le deuxième employeur du secteur, alors qu'en termes de chiffre d'affaires, nous devons plutôt être le troisième ou le quatrième. On a toujours significativement cherché à internaliser ces déploiements.

Quand nous faisons appel à des sous-traitants, d'une manière générale, il s'agit de grandes entreprises, et nous nous interdisons d'avoir plus d'un niveau de sous-traitance. À côté, nous avons mis en pratique un certain nombre de choses, notamment des prises de photos avant/après, etc. On peut espérer que les choses vont s'améliorer à certains endroits.

Certains problèmes précis sont identifiés. Ce n'est pas parfait, je suis d'accord avec vous. Le réseau se déploie rapidement. C'est un réseau d'avenir. Tous les opérateurs n'ont pas une vision à long terme, malheureusement. Tout cela est mis en œuvre avec l'Arcep.

S'agissant des télécommunications professionnelles, nous avons racheté la société Jaguar Network. Ce secteur d'activité est très peu concurrentiel, dominé par un acteur historique qui produit un service de qualité. La volonté est d'amener un peu de concurrence à cet endroit et, dans le même temps, d'ajouter des offres permettant de régler les problèmes de cybersécurité et de nombreux autres sujets. Tous les acteurs le font. Nous ne sommes pas spécifiquement en pointe en matière de cybersécurité, contrairement à l'intelligence artificielle, sur laquelle nous mettons plus de moyens.

Vous avez évoqué le sujet du renouvellement des terminaux. C'est important pour nous. Nous nous sommes toujours battus contre la subvention des terminaux. La Cour de cassation, sur ce sujet, nous a donné raison.

Nous pensons que la subvention des terminaux avec un abonnement téléphonique pousse à un renouvellement trop rapide. Un terminal mobile est destiné à vivre plus de 24 mois. Il est donc dommage que votre opérateur vous appelle au bout de 22 mois en proposant un nouveau terminal à un euro pour que le client s'engage pour 24 mois. Nous nous battons depuis longtemps sur ce sujet-là. Nous pensons que c'est un sujet de responsabilisation et nous commercialisons des terminaux au travers de crédits ou de location avec option d'achat pour que tout le monde puisse y accéder, sans mélanger le terminal avec l'abonnement.

Vous avez dit que nous étions motivés par le fait de remplir nos réseaux, car plus nous remplissons nos réseaux, plus nous gagnons d'argent. Nos réseaux ayant un coût fixe, au contraire, plus on remplit nos réseaux, plus on est obligé de rajouter des antennes et de se déployer. On n'a donc pas intérêt à une surconsommation des abonnés. Cela étant, ces derniers font ce qu'ils veulent, c'est leur liberté. On leur vend des forfaits, ils les utilisent.

Concernant l'impact du numérique sur la santé mentale, nous avons bien sûr des contrôles parentaux obligatoires, mais je ne suis pas sûr d'être capable de vous répondre précisément sur le sujet. Nous reviendrons vers vous pour vous dire ce que l'on met en œuvre.

S'agissant de la FFT, vous avez rappelé notre rôle de trublion. « Je ne voudrais jamais faire partie d'un club qui voudrait de moi comme membre », disait Groucho Marx ! On travaille très bien avec eux, même si on n'en fait pas partie. Cela étant, on est toujours en parallèle. On a toujours un peu peur de ces syndicats regroupant des intérêts équivalents. On ne fait pas non plus partie d'un syndicat patronal. On adhère à un seul organisme, l'Association française des entreprises privées (Afev). On ne fait pas non plus partie du Medef. Nous faisons partie de très peu d'associations, ce qui ne nous empêche pas de travailler avec elles et avec les syndicats.

Pour ce qui est des réseaux de télécommunications et leur impact sur les effets de serre, il s'agit de sujets incroyablement importants, sur lesquels nous travaillons. On a créé des choses fantastiques qui ont un impact direct. On investit nous-mêmes dans de nouvelles sources d'énergie, notamment avec Engie, pour créer de nouvelles productions non polluantes.

Nous avons mis en place il y a quelques années une initiative, qui relève du bon sens. On rafraîchit d'énormes salles, alors que les machines n'ont besoin que de 10 % de la climatisation. On a donc décidé d'arrêter de climatiser les salles et de se focaliser sur les machines. Il fait donc 40 degrés partout, sauf à l'intérieur des machines, où l'on a créé des

couloirs dans lesquels passe la climatisation. On économise ainsi 30 % d'énergie, et on parvient à s'améliorer.

On crée de nouvelles générations de boxes ou on invente des choses avec de l'intelligence artificielle pour réussir à faire baisser la consommation lorsqu'on n'a pas besoin de la box. Les petits ruisseaux finissent par former de grandes rivières. C'est long, complexe et potentiellement cher, mais on le fait.

Il faut comprendre que c'est une vraie passion pour nos équipes, qui se sentent incroyablement concernées. Je pense que c'est le cas chez tous les opérateurs. La pression est interne, mais d'une force incroyable. Notre chance est d'être une entreprise jeune. Je ne connais pas l'âge moyen des salariés de Free, mais je pense qu'il est inférieur à trente ans. Ce changement est intervenu au cours des cinq dernières années et est devenu central dans notre travail quotidien.

Mme Sophie Primas, présidente. – Lorsque nous avons fait un rapport sur la souveraineté numérique, avec Amel Gacquerre et Franck Montaugé, nous en sommes venus à parler de la fiscalité des réseaux, notamment de celle des Gafam, qui prennent beaucoup de bandes passantes. C'est un sujet européen.

Vous nous avez parlé de fiscalité et d'Ifer mobile. Quel est votre avis à ce sujet ?

M. Xavier Niel. – Si, d'une manière ou d'une autre, les Gafam sont capables de prendre en charge une partie des investissements qui sont réalisés pour eux, on ne va pas être contre.

Mme Sophie Primas, présidente. – Qu'est-ce qui coince aujourd'hui ?

M. Xavier Niel. – Je ne suis pas sûr d'être plus que vous dans les arcanes – je ne l'espère d'ailleurs pas, car il y aurait alors un problème. C'est un sujet compliqué. Les Gafam vont dire qu'il s'agit d'une question de réseaux ouverts et de liberté, et que le fait d'établir un péage remettra en cause l'existence même d'Internet, puisqu'Internet est basé sur des réseaux interconnectés plus ou moins gratuitement – ce en quoi ils n'ont pas tort.

Dans le même temps, les Gafam représentent cinq ou six acteurs qui consomment 75 ou 80 % de notre bande passante. Pour les 20 % restants, il est légitime que les réseaux soient ouverts et gratuits. Pour d'autres, qui en tirent des revenus significatifs et qui représentent une part significative de la consommation, c'est un autre problème.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous aurons un allié, alors ?

M. Xavier Niel. – Je ne sais si notre poids pèsera d'une quelconque manière. Merci d'y croire !

Mme Sophie Primas. – J'ai compris que nous avons un sujet d'énervement général autour du dégroupage et de la fin du cuivre.

M. Xavier Niel. – Je vous renouvelle mes excuses. C'est de la passion !

Mme Sophie Primas, présidente. – Chacun a ses passions et son point de vue.

Merci beaucoup d'avoir accepté cette audition et des réponses que vous nous avez apportées.

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 05.

Mercredi 29 mars 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Pétitions relatives à l'interdiction du déterrage du blaireau et à l'abolition de la vènerie – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions du rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous sommes réunis pour examiner le rapport d'information sur les pétitions relatives à l'interdiction du déterrage du blaireau et à l'abolition de la vènerie et pour nous prononcer sur les propositions du rapporteur.

M. Pierre Cuypers, rapporteur. – La conférence des présidents a décidé de renvoyer à notre commission deux pétitions : la pétition n° 1012 relative à l'interdiction du déterrage – à savoir la chasse sous terre – des blaireaux et la pétition n° 1227 visant à l'abolition de la chasse à courre. Si la première a dépassé 100 000 signatures, la Conférence des présidents s'est saisie de la seconde avant l'expiration du délai de recueil des signatures, estimant qu'elle devait être examinée avec la première, puisqu'elle demande l'interdiction d'un mode de chasse en soulevant la question de la souffrance de l'animal sauvage.

Si des points communs existent – que ce soit la chasse avec les chiens ou le motif de leur contestation –, ces modes de chasse sont très différents. J'aborderai donc séparément ces pétitions, la chasse sous terre du blaireau d'abord et la vènerie ensuite.

La vènerie sous terre du blaireau – ou déterrage – est très peu connue et je suppose que certains d'entre nous n'en ont jamais entendu parler ou n'ont jamais assisté à une telle chasse. C'était mon cas avant que, pour ce rapport, je n'assiste à une chasse auprès d'un équipage de mon département, aux côtés du président de l'Association française des équipages de vènerie sous terre (AFEVST) et du président départemental.

Concrètement, cette chasse, qui s'applique également au renard et, pour la destruction, au ragondin et au rat musqué, consiste à introduire un chien dans un terrier. Celui-ci accule le blaireau en aboyant, mais sans l'attaquer, car le blaireau est plus fort que lui. Une fois le blaireau acculé, les hommes localisent le chien à l'oreille, creusent une fosse derrière lui – exercice particulièrement physique –, sortent le chien, puis capturent le blaireau vivant grâce à une pince spéciale qui ne le blesse pas. À ce stade, il existe deux possibilités : si on se trouve au sein ou à proximité d'une zone agricole dans laquelle il engendre des dégâts, le blaireau est alors tué à l'aide d'une arme ; sinon, celui-ci peut être gracié. Il est interdit de laisser les chiens mordre le blaireau ou de le tuer d'une autre manière. À l'issue de

cette chasse, le terrier doit être remis en état dans les vingt-quatre heures ; mais souvent plus rapidement, car ils sont habités par des clans de blaireaux sur plusieurs générations.

La vènerie sous terre est le principal mode de chasse du blaireau, car il s'agit d'un animal crépusculaire ou nocturne et il est très rare d'en voir à la chasse. Selon les chiffres du ministère de la transition écologique, en 2019, dans 53 départements – le blaireau est chassable partout sauf dans le Bas-Rhin –, 10 000 blaireaux ont été tués par la vènerie sous terre, auxquels s'ajoutent environ 5 000 tués à la chasse à tir et 5 000 qui ont été détruits, soit environ 20 000 blaireaux sur une population supérieure à 200 000 individus.

La vènerie sous terre est pratiquée par 1 500 équipages, soit 10 000 passionnés répartis dans la plupart des départements. Environ la moitié des équipages chasse le blaireau, l'autre le renard.

Le blaireau est le plus grand mustélide d'Europe. Il pèse une quinzaine de kilos et vit en groupes sociaux. Il se reproduit toute l'année, mais les mises-bas ont lieu à partir de janvier, ce qui explique l'arrêt de la chasse sous terre à compter du 15 janvier. Selon la majorité des scientifiques, les blaireautins sont sevrés le 15 mai, ce qui permet la reprise de la chasse dans le cadre de ce que l'on appelle une période complémentaire que peut accorder le préfet de chaque département.

Depuis 1988, à la demande des veneurs, le blaireau n'est plus classé comme nuisible, mais comme gibier, ce qui a permis d'interdire sa destruction ainsi que l'usage de gaz et de poison, et a assuré l'expansion des populations.

Il est chassable à tir en principe de septembre à fin février, sous terre du 15 septembre au 15 janvier, puis éventuellement à partir du 15 mai. Le blaireau ne figurant pas sur le plan de chasse et ses dégâts n'étant pas indemnisés, il peut être détruit par les agriculteurs comme « bête fauve » afin de lutter contre les dégâts engendrés.

Des mouvements animalistes anglo-saxons ont obtenu la protection du blaireau en Grande-Bretagne et en Irlande dès les années 1970, malgré de très importants foyers de tuberculose bovine ; dans ce contexte, la chasse du blaireau, et plus particulièrement sa chasse sous terre, ainsi que la période complémentaire de chasse font l'objet d'une contestation croissante dans notre pays.

Selon ses opposants et l'Association pour la protection des animaux sauvages (Aspas), qui a déposé la pétition, la vènerie sous terre, au-delà de sa cruauté, ne serait pas conforme à la convention de Berne, qui protège le blaireau, porterait atteinte à des espèces protégées, conduirait à chasser des jeunes non sevrés et serait contraire à la pratique d'une majorité de pays européens, alors qu'il serait possible de recourir à d'autres moyens pour gérer ces populations.

J'ai examiné l'ensemble de ces arguments.

Au sujet de la conformité de la chasse au blaireau à nos engagements internationaux, la réponse est sans conteste positive. Pour l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), l'état des populations de blaireau est une « préoccupation mineure », située au plus bas niveau d'attention dans son classement, car les populations sont en bonne santé. La mention de cette espèce à l'annexe III de la convention de Berne signifie simplement que la réglementation doit assurer que l'espèce reste hors de danger, ce qui est le

cas. En 2013 et en 2020, deux plaintes contre la France ont été rejetées par le Comité permanent de la convention, qui a jugé la réglementation satisfaisante s'agissant de populations en expansion, ce que nous ont confirmé l'Office français de la biodiversité (OFB) et le ministère de la transition écologique.

Si la chasse du blaireau est interdite dans quelques pays européens, notamment ceux du pourtour méditerranéen, où il est très peu présent, elle est largement pratiquée ailleurs, au total dans vingt pays en Europe. Le blaireau est même un gibier apprécié pour sa viande dans l'est de l'Europe.

Concernant les dégâts et l'autorégulation possible des populations, j'ai été surpris par l'importance des dégâts attribués aux blaireaux, qui justifient pleinement une régulation par la chasse, voire la destruction.

Tout d'abord, le blaireau est à l'origine d'un plus grand nombre de collisions routières que le sanglier, juste après le renard et le chevreuil.

Ensuite, les terriers causent d'importants dégâts sur les voies de circulation et, sans doute aussi, sur les digues. Il m'a été difficile d'obtenir des chiffres, aussi je me concentrerai sur les voies de chemin de fer, pour lesquelles un suivi précis est assuré. Pour faire face aux dégâts des blaireaux et éviter des déraillements dus aux affaissements de voies provoqués par les terriers – encore ce matin, la presse s'est fait l'écho de dégâts aux Pays-Bas sur des lignes de voies ferrées –, la SNCF assure le suivi de 460 ouvrages et 173 incidents sont répertoriés sur une période de vingt-cinq ans. Ils sont en augmentation et peuvent provoquer l'arrêt de la circulation dans 12 % des cas ou des ralentissements importants dans 35 % des cas. Les travaux d'injection de béton et de renforcement des remblais coûtent entre 80 000 et 400 000 euros pour chaque cas à traiter. Dans le Bas-Rhin, où la chasse du blaireau est interdite, la SNCF a expérimenté le déplacement de blaireaux dans un terrier artificiel spécialement créé à cet effet, ce qui a coûté 47 000 euros sans avoir un résultat certain. La SNCF n'estime pas l'expérience reconductible.

Quant aux dégâts agricoles, Chambres d'agriculture France estime que leur nombre va croissant dans 35 départements et qu'environ un tiers des dégâts attribués au sanglier pourrait être dû au blaireau, pour un coût de 14 millions d'euros. Ce chiffre doit être pris avec précaution, car les dégâts de blaireau ne sont pas indemnisés et donc pas réellement évalués. Une application a été mise en place en début d'année pour faciliter les déclarations. Il est trop tôt pour en avoir une idée plus précise.

Le principal sujet reste le rôle du blaireau dans l'épidémie de tuberculose bovine. La France a le statut de pays indemne depuis 2001, à la différence de l'Irlande et du Royaume-Uni. C'est très précieux pour l'exportation des produits laitiers et la commercialisation de la viande, car la maladie est transmissible à l'homme, même si le risque est actuellement minime.

Toutefois, la maladie a tendance à ressurgir dans certaines régions ou à s'y maintenir. L'an passé, 104 cas ont été répertoriés conduisant dans 70 % des cas à l'abattage, non seulement de l'intégralité du troupeau, mais aussi des autres animaux présents sur l'exploitation agricole, comme les chiens ou les chevaux, ce qui est traumatisant pour les éleveurs. Les chambres d'agriculture estiment le coût du dépistage et des abattages à plus de 30 millions d'euros.

Or, dans cette maladie complexe, la faune sauvage joue un rôle de relais ou de réservoir. Le cerf ou le sanglier peuvent être impliqués, mais il semble que le blaireau ait un rôle particulier, ce qu'a montré un rapport de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) de 2019. En outre, récemment, une thèse s'appuyant sur une analyse génétique des souches de tuberculose bovine a clairement identifié le blaireau comme vecteur actif de la maladie.

Logiquement, autour des foyers, la destruction des blaireaux est organisée par piégeage ou tir de nuit. La vènerie sous terre y est interdite pour éviter la contamination des chiens.

Ces dégâts et la nécessité de réguler les populations de blaireaux ne justifieraient pas pour autant la chasse sous terre, si ce mode de chasse devait être considéré comme inacceptable, car on peut recourir à des moyens non létaux, au piégeage ou à des tirs de nuit. En outre, la vènerie sous terre est très peu utilisée dans les remblais de lignes SNCF et interdite dans les zones infestées par la tuberculose bovine.

Il faut donc répondre à trois reproches supplémentaires, relatifs à la chasse des juvéniles, au dérangement des animaux protégés et, *in fine*, à la question du stress imposé à l'animal.

En ce qui concerne la chasse des juvéniles, la question est de savoir à quel moment les blaireautins sont sevrés afin de déterminer la date de début de la période complémentaire, actuellement fixée au 15 mai. Si l'opinion majoritaire considère que c'est le cas, un débat scientifique existe néanmoins et les veneurs sont favorables à la conduite d'études sur le sujet. Au-delà de cet aspect, les associations environnementales souhaitent en réalité l'interdiction de la chasse des juvéniles avant la première reproduction. Une telle mesure, au-delà du cas du blaireau, rendrait très difficile la régulation du grand gibier, les juvéniles faisant partie du plan de chasse pour garantir l'équilibre du prélèvement, en sexe et en âge, et la maîtrise des populations. Il n'est donc pas possible d'aller aussi loin.

Quant au dérangement d'espèces protégées comme le chat forestier, c'est peu fréquent, et, pour ce qui concerne la loutre, réellement exceptionnel. Selon l'OFB et le ministère de la transition écologique, l'obligation d'arrêter la chasse dès lors qu'on a connaissance d'un animal protégé est une mesure suffisante.

Enfin, concernant le stress et la cruauté de la chasse, la plupart des actes dénoncés, notamment *via* des vidéos diffusées sur les réseaux sociaux, sont d'ores et déjà interdits par la réglementation. C'est donc une question non pas de réglementation mais de police. On le sait, les contrôles de l'OFB sont très insuffisants. Par ailleurs, l'Association française des équipages de vènerie sous terre dénonce l'ensemble des comportements répréhensibles portés à sa connaissance. Sur le stress en lui-même de l'animal, peu de travaux scientifiques existent et ceux-ci ne vont pas tous dans le même sens. Les opposants estiment que, pour le blaireau, qui n'a pas de prédateur sous terre, le déterrage inflige un stress violent pendant plusieurs heures. Les veneurs répondent que le blaireau étant plus fort que le chien et s'estimant à l'abri de toute atteinte, surtout après un contre-terrage, c'est-à-dire l'obstruction de la galerie entre lui et le chien, il ne subit pas de stress exagéré... Je ne trancherai pas le débat, mais je relève que pour les opposants ce qui est en réalité inacceptable, c'est de chasser par loisir sans nécessité absolue. C'est bien là que se situe le débat de fond. D'un côté figurent ceux qui estiment que le propre de l'homme et le sens du progrès justifieraient d'abandonner son rôle de prédateur, seule la régulation des dégâts restant acceptable en compensation de la

protection de la nature. De l'autre côté se trouvent ceux qui estiment qu'il est dans la nature de l'homme et qu'il relève de sa place dans le vivant de chasser des animaux sauvages, et qu'il s'agit d'une activité légitime et faisant partie de la culture de l'homme. Je me situe personnellement dans la seconde catégorie.

Cela me conduit à la seconde pétition, qui vise à demander l'abolition de la vènerie et qui porte principalement sur ce débat.

Dans une mesure moindre que pour la vènerie sous terre, je pense que la plupart d'entre nous n'avons pas eu l'occasion de suivre une chasse à courre. Tout au plus avons-nous, dans nos fonctions d'élus, assisté à une messe de la Saint-Hubert.

La vènerie consiste à chasser un animal seulement avec l'aide d'une meute de chiens, ceux-ci étant entraînés pour cela et spécialisés sur un seul animal. Elle se pratique sans arme, sauf à la fin de la chasse au cerf et au sanglier, où l'animal se défend contre les chiens et doit être achevé. On distingue habituellement la grande vènerie, qui se pratique à cheval et qui consiste à chasser le cerf, le chevreuil ou le sanglier, et la petite vènerie, qui se pratique à pied et qui a pour objet le renard, le lièvre et le lapin.

La vènerie est actuellement l'un des modes de chasse les plus dynamiques : les équipages sont plus nombreux aujourd'hui qu'au XIX^e siècle, les femmes sont proportionnellement dix fois plus nombreuses qu'à la chasse à tir – 25 % – et on compte aussi beaucoup plus de jeunes – 25 % de moins de 30 ans –, car l'absence d'arme à feu, la dimension sportive et proche de la nature séduisent. On dénombre environ 400 équipages et 10 000 veneurs. Si l'image de la vènerie du cerf est bien présente, elle représente moins de 10 % du total. La majorité des équipages sont à pied, courant derrière le lapin, le lièvre et le renard. En moyenne, les équipages ne prennent pas plus d'une fois sur quatre, car l'animal chassé se révèle plus endurant et plus rusé. La vènerie ne prélève pas plus de 5 000 animaux sur un total de 18 000 journées de chasse.

La pétition déposée par le parti animaliste reproche à la chasse à courre d'être un héritage de l'Ancien Régime, un loisir cruel remontant à l'époque féodale, d'imposer un stress inacceptable aux animaux, de chasser le cerf pendant le brame, c'est-à-dire sa période de reproduction, de maltraiter chiens et chevaux et, enfin, elle souligne le fait que la vènerie est interdite dans plusieurs pays européens. Là aussi, j'ai voulu examiner au fond chaque argument.

Commençons par l'accusation de chasse pendant la période de brame. En fait, la Société de Vènerie demande de ne pas chasser ou de gracier les cerfs participant à la reproduction, c'est-à-dire ceux portant plus de dix cors. J'ajoute que la chasse à tir est autorisée pendant cette même période et qu'il en est de même pour le chevreuil avec les tirs d'été. Quant au sanglier, il se reproduit de plus en plus toute l'année...

Ensuite, affirmer que la chasse à courre est interdite partout sauf en France est inexact. Certes, en Allemagne, Goering l'a faite interdire, car il avait un intérêt personnel pour la chasse à l'approche, mais est-ce un modèle ? Elle est aussi interdite en Belgique, depuis le milieu des années 1990, faute de grandes forêts dans un pays très urbanisé. Enfin, en Grande-Bretagne, l'interdiction de principe, édictée en 2005 et regrettée par Tony Blair dans ses mémoires, n'empêche en réalité aucun équipage de chasser le renard... Notons par ailleurs que la chasse à courre, principalement celle qui est relative au renard et au coyote, est

autorisée et pratiquée en Irlande, en Irlande du Nord, au Canada, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Une forme proche de la chasse au sanglier existe aussi au Portugal.

La vènerie est, il est vrai, très ancienne. Ses origines remontent à cinq cents voire à six cents ans, et elle était pratiquée par les rois et la noblesse. Toutefois, en dehors peut-être de la vènerie du cerf, qui reste coûteuse – plusieurs milliers d’euros de cotisation hors frais liés aux chevaux –, les autres formes de vènerie sont plus accessibles. La cotisation est de l’ordre 1 500 euros pour le chevreuil ou le sanglier, moins de 500 euros pour la vènerie à pied du renard, du lièvre et du lapin. La quasi-totalité des équipages sont des associations dans lesquelles le bénévolat joue un rôle central. Tous ont introduit des cotisations bien moins élevées pour associer aux frais les suiveurs et amis qui le souhaitent. Au-delà des adhérents, environ 100 000 personnes suivent gratuitement les chasses. Des chercheurs du CNRS, Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot, ont montré voilà quelques années que cela donnait lieu à un brassage social inédit et connu nulle part ailleurs.

Cet héritage vivant est aussi une richesse. Pensons à la peinture, à la sculpture, aux monuments, à la trompe de chasse classée au patrimoine immatériel de l’Unesco, aux races de chiens spécifiques ou encore à la langue française : « être d’attaque », « marcher sur les brisées » ou « courir deux lièvres à la fois » sont des expressions tirées de la vènerie. Toutefois, on doit souligner un point moins connu, relevé par l’anthropologue Charles Stépanoff, à savoir que la vènerie est un lieu de transmission d’un savoir écologique et éthologique populaire des communautés rurales, particulièrement précieux dans la crise écologique que nous traversons.

La vènerie, en elle-même, porte la tradition d’une chasse respectueuse des écosystèmes, aux prélèvements très mesurés. La légende de Saint Hubert, qui de chasseur excessif devint religieux, ou le mythe de la « chasse sauvage », regroupant les chasseurs insatiables condamnés à errer éternellement la nuit dans les campagnes, en sont des témoignages étudiés par l’ethnologue Bertrand Hell, dans son livre *Le sang noir*, qui est resté une référence.

Concernant le bien-être animal, je vous propose d’examiner successivement la situation des chiens, celle des chevaux et celle des animaux chassés.

Pour ce qui concerne les chiens, je veux en premier lieu indiquer qu’aucune des administrations interrogées n’a signalé d’irrégularité sur la tenue des chenils ou de plainte relative à de mauvais traitements infligés aux chiens, qui sont plus de 30 000 actuellement. Selon sa définition juridique même, un équipage de vènerie est constitué d’une meute de chiens servis par des hommes et non l’inverse. C’est dire combien le soin, voire l’amour, des chiens est central. Conservant son instinct grégaire et de prédation, le chien de meute est sélectionné, nourri et entraîné pour de longues courses. Les chiens sont nourris avant la chasse contrairement à ce qui se dit. Par ailleurs, Charles Stépanoff comme Bertrand Hell ont pu relever différents indices montrant que la vènerie dépasse la barrière cartésienne entre l’homme et l’animal, mettant en lumière une véritable commensalité entre l’homme et le chien. Le veneur parle aux chiens par des huchements, comme il les écoute d’ailleurs. Le chien de vènerie est admis à la messe de la Saint Hubert. Chaque chien est un individu. Un maître d’équipage a non pas cent chiens mais « cent fois un chien », comme cela m’a été rappelé maintes fois. Depuis l’origine, les veneurs conservent la mémoire de leur chien : par exemple, le nom de l’équipage du président de la Société de Vènerie est celui de l’un de ses anciens chiens, « le rallye Tempête ». Ils sont, à certains égards, les ancêtres de nos chiens de compagnie.

Pour ce qui se rapporte à la relation aux chevaux, pour un peu moins de la moitié des équipages, les accusations de mauvais traitements ne sont pas corroborées par les faits. Les quelque 7 000 chevaux de chasse sont issus des réformes des courses et auraient été condamnés à la boucherie s'ils n'avaient pas été rachetés par les veneurs. Ces veneurs cavaliers ont été formés dans des clubs d'équitation. Leur équipement est conforme à ce qui se pratique pour l'équitation d'extérieur. Beaucoup sont licenciés de la Fédération française d'équitation, qui organise un championnat de France du cheval de chasse depuis plus de vingt ans. Comme elle le fait pour les soins aux chiens, la Société de Vènerie organise des formations pour inciter les cavaliers à progresser en matière de soin aux chevaux.

Reste la question de l'animal chassé. Les opposants à la vènerie s'appuient sur une étude datant de 1997, réalisée en Angleterre, montrant l'épuisement physiologique de cerfs tués à l'issue d'une chasse à courre. Les veneurs estiment, pour leur part, que ce mode de chasse reproduit la prédation naturelle exercée par les loups et qu'il n'est pas cruel, c'est-à-dire qu'il n'existe aucune intention de faire souffrir dans la situation naturelle de confrontation d'une proie et d'un prédateur. L'animal l'emporte le plus souvent du fait de ses ruses instinctives et de son endurance. Un animal chassé, mais manqué, récupère rapidement et pourra être chassé de nouveau créant parfois de véritables légendes autour de cerfs identifiés, mais imprenables comme Le Rouge dans *La dernière harde* de Maurice Genevoix. Le veneur admire l'animal qu'il chasse. À cet égard, la coupe des jarrets présentée par la pétition comme courante est non seulement un acte qui n'est plus pratiqué depuis au moins un siècle, mais elle serait considérée comme contraire au respect dû à l'animal chassé.

Enfin, en m'appuyant sur les travaux d'anthropologie, je relève que la chasse à courre reconnaît à l'animal sauvage son individualité et même son caractère spirituel, au travers de la cérémonie de la curée qui a une dimension chamanique, en complète opposition avec l'animal-matière, objet anonyme de l'industrie agroalimentaire. De fait, la chasse, et plus particulièrement la vènerie, fait perdurer, par le partage de la venaison entre hommes et chiens ou par la conservation de certaines parties de l'animal, des pratiques d'incorporation ainsi que d'appropriation physique et symbolique de la force animale ou d'un culte aux puissances naturelles.

En conclusion, ma première proposition sera de rejeter les demandes des pétitions, parce que j'estime leurs arguments infondés en partie et que je crois que la chasse est une activité légitime faisant pleinement partie tant de notre nature que de notre culture.

Nonobstant ce point fondamental, je formule douze recommandations.

La première serait la création d'une journée de formation obligatoire des maîtres d'équipage et des piqueux, c'est-à-dire de ceux qui s'occupent des meutes, pour s'assurer qu'ils connaissent la réglementation et les enjeux.

Les propositions suivantes sont : l'accroissement des contrôles de l'OFB et de la rapidité des sanctions pour éliminer les comportements répréhensibles ; le maintien d'une gestion active des populations de blaireau, afin de limiter les dégâts engendrés, soit par la chasse, soit par des mesures de substitution non létales ; la saisine de l'Anses pour qu'elle actualise son analyse sur la tuberculose bovine au regard des dernières recherches ; le développement des études scientifiques sur la biologie du blaireau, grâce par exemple au fonds biodiversité financé par l'éco-contribution ; l'obligation de déclarer les prises de blaireau sur un carnet numérique de prélèvement, comme ChassAdapt ; le passage d'un an à trois ans des arrêtés préfectoraux sur la période complémentaire de chasse au blaireau par

souci de simplification et de sécurité juridique ; la poursuite de l'adaptation de la vènerie du cerf au contexte périurbain, en Île-de-France et dans l'Oise notamment ; le développement de l'usage de l'arme à feu pour abrégé les fins de chasse au cerf et au sanglier ; la nécessité de s'assurer que les équipages de grande vènerie ont accès à des territoires ouverts ; l'encouragement des efforts en faveur de la bonne cohabitation avec les autres usagers des forêts domaniales et les riverains ; enfin, l'amplification des formations en faveur du bien-être animal à l'intention des chiens et des chevaux.

M. Daniel Salmon. – Monsieur le rapporteur, je ne partage pas un certain nombre d'éléments de votre rapport. Dans cette catégorie de chasse qu'est la vènerie, l'homme n'a plus une fonction de prédateur, puisque cette chasse ne donne lieu à aucune consommation ou alors à une consommation animale de l'animal chassé. En effet, ce sont les chiens ou l'équarrissage qui récupéreront les animaux tués. Cet aspect me heurte, car un chasseur est à mon sens quelqu'un qui consomme ce qu'il tue.

Il existe également une chasse-régulation, dont on entend beaucoup parler. Je me suis déplacé à plusieurs reprises pendant la mission conjointe de contrôle sur la sécurisation de la chasse pour me livrer à des observations. La régulation s'impose, particulièrement pour un certain nombre de grands gibiers, en raison des dégâts et de l'altération de nombreuses chaînes alimentaires. Par exemple, le principal prédateur du blaireau est le renard, mais celui-ci étant lui-même chassé, cela favorise l'accroissement de la population.

Actuellement, la chasse est avant tout une chasse de loisir. Les veneurs aiment leurs bêtes, leurs animaux domestiques, mais ne perçoivent pas la souffrance des animaux chassés.

En ce qui concerne la régulation, la traque-affût est bien moins invasive que la vènerie, qui envahit la forêt et dérange la faune pendant plusieurs heures, parfois plusieurs fois par semaine, ce qui n'est pas sans poser de problèmes. Les terriers de blaireaux sont occupés pendant des dizaines d'années, voire des siècles, et sont utilisés par ces animaux très sociaux, donc la destruction de cet habitat pose aussi des problèmes.

Pour toutes ces raisons, au regard des connaissances actuelles sur la sensibilité de l'animal, la vènerie sur terre ou sous terre n'a plus sa place au XXI^e siècle. J'ai été pendant très longtemps président d'une association sur le patrimoine immatériel. Tout cela est inscrit dans l'histoire de l'humanité et dans l'histoire de la France en particulier, mais ce n'est pas parce qu'il s'agit d'une tradition et d'un patrimoine immatériel que ces agissements doivent perdurer.

Par conséquent, je voterai, sans surprise, contre ce rapport.

M. Franck Menonville. – Je félicite notre collègue pour ce rapport. Il s'agit d'un sujet complexe, car ces deux types de chasse plongent leurs racines dans nos traditions ancestrales et sont actuellement confrontés à l'opinion publique comme à une France qui s'urbanise et qui prend peut-être trop de distance avec ses traditions.

Je souscris à votre rapport comme à vos propositions ; nous les voterons.

Dans le département dont je suis élu, la tradition de la vènerie souterraine se perd. Par conséquent, une surpopulation de blaireaux se développe, ce qui engendre des accidents. Il s'agit d'une chasse complexe et exigeante. Actuellement, nous nous mobilisons dans notre

territoire pour assurer cette nécessaire régulation, en raison des dégâts sur les cultures, notamment de maïs ou de tournesol. Cet enjeu est important, tout comme l'enjeu sanitaire qui est mis en évidence dans votre rapport.

Mme Françoise Férat. – Je félicite à mon tour le rapporteur pour le travail accompli. Nous avons beaucoup appris au sujet du blaireau. Il existe un besoin de régulation de la population de ces animaux.

Pourquoi le blaireau n'est-il pas chassé dans le département du Bas-Rhin ?

M. Bernard Buis. – Je félicite également le rapporteur pour ce rapport très documenté et pour ses recommandations. Il serait nécessaire de mieux associer les présidents des sociétés de chasse qui, parfois, découvrent la réalisation de déterrages de blaireaux après coup.

M. Laurent Duplomb. – Je salue ce rapport équilibré. Dans une société qui ne connaît plus la réalité du monde rural et qui a tendance à recourir à toutes sortes d'interdictions sans tenir compte des réalisations de nos prédécesseurs pendant des siècles, il faut constater objectivement que le blaireau est l'ennemi des cultures. Aux partisans de l'arrêt de leur chasse, je demanderai en réponse pourquoi le blaireau n'a pas disparu, alors que nous n'avons jamais cessé de le chasser.

Pour conserver une activité agricole, il est nécessaire d'avoir conscience des dégâts considérables engendrés par les blaireaux sur les cultures. Pour manger deux ou trois épis de blé, le blaireau écrase des dizaines de mètres carrés, car il mange couché et en tournant en rond. Le sanglier commet des dégâts occasionnels sur une parcelle – même si ceux-ci peuvent être très importants –, alors que le blaireau reviendra tous les jours sur cette même parcelle pendant une durée assez longue.

Si nous sommes d'accord pour constater que les blaireaux ne sont pas menacés d'extinction, nous avons besoin de revenir à plus d'objectivité. Les agriculteurs devraient s'habituer aux animaux qui causent des dégâts dans leurs parcelles ? C'est comme si un particulier acceptait d'avoir un blaireau dans son jardin...

M. Christian Redon-Sarrazy. – Monsieur le rapporteur, je vous remercie de votre travail sur un sujet sensible et clivant.

Je reviendrai sur l'aspect sanitaire. En tant qu'élu d'un département, la Haute-Vienne, où des problèmes sanitaires existent – au sud-ouest du département, à la limite de la Dordogne –, je peux dire qu'il est inexact d'affirmer que les divers prélèvements peuvent constituer une solution au problème sanitaire. On peut sans doute estimer que, au regard des comptages effectués régulièrement, les populations importantes de cervidés ou de blaireaux peuvent être des vecteurs de contamination, mais aucun élément documenté n'est disponible pour évaluer le niveau de leur contribution aux maladies. Les éleveurs sont notamment très dubitatifs. Pour régler ce problème sanitaire, il faut sans doute aller plus loin et la vénerie ne peut pas être la solution. Cet argument peut facilement être remis en cause. Je m'appuie pour dire cela sur des échanges que j'ai eus, la semaine dernière, avec des éleveurs obligés d'abattre, pour des raisons sanitaires, des troupeaux de 500 à 600 bêtes.

Des doutes subsistent sur le lien entre, d'une part, la chasse ou la battue et, d'autre part, la diminution des populations d'animaux, que souhaitent les agriculteurs, les conducteurs de voiture et les élus.

M. Henri Cabanel. – Le blaireau comme le sanglier n'ont pas de prédateurs et font des ravages. Dans le département dont je suis élu, l'Hérault, les dégâts représentent un coût de 400 000 euros à 500 000 euros par an. Les fédérations de chasse réunissent difficilement les budgets pour faire face à ces dégâts.

Nous sommes confrontés à une volonté d'interdire une façon de chasser mais également, *in fine*, la chasse elle-même, car le stress d'un animal, qu'il soit poursuivi par des chiens ou par un chasseur, est identique.

Les élus d'une métropole de l'Hérault ont interdit de chasser les sangliers mais se trouvent maintenant confrontés à l'augmentation de leur population. Ces animaux viennent jusque dans les villes pour se nourrir dans les poubelles, ce qui est dangereux pour les habitants. Ces élus commencent à revenir sur leur décision, car seul le prédateur humain peut réguler ce gibier.

À partir de quand une espèce est-elle déclarée nuisible sur un territoire ?

M. Jean-Marc Boyer. – Je salue le travail approfondi du rapporteur. La question de fond est celle du maintien de nos traditions, qui sont au cœur de notre vie rurale et de notre histoire et que nous devons soutenir, valoriser et pérenniser.

Nous devons aussi résister à toutes les tentatives de destruction de notre patrimoine. Encore ce matin, une responsable politique déclarait : « Nous devons rééduquer les Français ; leur culture carnivore n'est pas compatible avec l'urgence climatique. » Ce serait très grave pour notre gastronomie et pour notre agriculture.

M. Franck Montaugé. – Ce rapport illustre, à partir du cas du blaireau, la dialectique entre la nature et la culture, déclinée sous deux formes, par rapport aux écosystèmes, à savoir aux biotopes et au monde vivant, et par rapport aux habitus humains renvoyant aux traditions évoquées et englobant la question de la chasse.

J'ai été sensible aux propositions relatives aux études. Toutefois, je me pose la question : a-t-on quelque chance, chaque territoire étant différent, de restaurer des formes d'équilibre entre nature et culture ? En effet, les études proposées dans ce rapport ont trait à des objets intéressants mais parcellaires. Je serais favorable plutôt, au moins en complément, à des études portant sur la question de la restauration des équilibres entre nature et culture. Il me semble qu'il s'agit d'une question pour nos sociétés à l'avenir.

M. Jean-Claude Tissot. – Je remercie à mon tour le rapporteur de son travail.

Tout d'abord, je trouve dommage que figurent, au sein d'un même rapport, la chasse à courre et le déterrage des blaireaux ou des renards. En effet, je suis absolument opposé à la chasse à courre, et je ne comprends pas le plaisir qu'elle peut susciter.

Ensuite, je suis assez d'accord avec les propos de Laurent Duplomb au sujet des dégâts causés sur les cultures, mais le sujet des complémentarités n'a pas été évoqué. Sur des terrains herbagés comme le mien, il est intéressant d'avoir des renards, qui sont quasiment les seuls animaux capables d'éradiquer les rats taupiers ou les campagnols, véritables calamités

pour les pâtures. Sans doute, des solutions doivent être trouvées pour faire face à la prolifération de cet animal, par exemple des prélèvements, mais il ne faut pas perdre de vue l'intérêt de cette complémentarité.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie également Pierre Cuypers de son travail.

Un premier angle est celui des effectifs. Le nombre de blaireaux ou de sangliers est beaucoup plus important aujourd'hui que lorsque nous étions enfants. Un déséquilibre manifeste existe. Je confirme ce qui a été dit : les dégâts occasionnés par les blaireaux sur les cultures sont bien plus importants que ce qu'ils consomment et, c'est vrai, ils sont sous-estimés car très peu d'agriculteurs déclarent les surfaces touchées par les blaireaux.

Un second angle, assez peu évoqué, est celui du risque sanitaire engendré par les dégâts des blaireaux sur les prairies, notamment *via* la contamination des aliments ingérés ensuite par les ruminants, notamment dans le cas de la production de lait cru – tous les fromagers connaissent le problème des butyriques. La surpopulation de blaireaux et de sangliers nuit aux prairies permanentes, que l'on essaie de sanctuariser.

Mme Anne-Catherine Loisiert. – Les informations contenues dans ce rapport sont très intéressantes.

À propos du déterrage du blaireau, je voudrais insister sur les problèmes sanitaires. Je participe régulièrement au groupement de défense sanitaire dans mon territoire et le blaireau y est identifié comme un élément de recrudescence de la tuberculose, qu'il peut transporter de prairies en élevages. Dans certains départements, la tuberculose n'arrive pas à être éradiquée et l'on invoque la responsabilité du blaireau.

Je suis d'accord avec les préconisations. On aurait pu également traiter des ragondins, qui prolifèrent et qui causent également des dégâts.

En revanche, au sujet de la chasse à courre, je suis plus dubitative.

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur Tissot, la Conférence des présidents a décidé de traiter l'ensemble des pétitions, abouties ou en cours, portant sur la chasse et donc d'étudier ces deux sujets en même temps, car le site du Sénat n'est pas destiné à ne recevoir que des pétitions sur ces sujets. Nous bouclons ce sujet pour au moins un an afin de laisser la place à d'autres pétitions, comme celle sur le handicap qui a abouti.

Concernant les rats taupiers, j'ai demandé à Marie-Christine Chauvin de procéder aux premières auditions et de traiter ce sujet dans le cadre du groupe d'études Élevage, puis de faire des recommandations, notamment en matière d'immunocontraception.

M. Pierre Cuypers, rapporteur. – Je vous remercie des nombreuses questions posées, qui soulignent votre intérêt pour ce sujet. Pour parler de la chasse, il faut en avoir vécu une, ce qui manque peut-être à certains d'entre nous ; c'était mon cas. La chasse au blaireau exige d'énormes efforts physiques. Un homme seul ne peut pas chasser. D'ailleurs, ce n'est pas l'homme qui chasse, ce sont les chiens et l'homme les suit.

Monsieur Salmon, je suis sensible comme vous à la question du bien-être et de la maltraitance des animaux. Toutefois, un animal tué ne va jamais à l'équarrissage. En ce qui concerne le cerf, les morceaux nobles sont consommés par l'homme, le veneur ou ceux qui

ont aidé sa chasse, tandis que les bas morceaux sont consommés par les chiens en guise de récompense. Aucun morceau ne va à l'équarrissage.

Mme Sophie Primas, présidente. – Sauf si l'animal est malade.

M. Pierre Cuypers, rapporteur. – Ensuite, un terrier n'est jamais détruit, il est rebouché, les galeries reconstituées et d'autres générations d'animaux peuvent s'y installer.

Madame Férat, l'interdiction du déterrage dans le Bas-Rhin est liée à un choix du département ; le résultat en est l'accroissement de la population de blaireaux.

Pour répondre à une autre question, l'animal est chassable, en raison des destructions qu'il provoque. Aucune indemnisation des dégâts engendrés par les blaireaux n'est prévue, car cela nécessiterait des fonds importants. Nous devons pouvoir évaluer leur population. C'est pourquoi nous invitons chaque veneur à déclarer les déterrages de blaireaux pour estimer plus précisément leur nombre. Beaucoup d'accidents de blaireaux sont constatés aujourd'hui sur les routes.

Au sujet des dégâts sur les lignes de chemin de fer, nous avons entendu SCNF Réseau et ce sont dans les remblais que se situent les dégâts. Si les rails sont décalés de quelques millimètres, cela peut empêcher le passage d'un TGV et les coûts de réparation peuvent atteindre 400 000 euros.

Monsieur Buis, oui, il faut déclarer les déterrages, c'est pourquoi nous proposons un système déclaratif simple propre à assurer un suivi plus précis.

Monsieur Duplomb, les dégâts sur les cultures sont en effet une réalité. L'animal est chassable et il est possible pour les agriculteurs de le détruire. Les agriculteurs doivent également nourrir la planète, c'est une de leurs missions.

Monsieur Redon-Sarrazy, dans le cadre du programme Sylvatub, piloté par le ministère de l'agriculture et l'OFB, en 2021, sur 2 224 blaireaux analysés, 419 d'entre eux ont été trouvés morts en bord de route, 1 805 ont été piégés au titre de la surveillance programmée et 138 étaient infectés. C'est donc une réalité. Si l'on veut laisser la pandémie se développer, alors ne chassons pas...

J'ai déjà répondu à Henri Cabanel : il s'agit d'une espèce chassable.

Monsieur Boyer, je suis content que le message sur la tradition soit entendu. Nous avons pu visiter un élevage de plus de 300 chiens dans le centre de la France. Chaque chien a un nom et est considéré quasiment comme une personne. Il est respecté, soigné, même s'il travaille aussi en conséquence.

Monsieur Montaugé, l'équilibre entre nature et culture est aujourd'hui dans nos gènes. Le premier intérêt d'un agriculteur est de se préserver lui-même sur le plan sanitaire et au regard de son activité. Si cet équilibre est forcé, cela se retourne contre nous. Cela figure également dans nos préconisations.

Mme Sophie Primas a répondu à Jean-Claude Tissot.

Monsieur Gremillet, à propos des dégâts sur les prairies, nous avons pu constater, à l'occasion d'un déplacement en Auvergne, les dégâts provoqués par des rats taupiers et des mulots dans les prairies.

Madame Loisier, le ragondin n'est pas inclus dans le champ de la mission. Il n'existe pas de vènerie du ragondin !

J'ajoute que ce sont les chiens qui chassent. Nous avons participé à une chasse à Rambouillet, j'ai pu y observer la relation entre le veneur et la population. Le veneur descend de son cheval pour saluer les gens. Un mélange extraordinaire de population existe. Ainsi, aux côtés d'un noble peuvent se trouver un ancien garde-barrière ou un facteur. Cette passion ne concerne pas uniquement ceux qui chassent à cheval, mais aussi ceux qui chassent à vélo. Cette culture est intéressante.

Les recommandations sont adoptées.

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

Proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique – Désignation d'un rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – La proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique, déposée notamment par nos collègues M. Rémi Cardon et Mme Viviane Artigalas, vise à recentrer l'effort budgétaire du pays sur les passoires thermiques pour respecter nos engagements climatiques.

Elle sera examinée en commission le mercredi 12 avril et en séance publique le mercredi 3 mai après-midi.

Mme Dominique Estrosi Sassone, qui préside actuellement la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, est candidate pour en être rapporteur.

La commission désigne Mme Dominique Estrosi Sassone rapporteur sur la proposition de loi n° 170 rectifié (2022-2023) visant à résorber la précarité énergétique présentée par M. Rémi Cardon, Mmes Viviane Artigalas, Catherine Conconne, Annie Le Houerou et plusieurs de leurs collègues.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous informe par ailleurs que la proposition de loi n° 441 (2022-2023) visant à favoriser l'installation ou le maintien de lieux de convivialité en milieu rural présentée par MM. Frédéric Marchand et François Patriat a été retirée.

Proposition de loi pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France – Désignation d'un rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – Dans le prolongement du rapport de MM. Laurent Duplomb, Pierre Louault et Serge Mérillou sur la compétitivité de la ferme France, une proposition de loi pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France a été déposée le 14 février dernier.

Le calendrier d'examen au Sénat sera le suivant : réunion de la commission pour le rapport et le texte le mercredi 10 mai au matin et examen en séance publique le mardi 16 mai en début d'après-midi.

Je vous propose d'être rapporteur de ce texte.

La commission désigne Mme Sophie Primas rapporteur sur la proposition de loi n° 349 (2022-2023) pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France présentée par MM. Laurent Duplomb, Pierre Louault, Serge Mérillou et plusieurs de leurs collègues.

Proposition de loi visant à lutter contre les arnaques et les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux – Désignation d'une rapporteure

Mme Sophie Primas, présidente. – L'Assemblée nationale examinera, à partir de demain en séance publique, la proposition de loi visant à lutter contre les arnaques et les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux, qui a été déposée par deux députés, MM. Arthur Delaporte et Stéphane Vojetta, avec le soutien du Gouvernement. Les auteurs de ce texte ambitionnent d'avancer vers une meilleure protection des consommateurs, des utilisateurs des réseaux sociaux et *in fine* des influenceurs, qui pourront exercer leur activité de manière mieux encadrée.

Cette proposition de loi a été renvoyée au fond à la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et devrait, selon toute vraisemblance, suivre le même chemin lors de sa transmission au Sénat. Elle pourrait être inscrite par le Gouvernement à notre ordre du jour au mois de mai. Afin de pouvoir anticiper son examen et de mener les travaux préparatoires, je vous propose de désigner comme rapporteure notre collègue Mme Amel Gacquerre.

La commission désigne Mme Amel Gacquerre rapporteure sur la proposition de loi n° 790 (A.N. XVI^e lég.) visant à lutter contre les arnaques et les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux, sous réserve de sa transmission.

M. Franck Montaugé. – Je regrette que notre commission ne soit pas saisie, même pour avis, de la proposition de loi visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement. En effet, au-delà de ce sujet précis, il s'agit d'une question de souveraineté nationale. Je le déplore, mais il ne s'agit nullement d'un reproche à votre égard, madame la présidente.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous débattons souvent du nucléaire et d'EDF, notamment en séance publique. Toutefois, je prends note de ce point évoqué avec bienveillance, mon cher collègue.

Déplacement en Savoie – 6 avril 2023

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous rappelle le prochain déplacement de notre commission en Savoie, chez notre collègue Martine Berthet, le jeudi 6 avril prochain. Trois visites d'entreprises sont prévues à cette occasion : Trimet, producteur d'aluminium, Tokai Cobex Savoie, qui conçoit et fabrique du carbone et du graphite synthétique et l'entreprise Ugitech, qui fabrique des produits longs en acier inoxydable. Je vous remercie de

bien vouloir vous manifester auprès du secrétariat de la commission si vous souhaitez y participer.

La réunion est close à 10 h 50.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**Mercredi 29 mars 2023**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Le Brésil et l'intégration régionale en Amérique latine – Audition de Mme Michèle Ramis, directrice des Amériques et des Caraïbes au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)

M. Christian Cambon, président. – Nous recevons ce matin Mme Michèle Ramis, directrice des Amériques et des Caraïbes au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, que je remercie d'être parmi nous et à qui je souhaite la bienvenue.

Madame la directrice, vous le savez, notre commission considère l'Amérique latine comme un sujet prioritaire. Plusieurs missions se sont ainsi rendues dans cette zone au cours des dernières années – en Colombie en avril 2019 et en Guyane en décembre 2020 – et une délégation de cinq sénateurs de notre commission se rendra dans quelques semaines au Brésil, en Guyane et au Guyana.

Dans cette perspective, nous avons souhaité vous entendre afin que vous nous dressiez une présentation générale de la situation économique, politique et sociale du Brésil, alors que vient de débiter la nouvelle présidence Lula.

Il nous serait également utile que vous nous présentiez l'état de la relation bilatérale avec ce pays, qu'il s'agisse du partenariat stratégique conclu en 2006 ou encore de la coopération transfrontalière. Je rappelle que c'est avec le Brésil que nous partageons notre plus longue frontière terrestre – 730 kilomètres. Vous nous exposerez les perspectives de relance des relations franco-brésiliennes, après une présidence de Jair Bolsonaro marquée par une défiance réciproque. À cet égard, la visite de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères en février dernier constitue un signal important.

Par ailleurs, nous souhaiterions vous entendre sur les perspectives et les enjeux auxquels est confronté le Guyana. Ce pays, encore pauvre, est parfois présenté comme un futur Qatar du fait de ses importantes réserves pétrolières. Selon la Banque mondiale, sa production de pétrole devrait quasiment quadrupler entre 2021 et 2024. En 2027, selon les projections du Fonds monétaire internationale (FMI), le PIB guyanien par habitant, en parité de pouvoir d'achat, pourrait se situer juste au-dessus de celui de la Suisse.

Aussi, vous nous direz si les politiques mises en œuvre par le gouvernement guyanien vous semblent de nature à favoriser le développement de ce pays et à éviter la mise en place d'une économie reposant exclusivement sur la rente pétrolière, ce qui poserait bien des questions sur le plan environnemental. Vous nous présenterez également les perspectives de renforcement de nos relations diplomatiques et commerciales avec ce pays.

Lors de son discours d'investiture, le président Lula a souhaité donner un nouvel élan à l'intégration régionale en Amérique du Sud. Vous nous indiquerez si une relance du

Mercosur, voire de l'Unasur (Union des nations sud-américaines), vous semble crédible dans les mois ou années à venir et quels pourraient en être les contours. Vous pourrez également évoquer la manière dont un éventuel retour du leadership brésilien est perçu par ses voisins.

Enfin, nous souhaiterions que vous nous précisiez comment la France entend se positionner dans cette zone, dans quelle mesure la présidence espagnole de l'Union européenne (UE), au second semestre 2023, pourrait constituer l'occasion pour l'UE d'approfondir ses relations avec l'Amérique latine et quelles sont les attentes françaises vis-à-vis du sommet UE-Celac (Communauté d'États latino-américains et caribéens) prévu en juillet 2023.

En d'autres termes, beaucoup d'interrogations pèsent sur l'avenir du continent sud-américain et ses relations avec l'Europe. Lorsque nous rencontrons les ambassadeurs sud-américains, ils se plaignent d'une forme de désintérêt – peu de visites ministérielles, pas de visite présidentielle...

Alors que le chancelier Olaf Scholz vient de réaliser une tournée de plusieurs jours sur le continent et que nous sommes nous-mêmes physiquement présents au travers de la Guyane, il est intéressant de nous pencher sur les nouvelles formes de collaboration envisageables.

Après votre propos liminaire, je donnerai la parole à mes collègues pour un échange de questions-réponses. Je vous rappelle que cette audition est captée et diffusée sur le site internet du Sénat.

Mme Michèle Ramis, directrice des Amériques et des Caraïbes au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Je remercie la commission de m'avoir invitée à faire cette présentation sur le Brésil. C'est un grand plaisir pour moi d'être ici avec le sous-directeur d'Amérique du Sud, Jean-Christophe Tallard-Fleury.

J'ai bien noté qu'une délégation de votre commission se rendrait au Brésil du 9 au 17 avril. Cette visite est opportune et participe d'une relance de la relation diplomatique avec ce pays. Nous tâcherons de vous éclairer au maximum pour la préparer.

Nous entendons les attentes des pays latino-américains quant à une multiplication des visites et des échanges et je m'emploie à les satisfaire, mais aussi à corriger une certaine perception. L'Amérique latine est importante pour la France et le président de la République, qui n'a pas pu s'y rendre durant son premier quinquennat, émaillé de nombreuses crises, souhaite le faire cette année. Je souligne par ailleurs qu'il reçoit souvent les chefs d'État étrangers et a récemment reçu les présidents costaricien, argentin et colombien ainsi que monsieur Lula avant son élection.

Le Brésil est un géant de 8,5 millions de kilomètres carrés – soit quinze fois la France –, qui compte 212 millions d'habitants. Il est un partenaire historique de la France, avec lequel nous partageons un partenariat stratégique signé en 2006 par les présidents Chirac et Lula, dont la feuille de route a été établie par ce dernier et le président Sarkozy en 2008.

Si la relation bilatérale a été distendue pendant le mandat du président précédent, nous sommes en train de la relancer, comme en témoigne la visite officielle de Catherine Colonna du 8 au 9 février. Celle-ci a trouvé un pays polarisé, les événements du 8 janvier

ayant montré qu'une partie de la population, peut-être manipulée par les réseaux sociaux, n'a pas accepté l'alternance.

Par ailleurs, nos relations économiques et culturelles ont perduré pendant ces quatre années et nous avons beaucoup travaillé avec les États fédérés et les mairies.

Lula ayant été élu avec une faible marge, il va devoir, pour rassembler sa population, faire preuve d'une capacité à concilier les inconciliables. À cet égard, il a nommé un gouvernement élargi au centre, sachant qu'il doit composer avec un Sénat conservateur.

J'ai accompagné la ministre lors de sa visite en février et nous avons eu le sentiment que Lula se sentait renforcé par les événements du 8 janvier, car il est parvenu à éviter une dérive vers une situation incontrôlable, obtenant des présidents des deux chambres et des gouverneurs qu'ils s'expriment en faveur du respect des institutions démocratiques, soutenu en cela par la Cour suprême.

Toutefois, il devra rapidement engranger des succès, dans un pays où plus de 30 millions de personnes souffrent encore de la faim.

Le Brésil, neuvième économie mondiale, exporte essentiellement des produits primaires – produits agricoles, minerais, pétrole – et importe ses produits manufacturés. Ce grand pays émergent, qui a beaucoup souffert des conséquences du covid-19, doit donc améliorer sa productivité et faire évoluer son modèle.

En matière de politique étrangère, le retour de Lula a été célébré dans le monde entier, car sa voix porte dans le « Sud global » et il peut relancer le processus d'intégration régionale. En effet, la crise vénézuélienne a entraîné une polarisation du continent. L'arrivée au pouvoir de gouvernements de gauche en Amérique latine – Brésil, Colombie, Honduras – a permis de réconcilier le continent et de retrouver un dialogue intra-américain, ainsi qu'avec l'Europe – un sommet UE-Celac se tiendra en effet au mois de juillet.

La voix du Brésil sera très attendue sur les sujets environnementaux. Lula s'est déplacé à la COP 27 et a annoncé qu'il accueillera la COP 30 en 2025 en Amazonie.

De plus, le président brésilien souhaite faire le pont entre le Nord et le Sud et encourager la coopération Sud-Sud.

Pour autant, le Brésil de 2023 ne s'éloignera pas des fondamentaux passés. Culturellement occidental, ce pays se refuse à un alignement sur l'Europe ou les États-Unis en matière de politique étrangère : il est critique des interventions militaires et des sanctions et cherche une forme de neutralité, par exemple sur le conflit en Ukraine, bien qu'il ait voté les résolutions des Nations unies.

Pour ce qui concerne sa politique économique, elle sera dictée par les intérêts commerciaux du pays : un tiers de ses exportations se font vers la Chine et il est dépendant d'importations d'engrais en provenance de Russie, ce qui peut expliquer certaines de ses prises de position.

Le sommet UE-Celac qui se tiendra en juillet marque le retour de cette organisation après huit ans d'interruption, le Brésil s'étant notamment retiré de la Celac à cause de la crise vénézuélienne. Nous en attendons la réactivation du dialogue sur les

questions économiques, environnementales, énergétiques, ainsi que de démocratie, car l'État de droit est mis à mal dans certains pays.

Nous souhaitons tenir un dialogue franc avec tous les pays de ce continent qui, vu de loin, partage les principes démocratiques de la France, mais qui connaît des crises préoccupantes en matière de droits de l'homme.

Le Mercosur comporte deux pays conservateurs et deux pays progressistes, ce qui complique l'adoption de positions communes. Toutefois, la présidence espagnole souhaite, comme vous l'avez noté, monsieur le président, relancer la relation avec l'Amérique latine à l'occasion du sommet avec le Celac, ce à quoi nous sommes tout à fait favorables.

La relation bilatérale entre la France et le Brésil s'est altérée à partir de 2019 à cause de divergences sur les questions environnementales, consécutivement aux incendies en Amazonie. Il n'y a donc pas eu de visites bilatérales pendant les quatre années précédentes, mais les contacts techniques entre fonctionnaires se sont poursuivis, de même que le dialogue avec des États, notamment celui de São Paulo.

La relation a été rétablie avec la visite de Catherine Colonna, reçue par le président Lula et son homologue brésilien Mauro Vieira. Nous avons annoncé que nous allions signer une feuille de route pour relancer notre partenariat stratégique, qui date de 2008 et doit être nourri. Il porte sur les questions de défense, de culture, de francophonie, de lutte contre la désinformation, mais il doit aussi inclure les questions globales, c'est-à-dire la lutte contre le changement climatique, les questions de santé, d'alimentation et de gouvernance mondiale.

Le président de la République réunira les 22 et 23 juin un sommet à Paris pour réformer l'architecture financière internationale, auquel le Brésil est invité.

En ce qui concerne l'Ukraine, le Brésil, acteur majeur du dialogue Nord-Sud, a voté en faveur de la résolution de l'ONU condamnant l'invasion russe, s'est entretenu avec le président Zelensky et a défendu l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Nous dialoguons donc bien sûr avec ce pays, dont je rappelle qu'il est membre des « BRICS » (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud).

Par ailleurs, nous plaidons pour un renforcement et un rééquilibrage de nos relations économiques bilatérales, d'ores et déjà amorcé. La ministre s'est rendue dans l'État de São Paulo, qui représente un tiers du PIB brésilien et a reçu la communauté française des affaires, importante dans cet État.

Ainsi, un agenda politique et diplomatique très riche se dessine : des délégations parlementaires se rendront au Brésil dans les semaines à venir, la secrétaire générale du ministère mènera des consultations bilatérales en avril et le ministre délégué au commerce extérieur devrait également effectuer une visite. Nous en profiterons pour imaginer de nouvelles formes de coopération.

Nous souhaitons accompagner le Brésil dans ses démarches d'adhésion à l'OCDE, notamment pour qu'il parvienne à se conformer aux normes environnementales.

Je sais que la délégation de votre commission se rendra dans l'État d'Amapá, qui partage une frontière avec la Guyane. La relation transfrontalière est très importante ; nous la relancerons également en réunissant, pour la première fois depuis quatre ans, la commission

mixte franco-brésilienne à Cayenne, en juillet, pour examiner les questions de sécurité, de lutte contre les trafics et de circulation des personnes.

M. Christian Cambon, président. – Cette réunion sera d’autant plus importante que la frontière est très poreuse, comme nous avons pu le constater lors de notre déplacement en Guyane. Les gens passent d’un côté et de l’autre du fleuve comme on changerait de trottoir.

Avant de vous entendre sur le Guyana, madame la directrice, je cède la parole à mes collègues pour vous interroger sur la situation brésilienne.

M. André Vallini. – J’ai la chance de faire partie de la délégation qui se rendra en Amérique latine. Pour préparer cette visite, nous multiplions les auditions, notamment en vue du salon Défense et sécurité qui se tiendra à Rio de Janeiro. Le Brésil achète des hélicoptères, nous construisons des sous-marins ensemble, il envisage d’acheter des canons Caesar, etc.

Aussi, nous nous interrogeons sur les raisons pour lesquelles Lula, dans la suite de Bolsonaro, veut à ce point réarmer son pays et rediriger les forces armées vers l’extérieur du pays, alors qu’il n’a *a priori* ni ennemi ni problème frontalier.

M. André Gattolin. – Il y a quatre ans, la crise vénézuélienne a poussé 5 millions de Vénézuéliens à l’exil – soit 10 % de la population –, notamment vers le Brésil qui leur accorde des visas. Comment évaluez-vous l’impact de cette situation dans la région, alors que des élections dont on ne sait pas si elles seront libres et non faussées doivent se tenir l’année prochaine au Venezuela ?

M. Jacques Le Nay. – Comment se déroule la coopération avec les pays frontaliers, en particulier le Brésil, dans la lutte contre les trafics en Guyane – stupéfiants, orpaillage, pêche clandestine ? À cet égard, je rends hommage au maréchal des logis-chef Arnaud Blanc, décédé le week-end dernier.

Par ailleurs, quels sont les liens entre les pays latino-américains, la Russie et la Chine ?

M. Philippe Folliot. – Je ferai également partie de la délégation qui se rendra au Brésil. En ce qui concerne les relations franco-brésiennes autour de la Guyane, vous venez de nous informer qu’une commission mixte se réunira au mois de juillet. Comment faire en sorte que notre visite à Macapá et à Cayenne contribue à remédier à la situation difficile que nous rencontrons à cause de l’orpaillage, de l’immigration et de la pêche illégale ?

Dans le cadre de l’élaboration du rapport d’information *Les outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale*, j’avais recueilli le témoignage de pêcheurs guyanais victimes d’actes de piraterie de la part de pêcheurs clandestins brésiliens. Comment assurer la souveraineté maritime et terrestre de notre pays, alors que l’on peut suspecter une certaine complaisance des autorités brésiennes en la matière ?

M. Olivier Cadic. – Je me rendrai pour ma part à Curitiba, dans l’État du Paraná, où le procureur Sergio Moro avait mené l’enquête sur les accusations de blanchiment ayant conduit à l’emprisonnement de Lula. Ce dernier a tenu des propos injurieux la semaine dernière à l’égard du premier, devenu depuis sénateur, qui a répondu sur CNN. Cela témoigne de la polarisation que vous avez évoquée.

Or les milieux économiques ne sont pas les plus grands supporters du président Lula. Comment envisagez-vous la relation économique avec ce pays ? Incluez-vous l'opposition à vos discussions ?

M. Guillaume Gontard. – L'une des premières décisions de Lula a été de créer un ministère des peuples autochtones. Quelles mesures ont été prises par la ministre Sonia Guajajara pour protéger les peuples autochtones, fortement affectés par la déforestation ?

M. Yannick Vaugrenard. – Ma question porte sur la position du Brésil sur le conflit en Ukraine, qui s'est abstenu aux Nations unies. Vous avez dit que cela pouvait en partie s'expliquer par le fait que le Brésil était un grand importateur d'engrais en provenance de Russie. Comment l'Europe peut-elle intervenir sur le plan économique pour tenter d'infléchir la position brésilienne – et celle d'autres pays d'Amérique latine – sur le conflit ukrainien ?

Mme Michèle Ramis. – Sur la question de la défense, nous avons un partenariat avec le Brésil pour la production de sous-marins et d'hélicoptères. Pourquoi le Brésil se dote-t-il en moyens militaires ? Tout grand pays a besoin d'une armée, même lorsqu'il n'est pas menacé, comme c'est le cas du Brésil actuellement. Nous espérons d'ailleurs que le Brésil s'investira davantage dans les opérations de maintien de la paix qu'il ne l'a fait jusqu'à présent.

L'armée est une institution loyale et qui compte au Brésil. Pour sa stature régionale, ce pays ne peut pas se permettre de ne pas disposer d'une armée moderne et équipée, sans avoir pour autant des visées bellicistes.

M. André Vallini. – Pourquoi ? Nous sommes prisonniers d'une espèce de préjugé global selon lequel un pays doit absolument être armé jusqu'aux dents, même s'il n'est confronté à aucune menace. Je ne veux pas jouer le pacifiste de service, mais votre réponse est curieuse.

Mme Michèle Ramis. – Il s'agit également de dissuader les éventuels agresseurs. Tous les pays du monde dotent leurs armées d'équipements permettant de répondre à une menace qui peut intervenir par surprise.

M. Christian Cambon, président. – La confiance que le Brésil manifeste aux industries de défense françaises, notamment pour la confection de sous-marins, est très importante. Compte tenu de l'étendue des espaces maritimes à contrôler, même s'il n'y a pas de contentieux ou d'intention belliqueuse, les pays d'Amérique latine ont de légitimes préoccupations de sécurité.

Mme Michèle Ramis. – En effet, le rôle de l'armée est également de lutter contre les menaces intérieures : les trafics, la déforestation, l'orpaillage...

En ce qui concerne la crise vénézuélienne, elle a mis sur les routes 7 millions de Vénézuéliens, soit 20 % de la population – le chiffre a augmenté – pour se rendre au Brésil, mais aussi en Colombie ou au Chili. Cette crise multidimensionnelle dure depuis une dizaine d'années. Nous essayons d'y répondre et espérons que le Brésil de Lula incitera Nicolás Maduro à organiser des élections libres et démocratiques en 2024. Le processus de

négociation est actuellement suspendu. La proximité des élections américaines n'y est pas étrangère, car le congrès suit de près tout ce qui concerne le Venezuela.

En attendant, le Brésil ou la Colombie ont donné un statut à ces migrants pour qu'ils ne soient privés ni d'accès à la santé ni de droit au travail. Tant que la crise vénézuélienne ne sera pas résolue, il est certain que ces migrations massives se poursuivront.

Pour ce qui est de la coopération transfrontalière, elle est ancienne et vise notamment à lutter contre la venue d'orpailleurs brésiliens en Guyane, qui utilisent du mercure pour trouver de l'or et qui polluent ainsi les eaux. Elle doit toutefois être renforcée, ce dont est conscient le nouveau gouvernement brésilien, qui a augmenté la dotation du comité de coopération policière à la frontière. Une opération conjointe a récemment été menée sur le fleuve Oyapock.

La question de la lutte contre l'orpaillage, le trafic et la pêche illégale est prise au sérieux par le Brésil. L'État de l'Amapá est d'ailleurs très concerné. Aussi, mesdames, messieurs les sénateurs, lorsque vous vous y rendrez, vous pouvez insister sur la nécessité de renforcer la coopération entre nos deux États en vue de la commission mixte qui se tiendra à Cayenne au début du mois de juillet.

Sur les présences chinoise et russe, nous savons que la Chine a fortement investi le continent, au travers d'investissements nombreux, qui peuvent se faire à bas bruit. Celle-ci voit l'Amérique du Sud comme un réservoir de ressources naturelles et est destinataire d'une grande partie du commerce extérieur des pays du continent. Accentuer la présence européenne pourrait ralentir la montée en puissance de la Chine sur le continent, qui se traduit pour le moment par une forte présence économique.

Par ailleurs, la Chine cherche à légitimer sa politique à l'égard de Taïwan : sur les quatorze États qui reconnaissent encore Taïwan, huit se trouvent en Amérique latine et dans les Caraïbes. Lorsqu'un État bascule sur la question, à l'instar du Nicaragua l'année dernière et du Honduras il y a quelques jours, la Chine engrange une victoire diplomatique.

La Russie est peu présente sur le plan économique, mais compte des alliés fidèles en Amérique latine – Venezuela, Nicaragua, Cuba –, qui ont résisté aux sanctions américaines grâce au soutien russe. La pénétration d'acteurs étrangers peut ainsi contribuer à pérenniser les crises.

Une partie du secteur privé est en effet défavorable à Lula ; c'est la raison pour laquelle il a nommé un ancien ennemi politique, libéral, vice-président et ministre de l'industrie et du commerce : Geraldo Alckmin. En réalité, Lula ne va pas remettre en cause la primauté de l'agronégoce, qui est un volet très important de l'économie. En outre, le Brésil souhaitant se réindustrialiser, Lula ne souhaite pas se mettre à dos le secteur privé.

La question des autochtones est très importante et le Gouvernement compte désormais une ministre des peuples autochtones, ainsi qu'une ministre des droits des femmes. Le gouvernement de Lula a fait un geste important en organisant des rencontres avec les populations Yanomami, qui souffrent de l'orpaillage et de la déforestation. Il compte défendre leur mode de vie traditionnel, tout en les encourageant à se montrer respectueux de l'environnement.

Enfin, monsieur Vaugrenard, le Brésil ne s'est abstenu qu'une seule fois au conseil de sécurité des Nations unies sur les questions d'annexion de territoires ukrainiens. En général, il se prononce en faveur des résolutions de l'assemblée générale, comme celle du 23 février qui a marqué l'anniversaire de l'agression russe en Ukraine.

Sa position, qu'il souhaite équilibrée, est liée à des raisons politiques – apparaître comme une puissance libre de ses choix –, mais également économiques, liées à sa dépendance aux engrais. Ainsi, nous étudions la manière dont l'Union européenne pourrait constituer une source d'approvisionnement alternative, car il est compliqué pour les Brésiliens de produire eux-mêmes des engrais.

M. Bruno Sido. – La négociation concernant le Mercosur menée directement par Bruxelles est importante. Si les États membres n'ont pas à savoir où en sont les négociations, la France a posé des conditions, notamment l'adoption de clauses miroir, afin d'éviter d'importer du Brésil des organismes génétiquement modifiés (OGM) interdits en France. Pensez-vous que cette négociation aboutira ?

Mme Gisèle Jourda. – Quelles sont les négociations menées en ce qui concerne les objectifs de transition verte, notamment édictés par le pacte vert européen ? La déforestation de l'Amazonie durant la présidence Bolsonaro a été un véritable cataclysme qui déstabilise l'équilibre mondial en matière d'émission de gaz à effet de serre.

Mme Michèle Ramis. – L'accord entre l'UE et le Mercosur ne doit pas conduire à une augmentation de la déforestation importée. Les pays du Mercosur doivent se conformer à leurs engagements au titre de l'accord de Paris et respecter les mêmes normes sanitaires et phytosanitaires qu'en Europe pour produire ce qu'ils exportent.

Où en sommes-nous de cet accord ? Si l'élection de Lula a relancé la dynamique, la Commission européenne élabore un projet d'instrument additionnel pour introduire des clauses complémentaires et juridiquement contraignantes, notamment en matière de droit du travail. C'est elle qui a le sujet entre les mains et consulte les deux blocs, qui composent avec diverses exigences. Je ne sais pas quand les travaux aboutiront, mais ce sera après le sommet de juillet. Nous serons vigilants sur le respect des normes environnementales.

Par ailleurs, c'est une priorité pour le président Lula de mettre fin à la déforestation de l'Amazonie, qui s'est accrue de 70 % lors du précédent mandat. Le seul arrêt de la déforestation suffirait au Brésil pour remplir ses obligations en matière d'émission de gaz à effets de serre. L'Union européenne peut agir par ses programmes de coopération et nous le faisons notamment avec l'Agence française de développement (AFD).

Le Brésil, compte tenu de sa superficie, a un rôle fondamental à jouer dans la lutte contre le réchauffement global. Toutefois, l'Amazonie s'étend également sur les pays voisins, avec lesquels il n'est pas facile de trouver des consensus.

M. Christian Cambon, président. – Pouvez-vous nous dire un mot de la situation du Guyana ?

Mme Michèle Ramis. – J'ai compris que votre délégation se rendra également à Georgetown. Le Guyana est un ancien pays pauvre et un futur pays riche, en proie à une transformation économique majeure grâce à la mise en exploitation de champs de pétrole offshore découverts récemment.

Ce pays, dont la superficie est légèrement inférieure à la moitié de celle de la France, compte seulement 800 000 habitants. Or il disposerait de près de 11 milliards de barils de pétrole au large de ses côtes, ce qui le classe au second rang mondial du rapport entre population et volume des réserves estimées en hydrocarbures. Ce pays devrait donc connaître un bouleversement d'une ampleur majeure.

Depuis 2020, le pays enregistre la plus forte croissance mondiale : son PIB a augmenté de 43 % en 2020 malgré la crise du covid-19. Entre 2023 et 2026, son économie devrait croître de 25 %.

Ces ressources pourraient permettre un développement très rapide du pays. Toutefois, la gestion de telles ressources n'est pas facile pour un pays démuni où la vie politique est marquée par un fort bipartisme entre le parti progressiste du peuple du président Irfaan Ali, qui représente majoritairement la population indo-guyanaise, et la coalition entre APNU (*A Partnership for National Unity*) et AFC (*Alliance for Change*), qui est l'alliance des partis afro-guyaniens.

Un contentieux électoral a eu lieu lors des dernières élections générales. Le président sortant, issu de la communauté afro-guyanaise, a perdu les élections de peu et a remis en cause les résultats. Cette situation a plongé le Guyana dans une crise profonde pendant plusieurs mois. La Cour caribéenne de justice a tranché le litige et permis, sous la pression internationale, d'officialiser la victoire de l'opposition : le président sortant a admis sa défaite et laissé la place, sans violence, au président Irfaan Ali, issu de la communauté indo-guyanaise.

Le principal défi du Guyana réside dans la gestion inclusive de cette manne pétrolière, dont la communauté afro-guyanaise craint d'être privée. L'enjeu majeur est le pilotage d'un processus de développement équilibré au plan économique, social et environnemental. Pour y parvenir, le Gouvernement a mis en place un fonds de ressources naturelles auprès d'une institution financière new-yorkaise, afin d'éviter tout risque de corruption ou de mauvais usage. L'abondance est parfois difficile à gérer...

Sur le plan international, le Guyana est devenu un partenaire de plus en plus convoité : le Premier ministre indien s'y est rendu en visite officielle en 2018, le secrétaire d'État américain en 2019, Jair Bolsonaro en 2022 et le ministre saoudien du pétrole en février 2022. Pour l'instant, l'entreprise américaine Exxon Mobil est l'acteur pétrolier principal sur place, le Guyana ne possédant pas de compagnie nationale.

Les relations du Guyana avec les États-Unis et le Canada sont facilitées par la présence de fortes communautés guyanaises dans ces deux pays. Le Guyana demande à renforcer ses relations avec la France. Nous sommes le seul État à disposer d'une présence diplomatique à Georgetown : aucun autre État membre de l'Union européenne ne dispose d'ambassade ; seule une délégation de l'Union européenne est présente. La représentation diplomatique est assurée par notre ambassade au Suriname, l'ambassadeur en poste à Paramaribo étant également compétent pour le Guyana. Un agent, volontaire international, physiquement présent dans les locaux de la délégation de l'Union européenne, est chargé de mettre en œuvre des actions de coopération.

Nous avons récemment créé un fonds de solidarité pour les projets innovants doté de plus de 500 000 euros qui vise à protéger les forêts. Par la coopération bilatérale, nous

luttons contre la déforestation, en élargissant les droits fonciers des peuples autochtones et en soutenant l'accès à leurs moyens de subsistance et leur droit à la prise de décision.

Nous savons que cette représentation n'est pas suffisante, raison pour laquelle nous avons décidé, voilà quelques semaines, de rehausser le statut de notre représentation diplomatique au Guyana, en ouvrant une antenne diplomatique. Un diplomate expatrié, qui dépendra de l'ambassade de Paramaribo, sera ainsi basé à Georgetown. Nous serons donc le premier État membre de l'Union européenne à disposer d'une représentation diplomatique permanente dans ce pays.

L'essor du Guyana offre des perspectives à nos entreprises – et je ne pense pas seulement à TotalEnergies. Le Guyana souhaite protéger ses installations pétrolières en mer, ce qui ouvre des espaces aux entreprises du secteur de la défense – patrouilleurs d'Ocea, hélicoptères d'Airbus, matériels de surveillance côtière de Thales, drones de surveillance de Safran, etc. Une délégation d'entreprises de la chambre de commerce et d'industrie de Guyane se rendra au Guyana pour étudier les opportunités de marché du 14 au 17 mai.

En 2021, nous avons lancé le dialogue stratégique du plateau des Guyanes, organisé par les forces armées françaises de Guyane, qui réunit des représentants du Guyana, du Suriname, de France et du Brésil. La première édition a eu lieu en 2021, la deuxième en 2022 et la troisième devrait se tenir au Guyana.

La Chine a bien évidemment pris conscience du fort potentiel du Guyana. Les entreprises chinoises renforcent leur présence, en particulier dans le domaine de la construction et des infrastructures. Des contacts politiques ont été établis au plus haut niveau. Le ministre des affaires étrangères chinois s'est ainsi rendu au Guyana. En 2021, le président guyanien et ses ministres ont tenu une réunion virtuelle avec le président Xi Jinping. Le Guyana a adhéré aux nouvelles routes de la soie. La *China National Offshore Oil Corporation* détient par ailleurs une participation directe de 25 % dans un bloc d'exploitation de pétrole offshore. Face à la présence américaine, on constate également la montée d'une présence chinoise en lien avec la recherche de ressources naturelles.

M. Philippe Folliot. – . – Nous avons découvert des réserves de pétrole dans notre zone économique exclusive de Guyane avant de décider de ne pas poursuivre les explorations. Quels arguments opposer à ceux qui soulignent que cette manne pétrolière, à laquelle nous avons renoncé, aurait pu être un levier de développement pour la Guyane ?

Mme Michèle Ramis. – Cette décision sort du cadre diplomatique, monsieur le sénateur. Il m'est donc quelque peu difficile de vous répondre. Cette manne pétrolière est une aubaine pour le Guyana, qui était un pays extrêmement pauvre. Il s'agit de situations différentes. Ce sera ensuite au Guyana de trouver les ressources nécessaires pour se conformer aux attentes des accords de Paris en matière de transition écologique et énergétique.

M. Rachid Temal. – J'entends ce que vous dites du Guyana et des accords de Paris, mais il est toujours facile pour un pays industrialisé de demander à un autre pays de ne pas appuyer son développement sur les énergies fossiles, sans proposer d'alternative...

M. Christian Cambon, président. – Un rapport sera publié après la visite de notre délégation au Brésil et au Guyana afin d'enrichir, je l'espère, la réflexion du Gouvernement.

Après avoir rencontré récemment quinze ambassadeurs d'Amérique latine, j'ai le sentiment qu'on attend davantage d'attention de notre part dans cette partie du monde.

Mme Michèle Ramis. – J'en ai bien conscience, monsieur le président, et je m'emploie à corriger les choses, en proposant de nombreuses rencontres à nos partenaires. Le rapport de votre délégation nous sera extrêmement utile, puisqu'il interviendra juste avant les consultations politiques.

Les semaines de l'Amérique latine se tiendront du 25 mai au 10 juin. Je tiens à souligner que le Sénat est à l'origine de cet événement, puisqu'il avait organisé la première journée de l'Amérique latine, en 2011.

Ce sera l'occasion de mettre en valeur nos liens culturels, scientifiques, économiques et politiques. Nous avons intérêt à développer avec ces pays des relations fortes dans ces domaines. Mon équipe et moi-même nous y employons.

M. Christian Cambon, président. – C'est effectivement sous l'impulsion du président du Sénat que cet événement, toujours très attendu, a été créé.

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 Myriam Fillaud, magistrate, chef du bureau de liaison new-yorkais d'UNITAD (mission des Nations unies sur les crimes internationaux de Daech), conseillère politique auprès du représentant spécial

Cette audition ne donnera pas lieu à compte rendu.

La réunion est close à 11 h 55.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 29 mars 2023**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 09 h 30.***Enjeux philosophiques de la fin de vie – Audition de Mme Monique Canto-Sperber, directrice de recherche au CNRS, membre du Comité consultatif national d'éthique, MM. Bernard-Marie Dupont, médecin, juriste, professeur d'éthique médicale, André Comte-Sponville, philosophe, essayiste, et Jacques Ricot, philosophe, chercheur associé au département de philosophie de l'université de Nantes**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous commençons nos travaux de ce jour par une audition sur les enjeux philosophiques de la fin de vie.

Comme vous le savez, notre commission, après avoir entendu le président et les rapporteurs du Comité consultatif national d'éthique (CCNE), a lancé sa propre mission d'information relative à l'évolution de la législation relative à la fin de vie dans la perspective de l'examen éventuel du projet de loi qui pourrait être déposé à l'issue des travaux de la convention citoyenne qui travaille sur cette thématique.

Les rapporteuses Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Imbert et Michelle Meunier ont déjà organisé plusieurs auditions, ainsi que deux déplacements, l'un à l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière et l'autre, ce lundi même, en Belgique.

Au regard de l'importance du sujet, il me semblait important que nous organisions également un cycle d'auditions en séance plénière. C'est dans ce cadre que nous avons le plaisir d'accueillir Mme Monique Canto-Sperber, directrice de recherche au CNRS et membre du CCNE, M. Bernard-Marie Dupont, médecin, juriste et professeur d'éthique médicale, M. André Comte-Sponville, philosophe et essayiste et M. Jacques Ricot, philosophe, chercheur associé au département de philosophie de l'université de Nantes.

Mme Monique Canto Sperber, directrice de recherche au CNRS, membre du Comité consultatif national d'éthique. – À dire vrai, je ne traiterai que d'un point, celui de l'ambiguïté morale de la notion d'aide active à mourir.

La loi Claeys-Leonetti du 2 février 2016 prévoit une sédation profonde et continue jusqu'au décès des malades qui en font la demande et qui présentent une affection grave et incurable, causant des souffrances réfractaires aux traitements, avec un pronostic vital engagé à court terme. Elle reconnaît ainsi implicitement le droit du malade en fin de vie à recourir à une aide à mourir sous supervision médicale.

Toutefois, la loi Claeys-Leonetti ne s'applique pas aux personnes qui souffrent de maladies graves ou incurables, mais dont le pronostic vital n'est engagé qu'à moyen terme. Elle ne concerne pas non plus les malades dépendant d'un traitement vital, qui ne le supportent plus et veulent l'arrêter, au risque d'une survenue certaine du décès, mais seulement au bout de quelques mois et souvent dans de grandes souffrances.

Il arrive que ces personnes, dans les deux cas que je viens de rappeler, demandent de façon répétée qu'on les aide à mourir en dépit de l'accès aux soins palliatifs dont elles pourraient bénéficier. Ce sont là deux cas de fin de vie qui devraient justifier une évolution de la législation actuelle.

En effet, la sédation profonde et continue que prévoit la loi Claeys-Leonetti n'est envisageable que pour un malade qui se trouve dans les derniers moments de sa vie. Il s'agit alors, si l'on peut dire, de hâter la mort qui surviendrait de toute façon à brève échéance. À l'inverse, le type d'aide à mourir, dont il est question dans les débats actuels, correspond à une aide active, pour reprendre le terme couramment employé – et qui ne l'est pas à bon escient à mon sens, car la sédation n'a déjà rien d'une aide passive.

Cette aide active à mourir, dont la convention citoyenne, la société et différentes instances, y compris cette assemblée, débattent aujourd'hui, a pour but, non pas de hâter, mais de provoquer la mort d'un malade, qui n'est pas encore à proprement parler au terme de sa vie.

Les raisons pour lesquelles une personne peut vouloir abrégé sa vie quand la maladie ne lui laisse aucun espoir de survie n'appartiennent qu'à elle. En revanche, la question de savoir si, dans de tels cas, une aide pour mourir peut être permise par la loi ne peut faire abstraction du système juridique qui est le nôtre, des principes moraux sur lesquels ce système est fondé et de la déontologie médicale. C'est un tout indissociable, le socle d'une société libérale.

Dans la mesure où une loi à venir sur l'aide active à mourir toucherait à une situation humaine à laquelle de nombreux Français ont déjà été confrontés dans leur entourage, familial ou amical, et à laquelle ils ont sans doute déjà réfléchi, il incombe au législateur, me semble-t-il, de justifier sa décision aussi rigoureusement que possible, et pas seulement en se référant au vote d'une assemblée représentative de la population française.

Deux formes d'aide à mourir sont en cause dans ce que je viens de dire.

Il y a tout d'abord l'assistance au suicide ou suicide assisté – je n'aime pas du tout cette expression, car il va de soi qu'il s'agit de malades qui voudraient vivre. Il s'agit d'aider une personne à mettre fin à sa vie sans souffrance, en lui fournissant les moyens de le faire. Concrètement, cela prend la forme d'un breuvage à avaler – c'est le cas par exemple en Suisse – ou d'une sonde intestinale à activer – ce qui se pratique en Oregon – lorsque les malades en phase terminale ou à un stade avancé de la maladie ne parviennent plus à avaler.

Il reste que, dans les cas que je viens d'évoquer, le malade, jusqu'au dernier moment, c'est-à-dire jusqu'au moment où la mort devient irréversible, reste souverain. Il peut donc exprimer sa volonté d'utiliser ces moyens, mais également celle d'y renoncer *in extremis*.

Par contraste avec ce que je viens de décrire, l'euthanasie consiste dans le fait qu'un tiers donne la mort à une personne qui le lui a demandé, ce tiers étant le plus souvent un médecin administrant une injection, acte qui intervient dans la majorité des cas alors que la personne est inconsciente et, donc, plus en mesure d'exprimer sa volonté au moment où s'enclenche le processus final et irréversible.

La différence entre ces deux types d'aide tient à ce que, pour le suicide assisté, la personne se reconnaît libre de ce qu'elle fait d'elle-même jusqu'au moment ultime et que, par ailleurs, elle se reconnaît souveraine de ce qu'elle fait elle-même jusqu'au dernier moment. En outre, l'aide qui lui est apportée et qui conduira à sa mort volontaire est une aide indirecte, c'est-à-dire que l'on donne à la personne les moyens de mettre fin à ses jours, moyens qu'elle peut utiliser ou pas jusqu'au dernier instant.

Dans de nombreux cas, la substance létale n'est pas administrée, les malades préférant différer ce moment ou tout simplement y renoncer.

En revanche, pour ce qui est de l'euthanasie, il en va tout autrement, ne serait-ce que parce que l'on peut imaginer qu'une euthanasie soit pratiquée sur une personne encore consciente, qui ne peut simplement plus du tout faire un geste. C'est un cas qu'il faudrait certes traiter à part.

Lorsque l'euthanasie concerne une personne inconsciente, ce qui correspond à la situation traitée dans le rapport du Comité consultatif national d'éthique, il est clair que le malade ne peut plus, au moment du processus final, exprimer sa volonté, qui est d'une certaine manière, le dernier espace de sa liberté, le fondement de l'intégrité de la personne humaine, de sa possibilité d'être souverain sur ce qu'il s'impose à lui-même.

Par ailleurs, l'intervention du tiers est directe : il s'agit d'administrer la mort.

Les problèmes juridiques que pose une éventuelle évolution de la loi sur ces deux points, aussi bien pour l'euthanasie que pour le suicide assisté, sont considérables.

Pour l'euthanasie, c'est évident : le fait d'administrer la mort est considéré dans notre code pénal comme un assassinat, même si la personne qui meurt est consentante, puisque cela ne constitue pas un fait justificatif.

Les fondements de notre code pénal, ainsi que les principes fondamentaux sur lesquels ce code est établi, à savoir la prohibition de tuer, sont issus de prescriptions religieuses qui, dans le cas qui nous intéresse, sont totalement laïcisées. Il reste que cette prohibition de tuer est au fondement de la notion d'intégrité personnelle et de respect de la personne humaine, qui est elle-même au cœur de notre conception libérale. Je ne peux pas imaginer une société libre qui apporte la moindre nuance à ce principe absolu et fondamental pour la dignité humaine.

Dans nos sociétés, le consentement et l'expression ultime de la volonté constituent aussi un principe fondamental, que l'euthanasie, telle que je l'ai décrite, lorsqu'il s'agit d'administrer la mort à une personne inconsciente, tend à bafouer.

Les choses ne sont pas si simples que cela pour le suicide assisté. Le fait de procurer à une personne les moyens de mettre fin à ses jours fait l'objet d'une jurisprudence qui tend à considérer cet agissement comme un crime. Incontestablement, le fait de ne pas empêcher une personne de se servir des moyens de mettre fin à sa vie est un cas caractérisé de non-assistance à personne en danger.

Mais, au moins dans le cas de l'assistance au suicide, est préservée la souveraineté, la volonté de la personne, cet ultime espace de liberté, qui lui laisse au dernier moment la possibilité de se servir ou pas des moyens de mettre fin à ses jours.

Les raisons qui poussent une personne à le faire n'appartiennent qu'à elle et ne peuvent pas être jugées. Je ne prononcerai donc pas le moindre jugement moral là-dessus, car cela a trait à la sphère la plus intime, la plus personnelle de l'être humain.

En revanche, il me semble essentiel de préserver l'intégrité du choix du malade à ce moment ultime, décision dont nous sommes collectivement responsables, dont nos sociétés sont responsables. Or j'ai le sentiment que ce principe pourrait être en partie violé par une loi prévoyant d'étendre l'euthanasie.

Pour finir, je citerai deux exemples.

Le premier concerne ces personnes qui veulent se marier au dernier moment, pas tellement dans la perspective d'une vie commune, bien sûr, mais simplement parce que, symboliquement, il est important pour elles de contracter une union dans les derniers instants. Il est inimaginable qu'une telle union puisse être enregistrée ou officialisée, voire reçue, indépendamment du prononcé d'une volonté : on ne peut donc pas imaginer qu'une telle union soit actée si l'une des deux personnes est inconsciente.

Second exemple, celui d'une personne qui, devenue inconsciente, a demandé à mourir, volonté que l'équipe médicale, confrontée à cette situation, déciderait d'accomplir. Dans ce cas, il est incontestable que la responsabilité médicale des médecins serait engagée – je ne vois pas comment une loi pourrait faire abstraction de cette dimension. Il faudrait alors définir des critères précis, comme la demande maintes fois exprimée par le patient de mourir ou le fait qu'il était impossible de faire autrement que de donner la mort selon l'équipe médicale.

Ainsi, le risque que des décisions arbitraires soient prises serait écarté : ce ne serait plus la volonté d'un seul médecin ou soignant qui influencerait sur la mort du malade, mais une délibération conduite en commun au sein d'une équipe médicale. Il reste que cet acte ne peut pas être considéré comme allant de soi.

J'ai confiance en la sagacité des juges pour donner, dans ce type de cas, des instructions particulières, sans pour autant prononcer des poursuites ou des sanctions pénales : il s'agit de signaler clairement qu'il y a là un type d'actes qu'aucune loi ne peut légaliser.

Il est inutile d'adopter une loi sur l'euthanasie pour reconnaître et simplifier ce type de procès ou de situation, dont la fréquence est nettement moindre, reconnaissons-le, que les cas dont on vient de parler de suicide assisté ou même d'euthanasie d'une personne consciente.

M. Bernard-Marie Dupont, médecin, juriste, professeur d'éthique médicale. – C'est un plaisir de pouvoir débattre de manière contradictoire et sereine sur un sujet éminemment complexe.

J'affirme d'emblée qu'il ne faut pas légaliser ni dépénaliser, tout en précisant que je ne roule pour aucune chapelle et aucun parti politique. Je suis médecin hématologue et professeur d'université. J'ai eu la chance d'apprendre à connaître les soins palliatifs en Angleterre, puis en France et au Canada.

Dans une société binaire, on oppose trop facilement les bons et les méchants, ceux qui font de la technique et ceux qui font de l'humain, les pro-euthanasie et les pro-soins

palliatifs. En réalité, ce sujet est éminemment complexe et mérite que l'on s'attarde sur sa dimension médicale.

J'ai longtemps été professeur de philosophie dans l'enseignement secondaire et supérieur : les questions de la vérité, de la limite, du franchissement, de l'autonomie du sujet ou de son indépendance m'ont toujours posé problème. Je suis kantien, c'est-à-dire que je défends une morale déontologique, exigeante, qui n'a pas forcément bonne presse aujourd'hui.

Pour en finir avec mon parcours, je suis également avocat, spécialiste des dommages corporels. La dimension juridique est également importante à cet égard.

Ce qui me frappe dans tous ces débats, qui ont le mérite d'exister en dépit de leur complexité, c'est que très souvent, trop souvent, on se contente d'à-propos, d'approximations ou de comparaisons hâtives avec les expériences menées à l'étranger. En réalité, ce n'est pas si simple.

Je constate hélas que les médecins sont souvent mis en difficulté, parce qu'on leur demande tout et son contraire.

Prenons le phénomène du « mourir », il fut un temps où l'unité de lieu, de temps et d'action dans la mort était saine : soit le patient était en vie, soit on faisait le constat de son décès. Par définition, la mort était d'origine cardiovasculaire. Cet instant complexe du passage de la vie à la mort, qui est une énigme encore aujourd'hui, était mis de côté. On se contentait de constater la mort.

Or tout a basculé en 1959, lorsque deux internes français, Pierre Mollaret et Maurice Goulon, au cours d'un débat international, ont rapporté les premiers cas de patients qu'ils avaient « maintenus » en vie grâce à une ventilation mécanique, c'est-à-dire un appareillage extérieur, à une époque où ce type de système n'existait pas encore. Ces jeunes médecins ont ainsi prouvé que la mort n'était pas un phénomène aussi simple qu'on le pensait.

Aujourd'hui, il est possible de maintenir un patient en vie ou, en tout cas, en survie au moyen d'un appareillage basique – c'est le principe du défibrillateur par exemple. De fait, on a assisté en moins de soixante-dix ans à une révolution de la définition de la mort : on est ainsi passé d'une définition qui, pendant des siècles, a correspondu à une mort cardiovasculaire, à celle d'une mort cérébrale. Le cœur n'est plus qu'accessoire.

Mollaret et Goulon, sans le savoir d'ailleurs, ont donné naissance à la réanimation médicale telle que nous la connaissons. Cette spécialité médicale extrêmement récente contribue certes à bien des progrès, mais elle a aussi abouti à des situations médicales auxquelles on n'avait pas l'habitude d'être confrontés. C'est ce que j'appelle moi-même un « purgatoire laïc » ou un *no man's land*, le cas de ces personnes qui ne sont pas vraiment mortes, mais qui sont silencieuses pour certaines, qui sont parfois simplement victimes de paralysie, d'hémiplégie, de tétraplégie, ou qui, pour d'autres, sont plus ou moins conscientes, avec des altérations plus ou moins graves et plus ou moins étagées du tronc cérébral et du tronc cérébelleux.

Il faut avoir conscience que les médecins ont été mis devant ce fait accompli, l'émergence de progrès technologiques qui permettent tous les jours de soigner et de sauver

nos proches, avec comme corollaire des situations extrêmement complexes – qu’elles soient anonymes ou médiatisées, comme les affaires Vincent Humbert et Vincent Lambert, par exemple.

Je veux rappeler une donnée importante, qui est tout autant médicale que philosophique : en maintenant en vie – ou en survie, je ne sais pas comment le dire – certaines personnes, au moins artificiellement, on a remplacé le temps de la mort par la durée, qui est souvent aussi celle de l’agonie. La mort n’est plus ce passage tragique et angoissant : elle est vécue comme un moment délayé, y compris dans les unités de soins palliatifs.

La science, pendant ce temps-là, a progressé. On est parvenu à rendre chroniques un certain nombre de pathologies, qui étaient jusqu’à une époque très récente immédiatement mortelles. C’est le cas du cancer lorsque, comme souvent, il est pris en charge suffisamment tôt.

J’insiste aussi sur le fait que, dans notre société occidentale, la mort s’est déplacée soit vers les hôpitaux, soit vers les établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), soit vers les plateaux techniques. En France, près de trois personnes sur quatre risquent de décéder dans une structure de type hospitalier, et pas à leur domicile. Aussi seront-ils confrontés à un univers difficile, froid et quelque peu déshumanisant.

Autre remarque importante, je trouve un peu curieux qu’en France on applaudisse la médecine quand elle permet d’obtenir des résultats – on demande aux médecins de guérir, de vacciner, de découvrir toujours plus –, mais qu’on lui reproche certaines innovations qu’elle a contribué à introduire, comme la réanimation médicale, qui peut tout et son contraire. Les médecins seraient « jupitériens », verticaux, fermés à tout débat et à toute collégialité. Alors, il faut reconnaître que le paternalisme médical a existé et que nous gardons certains réflexes par moment, mais je répondrai aussi que la culture médicale est un fait à prendre en compte : en France, pays plus latin que ne le sont les pays anglophones, règne en effet dans nos hôpitaux ce principe de verticalité, ce qui n’est pas pour autant irrémédiable.

Aujourd’hui, les patients en fin de vie bénéficient de nombreux traitements. Cette dimension médicale est essentielle, j’y insiste. À chaque fois que l’on apporte des soins à ces malades, au travers d’une sédation par exemple, je peux vous garantir que la frontière est extrêmement étroite entre la prescription à visée antalgique et celle qui ne l’est pas. Il est souvent extrêmement difficile de trouver le point de rupture entre une décision prise en vue d’une sédation, comme le prévoit la loi Leonetti, et l’euthanasie qui, je le rappelle, suppose un accord au moins tacite entre le malade et une autre personne.

Autrement dit, il est extrêmement facile de franchir cette limite, sans que l’on puisse réellement démontrer, le cas échéant, les intentions homicides parfois réelles de certains soignants.

Confronté à l’euthanasie en tant qu’acteur et praticien de soins palliatifs, je peux vous dire que j’ai presque toujours décelé, parmi les dizaines, voire les centaines de personnes que j’ai pu assister, une souffrance existentielle, c’est-à-dire philosophique. L’angoisse devant la fin de vie est réelle.

Aujourd’hui, d’une certaine manière, on demande aux soignants une réponse médicale à une question philosophique. Or le problème n’est d’abord ni médical ni juridique,

mais existentiel : le sens de la vie, du passage, l'instant de la mort dépassent largement le seul cadre du droit ou de la médecine.

Que l'on soit du côté des personnes qui militent pour le droit à mourir ou du côté des personnes favorables aux soins palliatifs, il faut admettre que l'on ne parviendra pas à résoudre le problème seul dans son coin. Il convient par conséquent de sortir de cette opposition binaire.

Pour terminer, je paraphraserai un passage du fascicule numéro 70 du Jurisclasseur civil relatif à la mort du doyen Bernard Beignier, professeur de droit civil à Toulouse : la mort en tant que telle doit rester un phénomène a-juridique.

En tant que praticien des soins palliatifs, ayant une vision concrète des choses, je pense qu'il faut apporter une réponse aux phénomènes récents que sont le manque de places dans les Ehpad, l'essor des maladies neurodégénératives, le vieillissement de la population. Nos concitoyens auront de plus en plus de mal à se faire soigner, à trouver des structures, des médecins, des hôpitaux dignes de ce nom. Que faire des personnes âgées ?

En dépit de la loi Leonetti, il est aujourd'hui extrêmement facile de faire disparaître quelqu'un sans même lui avoir demandé son avis. Je crains que, demain, si on légalise l'euthanasie, il n'y ait plus d'interdits.

Pour ma part, suivant en cela l'avis 63 du CCNE de janvier 2000, je suis favorable au maintien de l'interdit fondamental du « donner la mort » pour des raisons médicales. En revanche, je plaide pour la création d'une instance qui examinerait les exceptions à ce principe. Mais j'y insiste, ces exceptions ne feront que confirmer la règle.

Je suis en désaccord avec Mme Canto-Sperber sur un point : l'autonomie n'est pas l'indépendance. Le droit, ce sont des obligations qui engagent les deux parties. C'est une liberté fondamentale que de dire que l'on veut mourir ; en revanche, cette demande, ce choix engage la partie adverse, l'équipe soignante. Le patient n'est pas indépendant : il s'inscrit dans une histoire, une temporalité qui fait de lui un sujet autonome mais dépendant, c'est-à-dire en lien avec les uns avec les autres.

Il y a des droits de la mort, mais je ne pense pas qu'il y ait un droit à la mort. Il n'existe surtout pas un droit d'exiger des soignants qu'ils donnent la mort, parce qu'un patient aurait décidé de mourir.

M. André Comte-Sponville, philosophe, essayiste. – Merci de m'avoir invité. Je suis venu vous offrir un livre dont je suis l'auteur et qui s'intitule *La clé des champs et autres impromptus*. Le premier article de ce recueil concerne notre débat, puisqu'il porte sur l'euthanasie et le suicide assisté. Son titre est un clin d'œil à Montaigne, la clé des champs signifiant le droit de s'en aller.

Je crois comme Montaigne, comme tous les Anciens, grecs et latins, et comme la plupart des penseurs non religieux aujourd'hui, que le droit de mourir, y compris volontairement, fait partie des droits de l'homme, même s'il est tout de même beaucoup moins important que le droit de vivre, et surtout beaucoup plus facile à assurer.

Le Sénat, lorsqu'il se préoccupe des moyens de vivre dignement de nos concitoyens, effectue un travail très compliqué. À côté, le droit de mourir est d'une assez grande simplicité, me semble-t-il.

J'ai été membre du Comité consultatif national d'éthique au début des années 2000. Je connais tous les arguments sur la fin de la vie, et je peux vous garantir qu'ils n'ont pas changé en vingt ans. En réalité, le sujet n'est pas si complexe que cela, même si juridiquement, il peut soulever un certain nombre de difficultés.

Le droit de vivre est plus important que le droit de mourir. La mort volontaire n'est pas du tout la liberté suprême, comme certains le prétendent, mais la liberté ultime. Dès lors que l'on aime la liberté, on a envie d'être libre jusqu'au bout, ce qui peut supposer, parfois, la mort volontaire.

Il ne s'agit pas du tout, malgré ce qu'en a dit notre Président de la République, du grand combat entre Éros et Thanatos, formule un peu inquiétante dans la bouche d'Emmanuel Macron, car cela laisserait entendre qu'il y a, comme l'avance Freud, d'un côté, la pulsion de vie et, de l'autre, la pulsion de mort. Évoquer à propos de la fin de vie un tel combat pourrait laisser croire qu'il y a, d'un côté, ceux qui sont pour la mort et qui sont donc favorables à l'euthanasie et, de l'autre, ceux qui sont pour la vie et qui y sont donc opposés.

Mais bien sûr que non ! Personne n'est pour la mort, tout le monde est pour la vie ! Nous sommes tous pour la vie et la liberté. La question de pouvoir mettre librement fin à sa propre vie est donc ouverte. Personnellement, je pense que le droit d'y mettre fin, je le répète, fait partie des droits de l'homme.

Ce que je connais de mieux en la matière est un alexandrin de Mallarmé, qui parle de ce « peu profond ruisseau calomnié la mort ». Cette dernière n'est pas un océan infini. En réalité, ce n'est même presque rien – surtout pour moi, qui suis athée –, voire moins que rien, comme le disait Lucrèce : c'est le néant. Je demande simplement à ce que chacun ait le droit de décider lui-même de sa mort dans certaines circonstances.

Souvenez-vous du cas Vincent Humbert, ce jeune homme de vingt ans, paralysé des quatre membres, aveugle, muet, ne pouvant plus bouger que le pouce de la main gauche, qui a supplié sa mère de l'aider à mourir. J'aurais fait comme lui et comme elle. Dès lors qu'il voulait mourir, de quel droit lui interdire de le faire ? Le jeune Vincent Humbert n'était pas en fin de vie. Autrement dit, il ne relevait pas de la loi Leonetti. Était-ce pour autant une raison pour l'empêcher de mourir ?

Mon ami Roland Jacquard, journaliste, et également mon premier éditeur, s'est suicidé à l'âge de 80 ans. Il n'était pas handicapé, mais il estimait qu'il avait assez vécu et a décidé d'en finir. Grâce à l'un de ses amis, il a pu mourir quand il l'a décidé. Tant mieux pour lui, mais tout le monde n'a pas la chance d'avoir un ami : on a donc parfois besoin de l'aide d'un médecin.

Il y a aussi le cas de la maladie d'Alzheimer. J'ai en tête l'exemple de mon père, qui souffrait de cette maladie, et à qui l'on a « offert » entre cinq et dix ans de vie supplémentaire au service de gérontologie de l'hôpital de Vaugirard. Personnellement, j'ai trois enfants : si je peux éviter à mes enfants le poids énorme, la souffrance, le souci d'avoir un père atteint d'Alzheimer pendant cinq ou dix ans, je le ferai en choisissant de mourir. C'est une question difficile, mais le droit au suicide fait partie des droits de l'homme, y compris quand on est atteint des premiers signes de cette maladie.

Ce droit suppose deux garanties.

D'abord, il faudra évidemment établir une clause de conscience, de telle sorte qu'aucun médecin, aucun soignant ne soit jamais obligé de donner la mort ni d'aider quiconque à mourir, si c'est contraire à ses valeurs morales ou religieuses. Une telle clause de conscience a été mise en place dans le cadre de la loi Veil sur l'interruption volontaire de grossesse (IVG). Bien loin d'en empêcher la légalisation, cette clause l'a rendue possible. Je ne vois pas pourquoi il en irait autrement de ce que j'appelle l'IVV, l'interruption volontaire de vie.

Ensuite, il faudra bien sûr distinguer – je rejoins en cela Monique Canto-Sperber – le suicide assisté et l'euthanasie. Le suicide assisté suppose que le patient prenne lui-même le comprimé, la substance ou le breuvage létal qui mettra fin à sa vie, ou qu'il appuie lui-même sur la pompe actionnant la perfusion qui lui enverra le produit létal dans les veines ; l'euthanasie, elle, implique qu'un tiers, le plus souvent un médecin, accomplisse l'acte létal.

Ce n'est pas du tout la même chose. Les médecins me disent souvent qu'ils n'ont pas fait ce métier pour tuer des gens. Je les comprends parfaitement, d'autant que nous ne sommes pas tous du même côté de la seringue, si je puis dire. Pour les patients, l'euthanasie ou, éventuellement, le suicide assisté correspond à un service que l'on demande. Pour le médecin, le soignant, ce n'est pas un service, mais un homicide, car c'est lui qui manipule la seringue ! Je comprends tout à fait que les médecins soient pour le moins réticents.

Dans tous les cas où le suicide assisté est possible, il faut bien sûr le préférer à l'euthanasie, parce qu'il évite de faire supporter à un tiers cet acte d'homicide. Or ce suicide assisté est presque toujours possible – probablement dans 90 % à 95 % des cas. Dans les quelques cas où cela ne l'est pas – celui du jeune Vincent Humbert, par exemple –, il faut que les patients puissent requérir légitimement l'euthanasie.

Je pense par conséquent qu'il faut légaliser à la fois le suicide assisté et l'euthanasie, tout en indiquant que, dans tous les cas où les deux modalités seraient techniquement possibles, il faut privilégier sans aucune hésitation le suicide assisté.

Je ne m'attends pas à ce qu'une loi sur le sujet soit consensuelle, parce que cela est impossible. Souvenez-vous de la loi Veil : le problème moral posé par l'avortement était alors infiniment plus grave que celui que soulève le suicide assisté, qui n'a trait qu'à sa propre personne, tout simplement. C'est d'ailleurs ce qu'écrit Montaigne dans ses *Essais* : en substance, on n'est pas un meurtrier quand on met fin à sa vie. C'est pourquoi la question du suicide fait partie des libertés, non pas suprêmes, encore une fois, mais ultimes.

Dès lors, ne cherchons pas un consensus, mais un apaisement. La loi Veil est très éclairante de ce point de vue. Rappelez-vous le climat de tension, de drame et d'injustice vis-à-vis de Mme Veil, dans lequel ce débat s'est déroulé. Certaines personnes fort respectables sont encore opposées aujourd'hui à l'avortement, à sa légalisation ou à sa dépénalisation, mais le débat est désormais serein.

Une loi légalisant l'euthanasie et le suicide assisté, loi qui, par définition, ne sera pas consensuelle quand elle sera votée, pourrait favoriser un apaisement que, pour ma part, j'appelle de mes vœux.

M. Jacques Ricot, philosophe, chercheur associé au département de philosophie de l'université de Nantes. – Je vous remercie de nous offrir la possibilité de dialoguer, parce que, finalement, ces occasions existent, mais ne se concrétisent pas comme il

le faudrait. Je le dis parce qu'il m'est arrivé de croiser André Comte-Sponville lors de colloques au cours desquels nous avons traité, et l'un et l'autre, de la question du suicide, qu'il m'est arrivé également de lire Monique Canto-Sperber ou Bernard-Marie Dupont, mais que nous n'avons jamais vraiment eu la chance – c'est un vrai regret de ma part – d'échanger nos arguments de manière sereine et apaisée.

Je ne suis pas un soignant, et encore moins un législateur, mais un simple philosophe. Depuis plus de trente ans en outre, je fréquente de façon quasi hebdomadaire les services hospitaliers, les services de soins palliatifs – j'ai été pendant dix-sept ans membre du comité d'éthique du CHU de Nantes. Étant moi-même bénévole d'accompagnement, je rencontre les personnes en fin de vie, ainsi que beaucoup de soignants, et j'apprends énormément à leur contact.

Durant huit ans, je me suis interdit de prendre la parole publiquement ou d'écrire quoi que ce soit sur cette question, qui était déjà, dans les années 1990, fortement idéologisée. Il m'a fallu fréquenter les services, revêtir parfois la blouse blanche pour oser balbutier un certain nombre de réalités, que j'ai apprises à côté de ceux qui sont au contact régulier, quotidien, des personnes en fin de vie. Il m'a fallu huit ans pour entrer dans la complexité du sujet.

J'aimerais vraiment que tous ceux qui parlent aujourd'hui haut et fort de cette question fassent cette même expérience, j'allais dire, d'humilité, qui ne consiste pas seulement à examiner des arguments, mais à connaître de l'intérieur ce qui se joue dans cette alliance thérapeutique si singulière et étrange, et qui est, pour moi, et de loin, la source d'enrichissement et d'instruction la plus élevée.

Ce n'est pas la première fois que des parlementaires m'invitent à réfléchir avec eux. J'ai énormément appris aux côtés de deux d'entre eux, avec lesquels je suis resté en contact : d'une part, le député de droite Jean Leonetti ; d'autre part, le député communiste Michel Vaxès, mort en 2014. Nous étions en accord absolu sur ces questions, alors même que ce dernier parlait, s'agissant de la légalisation de donner la mort, de « rupture civilisationnelle ».

Je ne vois pas comment une société peut instituer un droit de l'homme qui serait le droit au suicide. Les bras m'en tombent, philosophiquement et juridiquement parlant. Bien entendu, c'est une liberté, que Montaigne honore par ses beaux textes sur la « clé des champs », une liberté individuelle comme le disent les juristes, mais cela n'est pas un droit.

J'ai beaucoup apprécié la différence éthique faite tout à l'heure entre le geste euthanasique et le geste qui consiste à fournir un poison mortel à quelqu'un. Il s'agit de deux choses bien différentes, et je suis bien content d'avoir entendu André Comte-Sponville le dire ainsi, d'autant que j'avais cru lire que, pour lui, l'euthanasie n'était qu'une assistance médicale au suicide. Ce n'est pas ce qu'il vient de déclarer, et je m'en réjouis.

La semaine dernière, j'étais en visioconférence avec des médecins autrichiens – l'Autriche a légalisé le suicide assisté il y a un an. Ils m'ont livré le témoignage, la preuve que le suicide assisté et l'euthanasie étaient deux choses bien distinctes. Aujourd'hui, ces médecins, comme la société autrichienne dans son ensemble, sont tout à fait hostiles à une légalisation de l'euthanasie. Ils admettent le suicide assisté, mais refusent l'euthanasie avec la dernière énergie, y compris dans ces cas extrêmes où le malade n'aurait pas les moyens de porter lui-même le poison mortel à la bouche.

C'est d'ailleurs ce qui se passe dans la dizaine d'États américains qui ont légalisé le suicide assisté : le médecin est épargné de ce genre de geste létal. S'il commettait cet acte, il serait sanctionné par les tribunaux.

L'euthanasie et le suicide assisté sont deux choses différentes. Dans un récent article, le juriste Yves-Marie Doublet indique que le suicide assisté concerne 0,6 % des cas de mort assistée dans l'État de l'Oregon, alors que dans les pays qui ont légalisé l'euthanasie – Canada, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas et Espagne – la proportion d'euthanasies est quatre à cinq fois plus élevée que celle de suicides assistés, voire sept à huit fois plus, si l'on tient compte des euthanasies non déclarées. Selon les législations en vigueur, les dynamiques sont différentes.

D'abord, qu'est-ce que soigner veut dire ?

Je m'étonne d'entendre dire que l'euthanasie serait un soin. D'ailleurs, c'est non pas une affaire de dignité – il faut arrêter d'employer ce terme falsificateur, comme l'a rappelé M. Comte-Sponville –, mais de liberté.

Il nous faut trouver un consensus sur les termes employés. C'est une question d'ordre non seulement lexicographique, mais également d'éthique. Soigner, c'est guérir quand c'est possible et soulager toujours. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), donner la mort n'est pas un soin. L'euthanasie n'est effectivement pas un soin, car elle ne complète pas l'accompagnement médical, mais l'arrête ; elle ne succède pas aux soins palliatifs, mais les interrompt ; elle ne soulage pas le patient, mais l'élimine. Soulager la souffrance, ce n'est pas faire disparaître le souffrant, comme l'écrivait déjà en 1938 Bernanos dans *Les Grands Cimetières sous la lune*.

En février dernier, treize organisations, qui rassemblent quelque 800 000 soignants, notamment ceux qui se trouvent au contact régulier de la gestion de la fin de vie, ont appelé à « laisser le monde du soin à l'écart de toute implication dans une forme de mort administrée ». Une telle pratique contredit en effet le sens qu'ils essayent de donner à leur fonction. Toujours selon elles, « une légalisation d'une forme de mort médicalement administrée emporterait une modification essentielle de l'éthique soignante, en changeant le sens du mot soin ». Disciples de Socrate, philosophes ou non, nous devons être attentifs au sens des mots que nous utilisons. Puisse le législateur ne pas appeler « soin » un tel geste qui contredit le soin. Cela reviendrait à changer profondément le sens du métier de soignant, alors même qu'il est difficile de recruter, de former et d'accompagner.

J'apprécie que la clause de conscience spécifique soit envisagée, si l'évolution législative allait dans le sens que beaucoup de personnes souhaitent. Je précise que ce n'est pas la même chose que l'objection de conscience, que l'on trouve à l'article 47 du code de déontologie médicale. Sur le plan juridique, elles n'ont pas la même solennité : la première dépend du législateur, la seconde relève du règlement, qui est plus facilement modifiable. Du reste, personne ne semble contester l'idée d'instaurer cette clause de conscience.

À l'occasion d'une invitation à une conférence organisée par les responsables de quarante Ehpad et autres établissements médico-sociaux – ce ne sont ni des religieux ni des élus, mais des gens de terrain –, j'ai entendu leur souhait d'individualiser la clause de conscience et de la voir s'appliquer à leurs institutions. Selon eux, en effet, il leur appartient de dire à chaque patient, au travers d'une charte, que leur vie compte. D'ailleurs, il n'y a pas, semble-t-il, beaucoup de demandes persistantes d'euthanasie au sein de leurs établissements.

Selon le responsable de la maladie de Charcot à l'hôpital de Bordeaux, sur trois cent soixante malades, seule une personne a persisté à demander l'euthanasie. Je peux témoigner également de situations difficiles, mais beaucoup plus rares, à l'instar de celles dont les médias s'emparent. Le législateur doit-il pour autant se laisser impressionner par le discours médiatique, qui va dans le sens du spectacle et de l'émotion ?

J'en viens, ensuite, à ma seconde question : qu'est-ce qu'un législateur ? Je ne vous ferai pas la leçon – votre métier est noble et difficile –, mais j'exprimerai simplement plusieurs affirmations. Le droit pénal a non pas simplement une fonction répressive, mais également expressive et symbolique. À ce titre, il a pour objet de traduire les valeurs d'une société. Aussi, est-il bien utile de céder à la « fureur de légiférer », pour reprendre l'expression de M. Badinter ?

En effet, n'est-il pas tout aussi noble de dire que, dans certaines circonstances, le législateur doit s'abstenir, comme le suggérait le doyen Beignier ? La société n'a pas pour fonction de garantir les moyens de se suicider. Moi-même, je ne sais pas ce que je ferais dans une telle situation, peut-être céderais-je, par amour ou par amitié, à une telle sollicitation. Pour autant, je ne souhaite pas que la loi soit modifiée parce que je l'aurais transgressée. Si tel était le cas, il faudrait que je rende compte de mon acte, qui serait, je l'espère, jugé avec indulgence par le tribunal civil et par celui de ma conscience. Du reste, pour Georges Canguilhem, médecin et philosophe, « en ces affaires compliquées, où quelquefois le médecin se trouve seul à seul avec son patient, il est nocif de légiférer ».

J'aimerais également mentionner une remarque de Portalis, selon laquelle, dans un siècle, seules trois ou quatre lois sont destinées à perdurer. Or il y a déjà eu quatre lois – le 9 juin 1999, le 4 mars 2002, le 22 avril 2005, et le 2 février 2016 –, en à peine dix-sept ans, et une cinquième est envisagée ; laquelle va perdurer ? « Ne légiférez qu'en tremblant », disait le doyen Carbonnier, un autre grand juriste. Le législateur doit aussi savoir se retenir.

La loi doit être générale, ainsi que l'a démontré Aristote. Si elle entre dans les détails, ce n'est plus une loi. Fallait-il aller plus loin que la formulation initiale de l'article 1^{er} de loi Claeys-Leonetti, selon laquelle les actes médicaux « ne doivent pas être poursuivis par une obstination déraisonnable » ? Le législateur l'a cru bon, en ajoutant, lorsque les traitements « apparaissent inutiles, disproportionnés ou n'ayant d'autre effet que le seul maintien artificiel de la vie ». Ainsi rédigé, l'article de loi ne permet pas le jugement déontologique du médecin ou judiciaire du juge. D'ailleurs, n'assistons-nous pas à une confusion entre le judiciaire et le juridique ? Il faut donner leur place aux jugements judiciaires, éthiques et médicaux.

Paul Ricœur est, à ma connaissance, le seul grand philosophe de la fin du XX^e siècle et du début du XXI^e siècle à avoir cherché à connaître de l'intérieur la problématique de la fin de vie – il a encadré des thèses sur les soins palliatifs. Ce débat semble opposer la revendication autonomiste d'individus à la difficulté de l'entendre, alors qu'il faut toujours que tel soit le cas.

L'article L. 1111-4 du code de la santé publique, issu de la loi du 4 mars 2002, indique que « toute personne prend, avec le professionnel de santé et compte tenu des informations et des préconisations qu'il lui fournit, les décisions concernant sa santé ». C'est bien la personne qui, ultimement, doit consentir à ce qui lui est proposé, qu'il s'agisse d'exams diagnostics ou de traitements. Tel est, selon moi, le point le plus important du code de la santé publique.

L'important est non pas de dire que l'on est passé d'un paternalisme médical à un consumérisme médical, où le patient déciderait souverainement de ce qui est bon pour lui, mais d'affirmer que nous sommes dans une alliance thérapeutique, comme en témoigne le texte rédigé par les treize organisations, auquel j'ai fait précédemment référence. Lorsque la culture palliative est bien avancée, lorsque la formation est bien faite, seulement 0,3 % des personnes concernées, selon la seule étude chiffrée que je connaisse, persistent à demander l'euthanasie. Certes, près de 90 % des bien portants sont en faveur de la légalisation de l'euthanasie, mais seuls 0,3 % de ceux qui sont dans cette situation la réclament.

Interdire, ce n'est pas empêcher. Il ne faut pas que la loi se mêle de trop de choses. Il faut laisser faire la conscience morale et le jugement du juge.

Ma boussole est la citation suivante de Paul Ricœur : « S'il faut avouer que les pratiques clandestines d'euthanasie active sont inéradicables et si l'éthique de détresse est confrontée à des situations où le choix n'est pas entre le bien et le mal, mais entre le mal et le pire, même alors le législateur ne saurait donner sa caution. » Je précise auparavant qu'il y a plus d'euthanasies clandestines en Belgique qu'en France proportionnellement à la population. Paul Ricœur ajoute : « A-t-on oublié la réflexion d'Aristote sur l'équité confiée au sage lorsque la loi, trop abstraite et trop générale, ne peut plus prononcer une parole de justice dans une situation concrète marquée par l'urgence et la détresse ? »

Enfin, je citerai les propos écrits par Chesterton – j'ai placé cette citation en épigraphe de ma préface au livre *Euthanasie, l'envers du décor* – dans un livre sur l'eugénisme, paru en 1922 : « une loi produit toujours des fruits, bien au-delà de ce qu'elle avait cru circonscrire au départ ». Cela pourrait s'appliquer aujourd'hui.

En répondant à une demande qui émane du corps social et non pas de la majorité des personnes confrontées à une telle situation, on crée une offre. Comment pourrais-je continuer à donner le goût de vivre à ma mère, qui lit la presse, et ainsi faire mon devoir de fils, en lui montrant toute mon affection ? Je crains que la normalisation des esprits, qui est en cours au Canada en particulier, où 7 % des décès sont pratiqués par euthanasie, ou en Belgique, où les restrictions au départ sont levées les unes après les autres, nous fasse entrer dans une civilisation qui n'est pas celle que Michel Vaxès – un athée de gauche – appelait de ses vœux. Il faut faire attention à l'imaginaire que nous sommes en train de mettre en place et aux modifications de nos représentations.

Mme Brigitte Micouveau. – Monsieur Comte-Sponville, vous avez récemment écrit que dans certaines circonstances le droit au suicide devrait être garanti. Aussi, comment établir clairement les situations dans lesquelles le suicide assisté pourrait devenir légal ?

Une grande majorité de nos concitoyens serait favorable à l'euthanasie, mais est-ce également le cas du corps médical et des enseignants ? Si notre législation évolue, vous estimez que la clause de conscience serait indispensable, mais ne sera-t-elle pas invoquée par une majorité de soignants ?

M. Philippe Mouiller. – Qui dit droit à mourir dit obligations. Quelles sont donc les obligations qui pèseraient sur l'État, voire sur les sociétés privées, en matière d'organisation, de formation – je pense à l'accompagnement psychologique des médecins –, d'assurance, et de risque contentieux ? Il faut imaginer l'ensemble des scénarios qui découlent de la légalisation du droit à mourir, dont l'interprétation peut varier, entre ce qui est écrit dans la loi et ce qu'ont précisé les services administratifs. Jusqu'où irons-nous ?

Les partisans de ce droit illustrent souvent leur propos à partir de cas extrêmes, qui ne représentent que peu de personnes. Deux expressions reviennent toujours : souffrir et être une charge pour la famille. Premièrement, nous comprenons la souffrance physique d'une personne en fin de vie, mais la souffrance psychologique, qui existe, soulève la question de la motivation : à quoi renvoie cette souffrance ? De qui est-ce la souffrance ?

Deuxièmement, la légalisation d'un tel droit reviendrait à modifier les principes juridiques et fondamentaux de notre société, pour que la personne qui vieillit ne se considère plus comme une charge pour sa famille ! D'ailleurs, de quelle nature serait cette charge ? Morale, matérielle, et pourquoi pas financière ? Instaurer un droit de ne plus être une charge soulève des questions fondamentales pour notre société. Si tel était le cas, ce serait plutôt effrayant.

Mme Victoire Jasmin. – Dans les conditions actuelles de fonctionnement des hôpitaux – les moyens humains et matériels sont quasiment inexistantes –, les démarches s'apparentent quelquefois à des maltraitements sanitaires – je pense à l'utilisation du Rivotril ou aux sédations permises en dehors de tout protocole.

Aujourd'hui, il est très difficile de prendre des décisions en la matière et d'appliquer des procédures dans les hôpitaux. Or je m'interroge, car dans mon département la population est de plus en plus vieillissante ; est-ce que les personnes concernées ont véritablement d'autres choix que ceux que vous préconisez ?

Mme Jocelyne Guidez. – Que pensez-vous de l'accompagnement actuel des familles au moment où l'un de leurs membres est sur le point de les quitter ?

Quelque vingt-quatre départements sont dépourvus d'une unité de soins palliatifs. Par conséquent, une personne qui a perdu sa tête ne peut pas partir en toute dignité. Pour les familles, c'est désastreux. Aussi, comment pourrait-on garantir l'accès de chacun à un accompagnement à la fin de vie, quels que soient leur pathologie et leur lieu de vie ?

Ne faudrait-il pas être capable de faire respecter la loi Claeys-Leonetti avant d'envisager de légaliser l'euthanasie ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Restons-en à l'aspect philosophique. Des tables rondes de juristes et de médecins auront lieu par la suite.

Mme Laurence Cohen. – Le sujet est délicat, car nous intervenons en tant que législateurs sur une question qui relève de l'intime. Au sein du groupe CRCE, et c'est sans doute aussi le cas dans les autres groupes politiques, notre position ne peut être que plurielle. L'enjeu n'est pas idéologique, mais religieux dans une certaine mesure ou de conviction lorsqu'on est athée.

Faut-il vraiment légiférer sur ce sujet ? On légifère de plus en plus et je m'interroge sur le bien-fondé de cette tendance. Toutefois, il est vrai qu'il faut un cadre si l'on veut éviter les dérives. En outre, il peut arriver que l'on doive accompagner un proche et que l'on se trouve confronté à la situation douloureuse de ne pas pouvoir répondre à ce qui est en réalité un appel à l'aide.

Je souscris aux propos de Victoire Jasmin sur l'insuffisance des moyens pour les soins palliatifs. Quand une personne demande à mourir et qu'on ne peut lui répondre qu'en adoucissant sa fin, mais en faisant perdurer ce temps perçu par elle comme extrêmement long,

le sentiment d'impuissance est terrible pour ceux qui l'accompagnent et la douleur est bien plus forte encore pour la personne qui va partir.

Il faut donc légiférer. Il s'agit d'une liberté que nous devons laisser à chacun, tout en veillant à créer les conditions de l'égalité face à elle : telle est ma conviction.

D'après mon expérience sur le terrain, la loi Claeyss-Leonetti est particulièrement peu connue. Elle n'est pas appliquée et cela pose problème.

M. Laurent Burgoa. – En tant que législateurs, nous devons garder à l'esprit que la loi est générale. La fin de vie est un sujet qui relève de l'intime et qui ne recouvre que des cas particuliers sur lesquels on ne peut pas généraliser.

Dans notre société, on a tendance à confondre la loi et la morale, ce qui me conduit à poser deux questions : toutes les lois sont-elles morales ? La morale doit-elle toujours être légalisée ?

M. Alain Milon. – Les parlementaires sont indemnisés pour faire la loi et pas pour multiplier les textes : je souscris à ce qui vient d'être dit. Le premier article de la loi Claeyss-Leonetti, issu d'un amendement présenté au Sénat, prévoit que l'on installe des services de soins palliatifs sur tout le territoire national. Or il se trouve que, si ces services se déploient désormais un peu partout, les soins palliatifs ne sont pas mis en place comme il le faudrait : en effet, ils devraient intervenir dans l'accompagnement du patient depuis le début de sa maladie et non pas simplement à la fin de sa vie. Si c'était le cas, on éviterait sans doute les problèmes qui se posent aujourd'hui sur l'euthanasie et la fin de vie.

Vous avez différencié à juste raison le suicide assisté et l'euthanasie. Toutefois, comment être certain que le demandeur dispose de la plénitude de ses moyens intellectuels ?

Il me semble que nous sommes en train de subir la « dictature » de la philosophie, même si le terme est sans doute un peu fort. Pourquoi opposer la dignité et la liberté ? En tant que médecins, nous avons la liberté de tuer, mais en avons-nous la dignité ?

M. Olivier Henno. – Lors de l'examen de la loi bioéthique, j'avais été bouleversé par le propos du professeur Delfraissy selon lequel on meurt mal en France. La question des soins palliatifs se pose, en particulier à domicile.

S'il faut prendre en compte les enjeux de la souffrance et de la charge, il ne faut pas non plus négliger ceux de la dignité et de l'autonomie. Le regard que nous portons sur la mort semble évoluer : on en arrive à craindre moins la mort que la vie sans autonomie et sans dignité. La loi Claeyss-Leonetti permet à certains malades de partir dans la dignité : celui qui souffre d'une insuffisance respiratoire pourra demander que l'on arrête le respirateur, mais cela ne sera pas forcément possible dans d'autres situations. D'où la décision que prennent certains de se rendre en Belgique ou en Suisse : c'est alors la question de l'égalité qui se pose, car tout le monde n'a pas les moyens de faire ce choix.

En tant que philosophes, considérez-vous que notre regard sur la mort est devenu plus tranquille ? N'y a-t-il pas un changement anthropologique qui est à l'œuvre, certaines personnes préférant la mort tranquille non pas pour éviter la souffrance ou la charge, mais pour préserver leur dignité et leur autonomie ?

Mme Annick Jacquemet. – Je suis élue du département du Doubs, celui de la députée Paulette Guinchard, qui a toujours été opposée à l'aide active à mourir et au suicide assisté. Toutefois, quand elle a elle-même été confrontée à la maladie, elle a choisi de partir à l'étranger pour qu'on l'aide à finir ses jours dans les conditions qu'elle avait choisies. Il me semble, comme l'a dit M. Comte-Sponville, qu'il s'agit d'une « liberté » et d'un choix que l'on peut donner à certaines personnes qui souhaitent partir comme elles l'entendent.

Les personnes dépendantes peuvent sentir qu'elles sont une charge pour leur famille ou leur entourage. Comment les médecins parviennent-ils à distinguer ce qui relève d'un souhait réel de mourir et la volonté de ne pas être une charge pour la famille et la société ?

À Bruxelles, une jeune fille de 23 ans a demandé une aide à mourir à la suite d'un fort choc émotionnel qui lui a causé des problèmes psychologiques. Comment éviter les dérives, alors que les souffrances psychiques sont sans doute plus difficiles à identifier que les souffrances physiques ?

Mme Monique Canto-Sperber. – Le cadre de mon intervention était défini très précisément : il s'agissait de savoir si la loi Leonetti pouvait être complétée ou reprise dans le cas spécifique de personnes affectées par des maladies graves et incurables et qui ne sont pas au terme de leur vie, de sorte que l'application d'une sédation profonde ne peut pas valoir. Si ces personnes souhaitent arrêter leur traitement avec un pronostic fatal à court terme ou bien si elles souhaitent être aidées dans une démarche finale, cela s'inscrit clairement dans un accompagnement de fin de vie pour raison médicale.

Certes, la question des souffrances psychologiques, tout comme celles de l'accompagnement des familles ou des soins palliatifs, est très intéressante. Mais je me suis placée dans l'hypothèse selon laquelle les personnes concernées par mon propos avaient accès aux soins palliatifs. Tel est donc le cadre de notre réflexion sur la nécessité d'une proposition de loi.

J'ai été très sensible aux remarques que vous avez faites, en tant que législateurs, sur l'obligation de minimalisme en matière de loi. En effet, quand les textes sont trop nombreux, cela contribue à rendre la loi impuissante et maximise le risque de contradiction. En outre, il faut éviter de proposer un autre texte, alors qu'une loi existe déjà et n'est pas appliquée. Quoi qu'il en soit, si un nouveau texte devait être examiné, il est certain que sa cohérence avec l'ensemble des principes du système législatif devra être considérée.

J'ai tenté d'apporter un éclairage philosophique pour contribuer à mieux définir ce que pourrait être la portée d'une loi. Cet éclairage est nécessaire, car les principes moraux sont à la base des systèmes légaux et les inspirent, du moins dans les sociétés démocratiques. On peut donc difficilement envisager une évolution de la loi qui y porterait atteinte.

On ne peut pas remettre en question la différence qui existe entre un droit et une liberté, le droit créant une obligation d'exécution. Qu'il y ait un droit au suicide selon lequel une personne pourrait exiger qu'on lui donne les moyens d'accomplir sa volonté reste difficile à envisager. En revanche, personne ne conteste la liberté de se suicider, si l'on s'en tient au monde de l'immanence. La liberté est donc acquise quand le droit est en question.

Cela est d'autant plus vrai qu'il ne s'agit pas d'inscrire dans la loi un droit qui s'appliquerait aux malades, mais de permettre aux soignants, sans poursuite pénale, de laisser

la personne se suicider. Le terme de « dépenalisation » serait donc plus justifié que celui de « légalisation » au sens propre. Dans cette perspective, la souveraineté de la personne qui exprime sa volonté de se suicider est une valeur essentielle, et cela jusqu'au moment où elle accomplit l'acte.

Dès lors, l'objection que vous avez exprimée sur l'impossibilité de toute certitude quant au fait que la personne dispose de tous ses moyens intellectuels et est pleinement souveraine de sa décision est parfaitement justifiée. Toutefois, dans laquelle de nos décisions humaines peut-on garantir que la raison l'emporte et que les passions, des sentiments passés ou des attachements variés n'interfèrent pas ? Une décision humaine résulte toujours de la conjonction de multiples facteurs, de sorte qu'il est quasiment impossible qu'elle découle, dans une pureté absolue, uniquement de la lucidité de la personne qui la prend et de la possession qu'elle a de ses moyens intellectuels. Dans les pays qui ont dépenalisé ou légalisé l'assistance au suicide, le processus prévoit une évaluation non pas pour remettre en cause la liberté de la personne d'exprimer sa volonté, mais pour tenter de l'éclairer afin qu'elle puisse pleinement se l'approprier.

Un principe fondamental sur lequel je veux insister est celui de la liberté de la personne, souveraine sur ce qui lui arrive, principe qu'a notamment reconnu la loi de 2012. Par ailleurs, il est également essentiel de respecter le principe de la non-intrusion d'autrui, l'aide devant rester indirecte. En effet, une loi qui légaliserait la possibilité de donner la mort serait contradictoire avec nos principes moraux et avec l'architecture même de notre code pénal. Je suis donc tout à fait opposée à une légalisation de l'euthanasie et même à sa dépenalisation.

Néanmoins, on ne peut pas ignorer le cas d'une personne qui demanderait à mourir de manière répétée et dont l'entourage pourrait attester la détermination. Le médecin se trouve alors responsable de sa décision, comme cela se passe aujourd'hui : si l'équipe médicale donne à la personne un moyen de mettre un terme à sa vie, sa responsabilité est engagée. C'est absolument inévitable, car l'acte découle forcément d'une décision humaine de donner la mort. Il peut ne pas y avoir de poursuites pénales et l'instruction peut être rapide, dès lors que l'équipe médicale présente des éléments justifiant sa décision au regard de la situation du patient et de l'accord de la famille. Cela est tout à fait possible, mais il ne s'agit pas d'une dépenalisation de l'acte qui consiste à fournir à autrui ce qui lui permettra de mettre un terme à sa vie.

M. André Comte-Sponville. – Premièrement, il ne s'agit pas d'opposer la dignité et la liberté et il me semble que l'Association pour le droit de mourir dans la dignité (ADMD) se trompe sur le vocabulaire. Il s'agissait de dire que certains de nos compatriotes meurent dans des conditions indignes, mais il va de soi que tous les êtres humains étant égaux en droit et en dignité, le mourant, même s'il souffre atrocement, a exactement la même dignité que ceux qui sont en bonne santé. La question n'est donc pas de dignité, mais de liberté.

Deuxièmement, il n'y a pas de vide juridique ni de silence de la loi. La mort n'est pas en dehors du droit, puisque l'homicide est interdit, de sorte que le médecin qui la donne est coupable. Certes, il faut légiférer le moins possible, mais parfois il faut le faire.

Troisièmement, il n'y a pas à choisir entre les soins palliatifs et l'euthanasie. On ne peut être que favorable au développement des soins palliatifs, d'autant que selon les médecins, mieux ils s'appliquent, plus la demande d'euthanasie recule.

Quatrièmement, dans quelles conditions peut-on rendre l'assistance au suicide légale ? Robert Badinter, constatant que le suicide n'était pas considéré en France comme un délit, se demandait pourquoi l'assistance au suicide en serait un. Il y a certes un paradoxe, mais il faut établir des limites et l'assistance médicale au suicide ne peut être autorisée que dans certains cas, qui sont selon moi le handicap très lourd, la maladie grave et incurable et l'extrême vieillesse. Il ne s'agit pas d'autoriser l'assistance au suicide dans n'importe quelle circonstance.

D'où la question du « droit de mourir », qui doit être distingué du « droit à mourir ». Les droits-libertés – « droit de » – sont définis par des interdits, alors que les droits-créance – « droit à » – le sont par des obligations. Si j'ai le droit de vivre, personne n'a le droit de me tuer ; si j'ai le droit à vivre, il faut que l'on m'assure les moyens de vivre. La notion est la même dans le cas du droit opposable au logement, qui implique que quelqu'un a l'obligation de me loger, en l'occurrence l'État. Par conséquent, je ne revendique pas un droit à la mort, mais le droit de mourir, non pas un droit-créance, mais un droit-liberté qui ne suppose aucune obligation, mais un interdit : personne n'a le droit de m'empêcher de mourir, si je veux le faire pour des raisons qu'une évaluation médicale a établies comme légitimes.

C'est pourquoi la clause de conscience pour le soignant est essentielle. Il est exclu de forcer un soignant à pratiquer une euthanasie ou à aider quelqu'un à se suicider si c'est contraire à ses valeurs morales ou religieuses.

Je suis un libéral : de quel droit la République prétend-elle limiter ma liberté quand celle-ci ne nuit aucunement à celle d'autrui ? Dès lors que l'on aime et la vie et la liberté, on ne peut que souhaiter que la vie soit libre jusqu'au bout.

M. Bernard-Marie Dupont. – Monsieur Comte-Sponville, il y a une différence entre l'IVG et l'euthanasie. Je suis un praticien à la fois de la médecine et du droit. Dans l'IVG, on peut identifier le geste et le calibrer, mais il est beaucoup plus compliqué de le faire en ce qui concerne l'euthanasie. La pratique quotidienne en est la preuve et je ne parle pas des affaires très médiatisées, traitées souvent de manière caricaturale.

Vous avez parlé du grand âge, mais celui-ci a été créé de toutes pièces, en grande partie par les médecins. Pourquoi considérer qu'il faut en finir avec le grand âge, parce qu'il coûte cher, qu'il ne sert à rien ou qu'on y aurait perdu sa dignité ? Au quotidien, malgré mon expérience, je peux passer des heures sur un dossier et être incapable de décider s'il y a eu une intention d'euthanasie ou pas. C'est une question extrêmement compliquée et je vous mets en garde sur cette grande différence.

La demande d'IVG repose sur un constat simple – le nombre de semaines d'aménorrhée – et sur des examens qui confirment l'existence d'une grossesse. Pour ce qui est de la fin de vie, il est très facile pour un médecin de faire partir quelqu'un sans être poursuivi, et c'est bien là le problème.

Vous invoquez la clause de conscience, mais selon moi elle n'est pas du tout satisfaisante. Si l'on me demande un acte d'euthanasie, je ne me déroberai pas et je verrai si je peux et dois y répondre. Et si je commets un acte d'euthanasie, je souhaite qu'il soit porté à la connaissance du parquet pour que, en vertu du droit, l'on décide ou non de me poursuivre ou de classer l'affaire. En effet, au nom de quoi les médecins seraient-ils autorisés à commettre des gestes qu'ils ne maîtrisent pas ?

Est-on jamais sûr de savoir si un patient est libre ou éclairé ? Je ne suis pas d'accord avec la réponse de Mme Canto-Sperber. Certains traitements de cancérologie ont pour effet secondaire d'induire une dépression. Faut-il la considérer comme un effet secondaire du médicament et la combattre par anticipation grâce à un antidépresseur ; ou bien faut-il considérer la demande d'aide à mourir qui découle de cette dépression comme l'expression libre d'une conscience éclairée et informée ? À ce stade de mon expérience médicale, je suis incapable de répondre.

Certes, il faut dissenter, mais comment faire au quotidien quand un dossier médical de sept cents pages, sur le fondement duquel une personne risque de se retrouver devant le tribunal, finit par se résumer en une seule phrase ? Il est extrêmement dangereux de se reposer sur le fait qu'il y aura toujours une clause de conscience. Pour moi, l'opportunité d'une telle clause est un faux problème ; l'essentiel est de savoir à quoi et à qui j'ai affaire et quelle a été la nature de la demande.

Dans toute ma carrière, je n'ai jamais rencontré qu'une seule personne pour laquelle je suis certain que la décision était fondée, libre et éclairée. Pour le reste, je suis entièrement d'accord avec les propos d'Agnès Buzyn dans *Le Monde* du 17 mars dernier sur les dérives possibles. Nous sommes trop souvent dans un discours de bien portants.

J'ai connu Paulette Guinchard et j'ai eu l'occasion de travailler avec elle : elle était admirable et connaissait bien le monde de l'hôpital. Ce que montre son exemple, c'est que l'on peut changer d'avis selon la situation où l'on se trouve. On pourrait aussi citer le cas d'Henri Caillavet et de bien d'autres. Il faut laisser ouverte la possibilité de mourir. Je suis très inquiet à l'idée que l'on risque de ne pas tenir compte des détails internes au processus, qu'il s'agisse de la prescription, de la prise en charge ou de la nature de la demande. Un patient demande-t-il vraiment à mourir ou cherche-t-il surtout à ne pas être un poids ou une charge pour son entourage ?

En outre, qu'est-ce que le très grand âge ? Et au nom de quoi ceux qui ont atteint ce stade devraient-ils partir ? Où placera-t-on le curseur, à 90 ans, avant ou après ?

M. André Comte-Sponville. – Je n'ai parlé que de personnes qui demandaient à mourir. Personne ne va les tuer.

M. Bernard-Marie Dupont. – Je ne suis pas d'accord avec vous. Je suis un rural, originaire du Pas-de-Calais et j'ai bien vu ce que l'on faisait parfois des personnes âgées : parfois, on n'a rien d'autre à leur offrir que des Ehpad qui sont des mouiroirs. N'y a-t-il pas dès lors une indignité dans notre comportement de bien portants, lorsque nous disons qu'il faut répondre à leur demande si elles disent qu'elles veulent partir ?

Le combat que nous devons mener est pour une vie digne et il doit inclure la possibilité d'une fin digne. Pour le reste, les frontières sont très floues et les dossiers auxquels sont confrontés les procureurs ou les juges sont éminemment complexes.

Quant aux conséquences sur le droit, on pourrait prendre l'exemple du secteur assurantiel. Les contrats d'assurance-vie ou d'assurance automobile évoluent dès lors que la personne est sous traitement médical. Les conséquences sur le droit seront énormes si l'on choisit de légaliser.

Pour ce qui est de mourir dans sa famille, une prise en charge existe déjà, mais qui reste très insuffisante.

Toutes les lois sont-elles morales ? Bien évidemment, non. Une dictature ne vit pas sans lois, bien au contraire. Le nazisme, par exemple, est un système éminemment juridique.

Ce qui m'obsède – et ce n'est pas une posture idéologique –, c'est que dans les pays où l'euthanasie a été dépénalisée ou légalisée, on n'a jamais pu maîtriser les dérives.

Vous parlez d'un choix individuel : certes, la question de la liberté est fondamentale, mais faut-il pour autant que, au nom de raisons idéologiques, politiques ou raciales, on choisisse à ma place sans que je sois informé ni d'accord ? Or, en dépit de la protection qu'offre la loi Leonetti et malgré l'existence de formations sur le sujet, qui restent insuffisantes, je peux vous assurer qu'il y a déjà des dérives, volontaires ou involontaires. La question de la liberté de choisir le moment de sa mort est certainement la question philosophique par excellence ; mais dans la pratique, elle est très compliquée à mettre en œuvre et j'attire votre attention sur l'impossibilité de maîtriser les dérives.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je précise que les rapporteuses ne se sont pas exprimées, car elles souhaitaient laisser les intervenants poser le débat sans raccourcir le temps de la discussion.

M. Jacques Ricot. – J'ai envoyé une contribution écrite qui complétera mes propos.

Les questions majeures auxquelles les soignants sont confrontés sont, plus que l'euthanasie, celles de l'obstination déraisonnable, du soulagement de la souffrance et de l'absence totale de culture palliative dans les études médicales et paramédicales. C'est là qu'est l'urgence.

Paulette Guinchard n'a jamais varié dans ses positions : elle a toujours été en faveur du suicide assisté et hostile à l'euthanasie. Elle n'a donc pas changé d'avis en allant finir ses jours en Suisse.

Quant à l'inégalité, elle vaut dans tous les compartiments de l'existence. Faut-il prévoir des mécanismes compensatoires pour ceux qui ne peuvent pas aller en Suisse ou en Belgique ? Il conviendrait d'abord de résoudre la question de savoir si la société trouve normal que les gens se suicident. Quand quelqu'un est suicidaire, les soignants font tout leur possible pour l'aider à retrouver goût à la vie sans penser d'emblée à l'envoyer en Suisse.

En ce qui concerne Henri Caillavet, même si je suis très hostile à la dépénalisation du suicide assisté et à la légalisation de l'euthanasie, j'étais son ami. Toute sa vie, il est resté encombré par le fait d'avoir tué son père qui n'était ni en fin de vie ni malade, et cela alors que celui-ci s'était montré tyrannique toute sa vie. Il faut être attentif à l'arrière-fond des situations.

En ce qui concerne Vincent Humbert, le tableau clinique qu'a dressé M. Comte-Sponville ne correspond pas à la réalité médicale. Son kinésithérapeute, son ergothérapeute et son médecin n'ont jamais eu le même discours que celui qui a été médiatiquement imposé et selon lequel il voulait mourir. Les médecins disent exactement le contraire. Combien de fois les choses se produisent-elles ainsi ?

J'étais l'ami de Guy Goureaux, qui était le bras droit de Jean-Marc Ayrault quand celui-ci dirigeait sa première municipalité. Il était atteint d'une maladie incurable, de sorte que les médecins disaient qu'il mourrait enfant. Il a survécu et n'est mort qu'à 85 ans après une vie bien remplie. Son fils disait qu'il avait été « en soins palliatifs toute sa vie ». Autrement dit, on peut être atteint d'un mal incurable et être soigné, ce qui n'est pas la même chose que d'en guérir.

Je suis pour une société qui développe l'éthique de l'autonomie et je suis un fervent partisan de la liberté – il ne faut pas empêcher juridiquement les gens de se suicider –, mais je considère aussi qu'une société digne de ce nom est celle qui reconfigure l'éthique de l'autonomie par une éthique de la vulnérabilité : elle doit prendre en compte la fragilité et la faiblesse de l'être humain, et plus largement le tragique de la condition humaine, qui reste immuable, quelles que soient les lois que vous pourrez voter.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions.

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

Proposition de loi relative à la maîtrise de l'organisation algorithmique du travail - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous en venons à l'examen du rapport de notre collègue Cathy Apourceau-Poly et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Pascal Savoldelli relative à la maîtrise de l'organisation algorithmique du travail.

Ce texte est inscrit à l'ordre du jour au sein de l'espace réservé du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) le jeudi 6 avril prochain.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – La proposition de loi de notre collègue Pascal Savoldelli aborde une réalité déjà bien présente et pourtant ignorée de notre droit du travail : l'utilisation de l'intelligence artificielle pour l'organisation du travail et la gestion de la main d'œuvre.

Notre commission s'est déjà penchée à plusieurs reprises sur la situation des travailleurs qui ont recours, pour l'exercice de leur activité, à des plateformes numériques. L'apparition de ces plateformes n'a pas seulement entraîné une rupture technologique en permettant à une multitude d'acteurs d'être mis en relation en temps réel par l'intermédiaire d'une application. Elle a aussi initié un bouleversement des relations de travail du fait du recours à des algorithmes pour organiser le travail humain.

Ces plateformes sont organisées selon des modèles très divers, notamment au regard de la relation qu'elles entretiennent avec les travailleurs et avec leurs clients. Dans certains secteurs, notamment ceux de la conduite de véhicule de transport avec chauffeur (VTC) et de la livraison de marchandises en véhicule à deux roues, les travailleurs, quoique formellement indépendants, sont soumis à un degré élevé de contrôle et à une nouvelle forme de dépendance. Même s'ils peuvent choisir de se connecter ou non à l'application et à quel moment ils le font, ils sont en réalité privés d'autonomie dans la réalisation de leur prestation.

Ces travailleurs, souvent précaires et contraints de recourir à ces formes d'emploi, cumulent les fragilités : de faibles revenus, une protection sociale incomplète, une absence de garanties en matière de temps de travail et de droit au repos, une forte exposition aux risques professionnels... Isolés, ils sont de surcroît mis en compétition permanente par les algorithmes. Ces derniers apparaissent dès lors comme des « boîtes noires » sur lesquelles les travailleurs n'ont aucune prise ni aucune visibilité.

Le Bureau international du travail distingue cinq éléments constitutifs du management algorithmique : la surveillance constante, l'évaluation permanente des performances, l'application automatique des décisions sans intervention humaine, l'interaction des travailleurs avec un système et la faible transparence des algorithmes.

Ce modèle n'est plus concentré dans quelques secteurs : cette « plateformesisation » a vocation à se généraliser à l'ensemble du monde du travail. En effet, les algorithmes sont déjà de plus en plus utilisés pour gérer les ressources humaines au sein des entreprises. L'intelligence artificielle peut ainsi intervenir dans les processus de recrutement, la gestion des évolutions de carrière ou l'évaluation des salariés. Des logiciels sont par exemple proposés aux entreprises pour analyser et comparer les comportements des candidats à un poste lors des entretiens de recrutement.

Si elle permet des gains de productivité, cette gestion algorithmique du travail est porteuse de risques pour les travailleurs : un risque de surveillance abusive et généralisée, rendue possible par le déploiement de puissants outils de collecte et de traitement des données ; un risque de perte d'autonomie, lorsque les travailleurs voient leur travail déterminé par des processus informatiques qu'ils ne maîtrisent pas ; un risque de discriminations accrues du fait de l'opacité des critères de décision des algorithmes, ceux-ci reproduisant et amplifiant, malgré une apparente neutralité, les préjugés et les biais déjà présents dans le monde du travail ; des risques psychosociaux découlant du sentiment d'aliénation qui peut gagner les travailleurs.

En outre, cette gestion algorithmique tend à déresponsabiliser les employeurs et à priver les acteurs du dialogue social de leur rôle en matière de détermination des conditions de travail.

Les risques sont d'autant plus importants que le fonctionnement des algorithmes peut échapper aux employeurs eux-mêmes, qui ont souvent recours à des solutions technologiques développées en externe.

Dans son rapport d'information du 29 septembre 2021 sur l'ubérisation de la société, Pascal Savoldelli a considéré qu'un algorithme n'était pas seulement une suite d'opérations permettant de traiter des volumes importants de données, mais bien une « chaîne de responsabilité humaine » : quel que soit son degré d'automatisation, la gestion algorithmique engage la responsabilité de personnes auxquelles il devrait être possible de se référer. Il a ainsi préconisé de lancer une réflexion pour adapter le droit du travail aux spécificités du management algorithmique et à ses conséquences sur les conditions de travail.

La proposition de loi que nous examinons a pour objet de donner corps à cette conviction et de prévoir des solutions pour reprendre le contrôle de l'intelligence artificielle au travail.

Certes, les algorithmes constituent une aide considérable pour améliorer l'organisation des entreprises et exonérer les travailleurs de tâches parfois répétitives et contraignantes. Lorsqu'ils sont utilisés à des fins d'organisation du travail, ils devraient toutefois être encadrés et contrôlés.

D'une part, les travailleurs devraient être informés de l'utilisation de ces outils et avoir accès à leurs modalités de fonctionnement, dès lors qu'ils affectent leurs conditions de travail.

D'autre part, l'utilisation d'algorithmes devrait être considérée comme un simple outil d'aide à la décision de l'employeur, qui doit demeurer entièrement responsable des décisions qu'il prend dans l'entreprise.

À cette fin, l'article 1^{er} de la proposition de loi inscrit les décisions des employeurs prises à l'aide de moyens technologiques parmi celles relevant de leur pouvoir de direction. Il prévoit de renforcer l'accessibilité du contenu des décisions et d'informer le salarié des motivations des décisions le concernant. Il permet au salarié de demander qu'une nouvelle décision soit prise par un être humain à la suite d'un recours contre une décision résultant de l'utilisation d'algorithmes.

Par ailleurs, l'article 2 vise à assurer le respect du principe de non-discrimination dans l'utilisation des algorithmes.

En effet, les algorithmes ayant pour but d'opérer des tris de données et de proposer des recommandations en fonction d'un ensemble de données, ils peuvent conduire à des discriminations des travailleurs contraires à la loi. Les discriminations induites par l'usage des algorithmes peuvent résulter des critères fixés dès la construction de l'algorithme, mais aussi du traitement des données opéré par l'algorithme pour formuler un tri ou une recommandation.

Une telle situation peut notamment se produire en matière de recrutement : en 2017, l'entreprise Amazon a dû renoncer à l'utilisation d'un algorithme pour le recrutement de salariés, car il induisait une discrimination à l'embauche en privilégiant les hommes aux femmes. Le logiciel s'appuyait sur une base de données recensant les curriculum vitae (CV) reçus par l'entreprise depuis dix ans. Cette base comprenant une grande majorité de CV d'hommes, l'algorithme en a déduit que les candidats masculins étaient préférables et rejetait les candidatures féminines.

Face à de tels risques, il est nécessaire que l'employeur soit responsable des outils technologiques sur lesquels il s'appuie pour le recrutement ou la gestion des salariés dans l'entreprise. La protection des travailleurs contre toutes les formes de discriminations au travail ne saurait être affaiblie par l'utilisation d'outils technologiques pour l'organisation des entreprises.

En conséquence, l'article 2 de la proposition de loi pose le principe selon lequel, en cas de litige portant sur une discrimination au travail, l'employeur doit apporter la preuve que les outils qu'il utilise ne sont pas source de discriminations. À cette fin, il étend la procédure contentieuse sur les discriminations au travail aux litiges portant sur les décisions des employeurs prises à l'aide de moyens technologiques.

La proposition de loi s'attache enfin à mettre en lumière la situation des travailleurs de plateformes, qui est le résultat le plus visible de l'influence des algorithmes sur le monde du travail.

Bien qu'elles se présentent comme de simples intermédiaires, mettant en relation des travailleurs indépendants avec des clients, certaines plateformes jouent un rôle essentiel dans l'organisation des prestations qu'elles proposent. C'est notamment le cas des plateformes exerçant dans les secteurs de la mobilité. Les travailleurs recourant à ces plateformes ne sont généralement pas en mesure de fixer le prix de leur prestation ni de définir les conditions de sa réalisation : ceux-ci sont déterminés par un algorithme dont ils ne connaissent pas les paramètres.

La question de la qualification juridique des travailleurs des plateformes est une question d'ordre public social. L'ambiguïté de leur situation donne lieu à un contentieux abondant, auquel la réponse des juridictions n'est pas univoque.

Plusieurs décisions de la Cour de cassation ont penché dans le sens de la requalification en salariés de livreurs à vélo ou de chauffeurs de VTC : les plus retentissantes sont celles du 28 novembre 2018 concernant l'ancienne plateforme de livraison *Take Eat Easy* et du 4 mars 2020 concernant *Uber*. Toutefois, ces décisions n'ont pas de portée plus générale que les circonstances de l'espèce. Intervenant avec plusieurs années de décalage par rapport aux faits, elles laissent le temps aux plateformes de modifier leurs algorithmes et leurs conditions d'utilisation afin d'échapper à un plus large mouvement de requalification.

À défaut de leur reconnaître le statut de salarié, le législateur a progressivement octroyé, depuis 2016, des droits spécifiques aux travailleurs de plateformes en prévoyant que, lorsqu'une plateforme détermine les caractéristiques de la prestation de service et fixe son prix, elle a une responsabilité sociale à l'égard des travailleurs indépendants recourant à ses services.

En particulier, la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 et les ordonnances du 21 avril 2021 et du 6 avril 2022 ont posé le cadre d'un dialogue social d'un nouveau genre entre travailleurs indépendants et plateformes dans les secteurs de la mobilité.

Les premières avancées obtenues dans le cadre de ce dialogue social, notamment la fixation d'un tarif minimal par course pour les chauffeurs VTC, ne sont pas négligeables et les sujets négociés dans ce cadre, qu'il s'agisse de la rémunération des travailleurs ou du contrôle des algorithmes, sont essentiels.

Toutefois, les droits spécifiques qui ont été progressivement accordés à ces travailleurs ont surtout eu pour effet de les enfermer dans un statut d'indépendant amélioré et de conforter le modèle des plateformes, lequel repose sur le contournement du droit du travail et le *dumping* social.

Ces réponses à l'« uberisation » ne sont donc pas à la hauteur : le statut d'indépendant n'est pas adapté à la situation des travailleurs précaires, qu'ils soient livreurs à vélo ou chauffeurs de VTC, et ne correspond pas à la réalité des relations entre ces travailleurs et les plateformes.

Si le même débat existe dans toute l'Europe, d'autres pays y ont apporté des réponses plus audacieuses. En Espagne, la loi *Riders*, entrée en vigueur en août 2021, apporte

deux garanties nouvelles : une présomption de salariat pour les livreurs à deux roues qui effectuent leur travail *via* une plateforme numérique et un droit d'accès des travailleurs à l'algorithme.

Au niveau de l'Union européenne, une proposition de directive sur la reconnaissance d'une présomption irréfragable de salariat pour certains de ces travailleurs est en cours de négociation.

Pour que ces travailleurs puissent bénéficier d'une rémunération horaire minimale, d'un encadrement des ruptures, ainsi que d'une protection sociale appropriée, il semble donc possible de faciliter, pour ceux qui le souhaitent – j'y insiste –, la reconnaissance de leur lien de subordination avec les plateformes.

Afin de conforter la dynamique jurisprudentielle en faveur de la requalification de certains travailleurs de plateformes, l'article 3 de la présente proposition de loi vise à introduire une distinction entre, d'une part, les véritables opérateurs de mise en relation et, d'autre part, les plateformes d'emploi qui exercent un contrôle juridique et économique sur les éléments essentiels de la relation, qui les lient aux travailleurs.

En conséquence, un travailleur opérant en lien avec une telle plateforme devrait relever, sous le contrôle du juge, d'une relation de travail salarié et non du régime de la responsabilité sociale des plateformes.

Face à l'opacité du management algorithmique, ce texte esquisse un droit des travailleurs à une intervention humaine. Il vise à améliorer la transparence de nouveaux modes d'organisation du travail, ainsi qu'à responsabiliser les employeurs. Il offre enfin un moyen d'action aux travailleurs ubérisés, qui sont les plus exposés aux dangers liés aux algorithmes.

C'est pourquoi je demande à la commission de bien vouloir l'adopter.

Pour finir, et bien qu'aucun amendement n'ait été déposé à ce stade, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives au régime juridique des décisions prises par les employeurs à l'égard des salariés à l'aide de moyens technologiques ou de systèmes de traitement automatisé de données, à la procédure applicable aux litiges fondés sur la méconnaissance par un employeur des dispositions relatives aux discriminations au travail, et à la qualification juridique des opérateurs de plateforme.

Mme Frédérique Puissat. – Il est intéressant d'aborder la question des plateformes numériques sous un angle un peu différent. Je rappelle qu'il s'agit d'un secteur très disparate, dans la mesure où la nature des plateformes elle-même est très variée et où l'approche des usagers, qu'ils soient clients ou professionnels, fluctue beaucoup.

La présente proposition de loi nous permet de réfléchir à cet enjeu algorithmique, qui est à la fois très particulier et pas entièrement nouveau, puisqu'il existe depuis que les sciences mathématiques existent. Ce qui est inédit, en réalité, c'est l'existence d'un intermédiaire, la plateforme digitale, et l'importance qu'ont prise les algorithmes dans notre société.

Autre remarque, les enjeux algorithmiques ont trait à de très nombreux domaines et ne concernent pas que le monde du travail. Ainsi, j'écoutais l'autre jour un chercheur, qui

affirmait avoir développé un programme permettant d'évaluer, trois à quatre ans à l'avance, le risque de survenue du cancer du sein chez les patientes.

Aujourd'hui, il nous appartient de répondre à plusieurs questions fondamentales : les algorithmes font-ils la loi ? Leur présence suffit-elle à requalifier en contrat de travail le lien actuel entre travailleurs indépendants et plateformes de mise en relation ?

Ce dernier sujet a déjà été abordé et ne fait pas consensus aujourd'hui, d'autant que les acteurs eux-mêmes, les travailleurs indépendants, sont partagés, certains voulant rester sous ce statut, d'autres non.

C'est pourquoi la requalification globale prévue par le texte conviendra peut-être à une majorité d'entre vous, mes chers collègues des groupes de l'opposition sénatoriale. La majorité sénatoriale défendra, pour sa part, comme elle le fait depuis toujours, une position plus nuancée sur le sujet, un peu différente de celle de Mme la rapporteure.

Mme Pascale Gruny. – Je considère que cette proposition de loi arrive, hélas, un peu trop tôt, car une proposition de directive européenne sur le statut de ces travailleurs est en cours de discussion et pourrait aboutir dans quelques mois lors de la présidence espagnole de l'Union européenne. Il serait dommage de voter un texte qui pourrait entrer en contradiction avec cette directive, voire être caduc d'ici quelques semaines.

Je signale par ailleurs que le débat sur les risques de surveillance par les algorithmes n'est pas nouveau. La même question s'était posée – certains s'en souviennent – lorsqu'il s'est agi de placer des GPS dans les camions pour contrôler les chauffeurs routiers.

Mme Corinne Féret. – Nous avons déjà beaucoup travaillé sur ce sujet, qui est pleinement d'actualité, avec Monique Lubin et Olivier Jacquin.

Selon une étude récente, l'intelligence artificielle menace non seulement des emplois de première ligne, pour reprendre l'expression consacrée, mais également de nombreux emplois de cadres. Il est donc nécessaire de légiférer. Notre groupe soutiendra cette proposition de loi.

M. Philippe Mouiller. – Cette proposition de loi sera l'occasion de débattre en séance publique d'un véritable sujet, qui soulève beaucoup de questions sur l'évolution du travail en général et sur la situation des salariés en particulier. Nous partageons les inquiétudes que vous avez soulevées.

En revanche, les dispositions de cette proposition de loi ne tendent pas, selon moi, à améliorer le cadre existant. Dans le droit actuel, l'algorithme n'exonère pas l'employeur de sa responsabilité – ce point est pourtant l'objet de l'article 1^{er}. Le principe de non-discrimination, abordé dans l'article 2, est déjà inscrit dans le droit et il s'applique aux décisions algorithmiques – un certain nombre de juges ont été saisis dans ce domaine.

Au travers de l'article 3, il s'agit de requalifier le statut de certains travailleurs de plateforme en salariés. Or le juge intervient déjà en la matière. D'ailleurs, je crains que la rédaction de l'article 3 ne limite les pouvoirs du juge, en excluant un certain nombre de travailleurs de plateformes.

À mon sens, il s'agit d'un bon sujet, mais la proposition de loi ne répond pas aux problèmes soulevés ; au contraire, je crains qu'elle ne tende à créer une difficulté juridique.

Aussi, le groupe Les Républicains émet un avis défavorable, tout en saluant l'initiative de nos collègues du groupe CRCE de soulever un tel débat.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je remercie **Cathy Apourceau-Poly** d'avoir permis, au travers de ses constats, de clarifier la situation des travailleurs des plateformes. Pour autant, la classification instaurée par l'article 3 est-elle opportune ?

Nous nous abstiendrons, même si chacun votera selon son choix en séance.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – Ce sujet est l'occasion de réfléchir tous ensemble sur une question d'actualité.

Madame Gruny, nous avons déposé ce texte dans notre niche parlementaire non pas hier, mais voilà quel temps ; nous savons que, depuis, une réflexion similaire a été menée à l'échelle européenne et notre proposition de loi n'est pas incompatible avec ses orientations. D'ailleurs, nous savons que la mise en application des directives prend beaucoup de temps à l'échelle nationale. Nous souhaitons mettre en évidence des sujets bien précis.

Madame Puissat, le développement de l'intelligence artificielle conduit à une prise de décisions sans intervention humaine. Nombre d'algorithmes sont achetés par les entreprises ; certaines ne les réadaptent pas à leurs services – cela me fait penser aux 248 éditeurs de fiches de paye, dont les modèles étaient presque tous différents, que nous avons découverts, avec René-Paul Savary, lors de notre mission d'information sur l'unification du recouvrement social ; d'autres entreprises font apparaître, par l'utilisation qu'ils en font, des biais potentiellement discriminatoires dans ces algorithmes, comme cela a été le cas chez Amazon.

L'article 3 n'a pas pour objet de requalifier les travailleurs de plateformes en salariés. En revanche, il pourrait éclairer le juge dans son analyse du faisceau d'indices permettant de conclure à la présence d'un lien de subordination.

Ces trois articles ne tendent pas à refonder le système des algorithmes. D'ailleurs, ces derniers ne sont pas l'apanage des plateformes. Ils sont utilisés dans la vie de tous les jours. Les algorithmes font partie de la vie quotidienne des travailleurs et pas seulement chez *Amazon*.

En ce qui concerne l'article 3, il ne vise pas de secteur particulier, mais des modes d'organisation. Il précise que les plateformes qui exercent un contrôle juridique et économique sur les éléments essentiels de la relation ne peuvent pas être considérées abusivement comme des plateformes de mise en relation.

Je remercie Corinne Féret pour ses propos. Le sujet est en effet d'actualité et c'est la raison pour laquelle nous l'avons inscrit il y a déjà plusieurs mois dans un espace réservé au groupe CRCE.

MM. Vanlerenberghe et Mouiller considèrent que le texte n'apporte pas grand-chose. Nous souhaitons néanmoins pouvoir débattre sur les algorithmes, qui font désormais partie de notre vie quotidienne. J'ai bien compris que cette proposition de loi ne serait pas votée, mais elle a le mérite de poser le problème et d'ouvrir le débat sur un sujet dont les enjeux sont en effet bien plus larges que ceux que traite le texte. La réflexion sur l'intelligence artificielle doit aussi se poursuivre à l'échelle de l'Union européenne.

M. Alain Milon. – J’ai écouté avec attention la rapporteure et ceux qui se sont exprimés. Pour moi, l’intelligence artificielle doit libérer l’homme du travail ; or il semble que pour l’instant elle asservisse de nombreux travailleurs. Par manque d’information, je préfère m’abstenir sur ce texte.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er}, 2 et 3

Les articles 1^{er}, 2 et 3 ne sont pas adoptés.

La proposition de loi n’est pas adoptée.

Conformément au septième alinéa de l’article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Proposition de loi, adoptée par l’Assemblée nationale, visant à favoriser l’accompagnement des couples confrontés à une fausse couche - Désignation d’un rapporteur

La commission désigne M. Martin Lévrier rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par l’Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à favoriser l’accompagnement des couples confrontés à une fausse couche (n° 417, 2022-2023).

Proposition de loi portant amélioration de l’accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé - Désignation des candidats pour la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Catherine Deroche, Mme Corinne Imbert, M. Jean Sol, Mme Élisabeth Doineau, M. Bernard Jomier, Mme Émilienne Poumirol et M. Abdallah Hassani comme membres titulaires et de Mme Pascale Gruny, M. Laurent Burgoa, Mme Florence Lassarade, Mme Brigitte Devésa, Mme Annie Le Houerou, Mme Véronique Guillotin et Mme Laurence Cohen comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant amélioration de l’accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé.

La réunion est close à 12 h 35.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 29 mars 2023

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

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Avenir des concessions d'autoroutes - Audition de MM. Éric Jeansannetas, président, et Vincent Delahaye, rapporteur de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières (2020)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous sommes ravis d'accueillir ce matin, pour le lancement de notre cycle d'auditions sur l'avenir des concessions autoroutières, nos collègues Éric Jeansannetas et Vincent Delahaye, respectivement président et rapporteur de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, qui avait été créée à la demande du groupe Union Centriste.

La publication de votre rapport d'information en septembre 2020 avait fait grand bruit. La commission d'enquête avait alors mis en lumière le caractère déséquilibré des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) et ce, dès l'origine de la privatisation des autoroutes. Plus encore, et à l'appui d'une analyse indépendante, votre rapport concluait à une rentabilité importante des actionnaires, qui serait atteinte dès 2022 pour Vinci autoroutes et Eiffage. Vous aviez à cette occasion formulé six axes de recommandations, visant respectivement à renforcer le contrôle et la régulation du secteur autoroutier ; à assurer un contrôle plus étroit des marchés des SCA ; à négocier une amélioration du service rendu aux usagers compte tenu de la rentabilité élevée des SCA ; à assurer un suivi des conséquences de la crise sanitaire ; à préparer la fin des concessions, notamment en définissant une doctrine sur le « bon état cible » des biens de retour ; à anticiper la gestion future des autoroutes.

Depuis la publication de vos travaux, de nouvelles publications sont venues alimenter la réflexion sur l'avenir du secteur autoroutier. Je pense en particulier à la deuxième édition du rapport sur l'économie des concessions autoroutières, qui a été publié par l'Autorité de régulation des transports (ART) en janvier 2023, mais également au rapport de l'Inspection générale des finances sur le modèle économique des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui date de février 2021, mais dont l'existence n'a été révélée que récemment par *Le Canard enchaîné* et qui a « fuité » dans la presse il y a quelques jours.

Aussi, monsieur le président, monsieur le rapporteur, dans quelle mesure ces nouveaux éléments concourent-ils à une évolution de vos constats et recommandations formulés en 2020 ? L'arrivée à échéance des premiers contrats de concession se rapprochant, quelle est votre vision de l'avenir du secteur autoroutier à la lumière de ces nouveaux éléments de réflexion ?

La Première ministre a, lors de la présentation d'un plan d'avenir pour les transports, esquissé la piste d'une plus importante contribution du secteur autoroutier. Bruno Le Maire a pour sa part indiqué la semaine dernière avoir saisi le Conseil d'État sur la

possibilité de raccourcir de quelques années la durée de certaines des concessions. Quel est votre point de vue sur ces récentes déclarations ?

Avant de vous céder la parole, je précise que nous avons fixé une durée maximale d'une heure et quinze minutes pour chacune des auditions ce matin, car nous avons fait le choix d'entendre un grand nombre d'acteurs. C'est pourquoi, en accord avec les chefs de file de chaque groupe, nous avons convenu qu'un seul orateur par groupe politique interviendrait pour chacune des trois auditions de ce matin.

M. Éric Jeansannetas, président de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières. – La commission d'enquête constituée le 29 janvier 2020 a procédé à une vingtaine d'auditions des principaux acteurs du secteur – l'Autorité de régulation des transports, les ministres en poste lors de la privatisation et du lancement du plan d'investissement autoroutier –, mais aussi des usagers. Notre rapporteur a en outre procédé à une trentaine d'auditions techniques. La commission a rendu son rapport le 16 septembre 2020, lequel a fait l'objet d'un débat en séance publique le 6 mai 2021. Je vous remercie d'avoir remis ce sujet à l'ordre du jour de notre assemblée.

Vous avez rappelé, monsieur le président, les recommandations qui ont été faites dans ce rapport, qui n'était pas un rapport pour rien.

Alors que les tarifs ont augmenté l'année dernière, ils sont encore en hausse cette année, du fait de l'inflation. Cette hausse est jugée très importante compte tenu des difficultés que connaissent nos concitoyens et a remis le sujet en débat. Aussi avons-nous demandé à Clément Beaune il y a quelques semaines l'organisation d'une table ronde sur toutes les questions relatives aux autoroutes. Il a annoncé le lancement d'Assises sur l'avenir des concessions. Bruno Le Maire a lui-même ouvert un débat sur ce sujet – nous espérons qu'il ne s'agit pas d'un simple contre-feu – et demandé au Conseil d'État s'il était possible de raccourcir la durée de certaines concessions.

Nous avons pu, parfois, dire que ces contrats sont déséquilibrés et très favorables aux concessionnaires. Notre travail et nos conclusions tendaient à rééquilibrer la relation entre l'État et les concessionnaires. Nous ne rejetons pas le modèle concessif, même si des alternatives sont possibles. Il faut réfléchir au devenir des concessions et préparer leur fin. Nous avons le temps pour cela, sauf si la durée des contrats venait à être raccourcie après la requête du ministère de l'économie.

J'avoue être circonspect : cette annonce survient alors que notre pays traverse une crise sociale majeure. N'est-elle pas destinée à détourner l'attention ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières. – La commission d'enquête a permis de faire un point complet sur le dossier des concessions historiques – 9 000 des 12 000 kilomètres d'autoroutes – et de rééquilibrer le rapport de force entre l'État et les sociétés concessionnaires, principalement Vinci, Eiffage et Abertis. Quand on est concédant, on doit aussi avoir un poids. Or le poids de l'État était insuffisant.

Nous avons fait trois principales propositions.

La première était de ne surtout pas proroger les contrats existants et de mettre fin au système des travaux contre prorogation, contrairement à ce qui s'est fait en 2015 –

4 milliards de travaux ont été prévus contre une prorogation de trois ans. En fait, les sociétés d'autoroutes sont largement gagnantes, mais la collectivité est perdante. Le péché originel est que les contrats n'ont pas été modifiés lors de la privatisation. En 2002, Lionel Jospin, alors Premier ministre, a décidé d'ouvrir le capital des Autoroutes du Sud de la France (ASF) à hauteur de 20 %, le reste a suivi sous Dominique de Villepin. Il aurait alors fallu modifier les contrats et prévoir une clause de revoyure, ce qui n'a pas été fait. Pour ma part, je considère qu'il s'agit de contrats léonins, car on ne peut pas signer de contrat portant sur une durée d'une vingtaine d'années sans prévoir une clause de ce type. Sur ce premier point, je pense que l'action du Sénat a permis d'arrêter les projets de prorogation.

La deuxième proposition portait sur l'équilibre économique et financier des contrats, qui est le point central d'un contrat de concession. Or cet équilibre est toujours évoqué mais n'est jamais défini. Nous avons donc souhaité l'organisation d'une table ronde réunissant l'État, les concessionnaires et l'ART afin de définir cet équilibre. Pour notre part, nous avons considéré qu'il s'agissait de la rentabilité attendue par les actionnaires. Lorsque ces derniers ont investi en 2002, puis en 2006, ils se sont fixé comme objectif un taux de rentabilité de 8 %. Or les chiffres que nous communiquaient les sociétés d'autoroutes étaient toujours couverts par le secret des affaires ; nous ne pouvions pas les publier. Aussi avons-nous publié nos propres prévisions, qui ont été largement confirmées en 2021-2022. Nous avons pu ainsi calculer la rentabilité des actionnaires sur la durée des contrats.

Les sociétés d'autoroute vous diront que la rentabilité se mesure à la fin des contrats, mais il sera alors trop tard ! Aujourd'hui, on considère que Vinci aura atteint les 8 % à la fin de l'année 2023, Eiffage à la fin de 2024. Or les contrats d'Eiffage courent jusqu'en 2034, ceux de Vinci jusqu'en 2036. Abertis atteindra la rentabilité en 2031, année de fin de ses contrats.

L'Inspection générale des finances (IGF), dans son rapport qui devait rester secret, mais qui a fini par fuiter, a confirmé la méthodologie appliquée par la commission d'enquête du Sénat pour calculer la rentabilité pour les actionnaires. Elle fait état de quelques petites erreurs méthodologiques de la part de la commission d'enquête, mais je les conteste et j'écrirai à Bruno Le Maire à ce propos. Dans son rapport, l'IGF a repris les réponses du président d'Eiffage, qui ne concernaient pas la méthodologie elle-même.

L'IGF considère que la rentabilité atteindra 12 % à la fin des contrats – nous avons dit 11,3 %, nous sommes dans les mêmes eaux –, mais l'Autorité de régulation des transports l'estime à environ 7,6 %. Les sociétés d'autoroutes s'appuient donc sur l'ART et arguent qu'il n'y a pas de surrentabilité. En réalité, l'ART calcule une rentabilité par projet, mais le détail de ses calculs ne figure pas dans son rapport.

Pour notre part, nous calculons ce que l'investissement a rapporté aux actionnaires. Il faut avoir en tête ces différences de modes de calcul pour discuter de l'équilibre économique et financier. C'est important, car les sociétés concessionnaires peuvent remettre en cause les contrats si elles considèrent que l'équilibre financier n'est pas celui qu'elles avaient prévu à l'origine. Elles ont le droit de dénoncer le contrat.

Par parallélisme des formes, je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas dénoncer des contrats dès lors que l'équilibre économique et financier est atteint sur l'ensemble du contrat. Ainsi, Vinci atteindra 8 % de rentabilité en 2023, même si ce taux est ensuite de zéro jusqu'à la fin des contrats. Je considère donc que l'État peut exercer une pression sur les concessionnaires. Notre rôle aujourd'hui est de mettre la pression sur l'État et sur le

Gouvernement afin de rééquilibrer le rapport de force avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Notre troisième recommandation était de préparer l'avenir, même si les contrats vont à leur terme. Pour ma part, je ne souhaite pas qu'ils aillent à leur terme. À cet égard, je demanderai à Bruno Le Maire des détails sur sa saisine du Conseil d'État, dont je souhaite connaître la réponse. Si le Gouvernement joue la transparence, nous devrions l'obtenir. Je tiens à m'assurer que l'objectif est bien de réduire la durée des contrats actuels et non pas celle des contrats futurs, tout le monde s'accordant sur la nécessité de réduire la durée de ces derniers.

Pour ma part, je pense que le système des concessions est un bon système dès lors que l'on a de bons contrats et que l'on effectue un bon suivi. Or, en l'espèce, ce n'est pas le cas.

Il est important de préparer l'avenir. Va-t-on continuer avec le modèle des concessions ? Pour quelle durée ? Avec quel type de contrat ? Faut-il créer une société des autoroutes de France qui permette de récupérer de l'argent et de flécher ces ressources sur certaines dépenses, des routes et des infrastructures de transport ? Enfin, il faut absolument veiller à la remise des biens de retour en bon état à la fin de la concession. Or on a plutôt assisté à une baisse des investissements sur les dernières années de contrat, ce qui est assez classique.

J'ajoute enfin qu'il ne faut pas craindre les contentieux. Les sociétés d'autoroutes déposent toujours des contentieux. Elles sont ainsi actuellement en contentieux avec l'État concernant l'indexation des taxes d'aménagement, au motif qu'elle va leur coûter un milliard d'euros d'ici à la fin des contrats en 2036. Or il faut savoir que la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés de 33 % à 25 % va leur rapporter, sur la même durée, 7 milliards d'euros ! Elles déposent un contentieux pour un milliard d'euros, mais elles empochent tranquillement 7 milliards... Ces sociétés ont les moyens de payer beaucoup de juristes, avec de l'argent public d'ailleurs, celui des usagers. Il faut que la puissance publique montre qu'elle ne craint pas un éventuel contentieux et que le rapport de force s'inverse.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Selon vous, comment l'État doit-il aujourd'hui renégocier ces contrats ? Quelle est la marge de manœuvre du Gouvernement et que peut-il obtenir pour rééquilibrer les bénéfices et partager les gains d'exploitation ? Sans renégociation des contrats, à combien s'élèveraient les pertes pour l'État ?

À plus long terme, est-il envisageable de réduire au moins de moitié la durée des concessions et de prévoir des clauses de modération tarifaire en fonction des bénéfices et des seuils de rentabilité ? Quelles sont les pistes envisageables pour exploiter la rentabilité de ces sociétés au bénéfice des usagers (comme inclure dans les contrats une réduction significative des abonnements pour les trajets quotidiens domicile-travail) ?

Depuis la publication du rapport de la commission d'enquête du Sénat, avez-vous constaté une ouverture du Gouvernement, qui se rapprocherait du constat que vous avez fait et des recommandations que vous avez formulées ? En d'autres termes, pensez-vous qu'il existe aujourd'hui une volonté politique de s'attaquer à ces contrats ? Une volonté qu'il faudra encourager d'après ce que nous avons compris...

J'ai également quelques questions complémentaires en concertation avec collègue Philippe Tabarot. Que pensez-vous des rapports de l'IGF et de l'ART en comparaison avec vos propres conclusions qui avaient été jugées trop à charge en 2020 ? Feriez-vous les mêmes constats aujourd'hui ? Quel montant les concessionnaires pourraient-ils dégager pour les affecter au rail ?

M. Vincent Delahaye. – La commission d'enquête n'aurait pas de raison aujourd'hui de ne pas maintenir ses conclusions, rien n'ayant changé, à part une prise de conscience du Gouvernement.

Bruno Le Maire a reconnu à l'Assemblée nationale la semaine dernière qu'il y avait une surrentabilité, ce qu'il n'avait pas fait lorsque nous l'avions auditionné dans le cadre de nos travaux. On assiste donc à une prise de conscience, comme en témoigne la saisine du Conseil d'État, en partie grâce au travail que nous avons réalisé et à sa médiatisation, qui crée une pression pour que les choses évoluent. Parce que la volonté des sociétés d'autoroutes est que rien n'évolue d'ici la fin des contrats et même qu'ils puissent proroger leurs contrats actuels. Après avoir atteint les 8 % de rentabilité que j'ai précédemment évoqués, les sociétés concessionnaires bénéficieront d'après nous d'une surrentabilité dont le montant oscillera 30 et 35 milliards d'euros, à partir de la fin 2023 pour Vinci et à compter de fin de 2024 pour Eiffage. Une discussion doit avoir lieu sur le partage de la rentabilité entre les concessionnaires, l'État et les usagers.

L'État doit montrer sa volonté. Les concessionnaires ne sont pas tout puissants en raison des contrats qu'ils ont signés. Ces contrats peuvent être critiqués. Dominique de Villepin, à qui j'avais demandé pourquoi les contrats n'avaient pas été modifiés en 2006, avait dit qu'on ne pouvait le faire dès lors que le capital des Autoroutes du sud de la France avait été ouvert au secteur privé. C'est un peu court comme réponse ! Dès lors qu'un appel d'offres était lancé pour une autre partie du réseau autoroutier, il me semble que l'on pouvait modifier les contrats. On a voulu aller vite...

Ségolène Royal nous a dit qu'elle n'avait pas eu connaissance du contenu du protocole signé en 2015 avant de le lire dans la presse ! Elle a signé sans savoir ce qu'elle signait, ce qui est aberrant. Ce protocole prévoyait bien quelques modifications, mais à la marge. La clause sur les excès de rentabilité prévoit des cibles inatteignables, quelle que soit l'évolution du trafic.

Il ne faut pas s'en laisser compter et ne pas céder au chantage des sociétés concessionnaires sur les risques de contentieux. En 2015, Ségolène Royal avait pris la décision de manière unilatérale de geler les tarifs, ce qui mettait l'État en position de faiblesse dans la négociation, cette décision n'étant pas conforme aux contrats. Le rattrapage prévu ensuite s'est étalé jusqu'en 2023, pour un montant total plus important pour les automobilistes que si les tarifs avaient augmenté uniquement en 2015. Encore une fois, la négociation s'est faite trop rapidement en 2015.

C'est pour cela qu'il est important d'anticiper l'avenir comme vous le faites aujourd'hui et comme l'a fait la commission d'enquête. Il ne s'agit pas d'éliminer les sociétés privées ou de dire qu'elles ne doivent pas gagner d'argent, mais la rentabilité doit être raisonnable. On peut tout à fait imaginer se remettre autour de la table tous les trois ans et, si la rentabilité a varié de plus ou moins 5 %, discuter des conséquences.

Quant à la durée des contrats, elle dépendra des investissements que l'on demandera aux sociétés de réaliser.

Enfin, une partie des 30 à 35 millions d'euros de surrentabilité pourra être affectée au financement d'autres infrastructures de transport, mais je ne sais pas quelle part pourra aller au rail. C'est une question que votre commission doit examiner dans le cadre de ses travaux. Je me méfie de la création d'une nouvelle structure, qui entraîne des coûts supplémentaires.

Je ne comprends pas qu'une contribution « volontaire » au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ait été prévue. Il fallait prévoir une contribution, c'est tout.

M. Éric Jeansannetas. – Sur le contrôle des concessions, il y a eu un avant et un après 2015. La création de l'ART est un point très positif, des progrès ont été faits. Les concessionnaires étaient hostiles à sa création, mais ils l'ont acceptée. Des évolutions sont donc possibles. Le rapport de force peut être rééquilibré, sans jeter l'opprobre sur les grandes sociétés autoroutières, lesquelles font leur travail, mais au détriment des pouvoirs publics, leur rentabilité n'étant pas acceptable.

M. Hervé Gillé. – Quel est aujourd'hui le pouvoir de contrôle des travaux avant le retour des biens à la fin de la concession ?

N'est-il pas possible aujourd'hui d'inciter les concessionnaires à effectuer des investissements plus lisibles et plus massifs dans les mobilités durables ? Je pense au déploiement des bornes électriques, mais aussi à l'utilisation des délaissés autoroutiers.

L'AFITF n'a pas les compétences suffisantes aujourd'hui pour jouer le rôle d'un syndicat à l'échelon national. Faut-il transformer cette agence ou créer une nouvelle structure ?

Un certain nombre de syndicats régionaux n'ont pas les moyens d'accompagner une politique de projets à l'échelle régionale, en subsidiarité avec l'ensemble des parties prenantes. Ne pourrait-on pas avoir une part affectée à l'échelon régional, afin de développer une vision d'ensemble sur des projets qui nécessitent des schémas d'organisation et de planification ? On ne peut pas parler de mobilité à l'échelon régional sans schémas de mobilité régionaux, départementaux ou métropolitains.

M. Frédéric Marchand. – Je souhaiterais rappeler que nous avons des autoroutes en excellent état grâce à des grilles tarifaires qui incitent à l'investissement jusqu'en 2035, qui a toutefois le défaut majeur qui est que l'État n'a pas conservé la possibilité d'ajuster les tarifs en fonction du taux de rendement interne actionnaire.

Pensez-vous que le raccourcissement de la durée des contrats et l'instauration d'une clause de revoyure soient réalisables dans le cadre d'une négociation ou faut-il nécessairement attendre la fin des concessions ?

Dans quelle mesure est-il possible de mieux prendre en compte les objectifs de transition écologique ? Je pense notamment au maillage des bornes de recharge pour les véhicules électriques, à la prise en compte des voies réservées, notamment pour le transport partagé. Ces critères peuvent-ils faire l'objet de négociations ou doivent-ils être introduits lors du renouvellement de la concession ?

M. Gérard Lahellec. – Dans un contrat de concession, le concessionnaire est réputé porter quelques risques, que d'autres ne peuvent pas assumer. Quels avantages peut-il en tirer ? Avez-vous réussi à identifier les avantages que procure le modèle concessif ?

M. Pierre Médevielle. – Je rappelle que les sociétés autoroutières ont réalisé un investissement de départ de 40 milliards d'euros. En 2015, un cabinet mandaté par Ségolène Royal avait conclu à une rentabilité ahurissante, en occultant les investissements réalisés, la reprise de la dette et les années de déficit. Il est difficile de calculer la rentabilité.

Les prorogations sont évidemment un problème, mais elles entraînent des investissements ou sont des compensations lorsque l'État n'a pas tenu ses engagements.

En cas de reprise brutale, quelle serait la crédibilité de la parole de l'État ? La négociation est la solution, mais il est difficile de négocier quand on fait passer les concessionnaires pour des voyous dans la presse, quand on les stigmatise ! Le moment est-il propice à la négociation ? Ne vaudrait-il pas mieux attendre une accalmie ? À quelles conditions est-il possible d'abrèger la durée des concessions ? Quels candidats trouvera-t-on ensuite ? Si l'État reprenait les autoroutes, est-on sûr que les recettes seraient affectées aux investissements et à l'entretien des autoroutes, compte tenu de la situation budgétaire de notre pays ? Dans quel état finiraient nos autoroutes ? Il n'est pas certain que l'État dégagerait les mêmes recettes que des professionnels qui connaissent parfaitement leur métier !

M. Jacques Fernique. – L'ART, l'IGF et la commission d'enquête ont adopté des méthodologies différentes pour évaluer la rentabilité des concessions. Que faudrait-il mettre en place pour accroître la transparence et la clarté sur la rentabilité, au moins pour les parlementaires ?

Je sais que l'ART souhaite que l'État soit lié par ses avis.

Comment faire en sorte que les renégociations s'effectuent dans des conditions moins déséquilibrées ? Sachant que les contrats en cours ne font pas l'objet d'un bon suivi, comment arrêter les frais avant les échéances prévues tout en garantissant une bonne qualité des infrastructures, un réseau à jour et en bon état ?

Pour l'avenir, avec l'expiration des principales concessions, les péages seront remis en cause. Le Conseil d'orientation des infrastructures évoque, à règles européennes constantes, un risque de réduction des recettes de 50 % à 70 %. Alors que les recettes fiscales liées aux produits pétroliers vont perdre de leur importance du fait de la fin des moteurs thermiques, ne faut-il pas éviter un paradoxal renforcement de l'attractivité du mode routier ? Comment faire pour qu'une bonne partie des 30 à 35 milliards d'euros de surrentabilité aillent au rail ?

M. Vincent Delahaye. – On constate depuis 2015 une amélioration sensible de la vérification des travaux grâce à l'ART. Faut-il aller jusqu'à prévoir que l'avis de l'autorité s'impose au Gouvernement ? Je n'en suis pas sûr, mais il faudrait au moins que le Gouvernement dise pour quelles raisons il n'en tient pas compte.

Je pense que des investissements dans les mobilités durables peuvent être imposés aux concessionnaires dans le cadre de leurs contrats actuels.

On ne stigmatise pas les sociétés concessionnaires. Je pense qu'elles ont intérêt à négocier, or elles ne discutent de rien. Nous les avons auditionnées, mais elles pratiquent la

langue de bois, elles ne sont pas du tout transparentes. Elles ont tort et raisonnent à court terme. Leur stratégie est d'encaisser l'argent et d'attendre 2031 ou 2036. Ce n'est pas une bonne façon de faire. Ma stratégie est plutôt de leur mettre la pression, de leur montrer que la puissance publique doit défendre l'intérêt général. Défendre l'intérêt général, c'est conserver de bonnes autoroutes, modernes, qui s'inscrivent dans un plan de mobilité durable, peut-être dans un contexte de régionalisation.

Demandez donc à ces sociétés quel est, selon elles, l'équilibre économique et financier des contrats. Vous me direz si vous obtenez une réponse ! Elles ne s'engagent sur rien ! Elles considèrent que la rentabilité s'évalue à la fin des contrats. Je pense qu'elles ont intérêt à raisonner à long terme, car il serait dommage d'avoir à se priver de sociétés de qualité.

Bien entendu, il ne faut pas prévoir dans un contrat des conditions susceptibles de décourager toute candidature. L'avantage d'un contrat de concession, c'est qu'il permet de faire réaliser des investissements par une société privée qu'une collectivité publique ne peut pas faire. La société privée s'y retrouve en se faisant rémunérer. Honnêtement, l'État n'a pas montré des qualités de gestionnaire exceptionnelles dans beaucoup de domaines. Dès lors, pourquoi prévoir une gestion publique alors que des sociétés savent faire, à condition d'être bien encadrées ? Il faut toutefois un partenariat gagnant-gagnant.

Aujourd'hui, l'augmentation de 4,75 % des tarifs de péage permettra aux sociétés d'autoroute de réaliser 300 millions d'euros de profits supplémentaires par an, soit 3 milliards d'euros en dix ans !

Je ne tape pas sur les sociétés d'autoroutes, je dis simplement que, en l'occurrence, le rapport normal entre un concédant et les concessionnaires n'est pas respecté. Le concédant a aussi des pouvoirs, il ne doit pas simplement dire *amen* aux concessionnaires.

Faut-il une nouvelle structure, créer un syndicat ou faire évoluer l'AFITF ? Pour ma part, je pense qu'il faut faire évoluer l'AFITF et lui permettre de bénéficier de contributions obligatoires.

Enfin, je considère que la méthodologie que nous avons employée pour calculer la rentabilité pour les actionnaires a en quelque sorte été validée par l'Inspection générale des finances. L'ART fait un autre calcul, mais je ne le comprends pas. J'aimerais disposer des éléments permettant de le vérifier.

La réglementation européenne est un vrai sujet, qu'il faut approfondir. Un accord a été conclu à l'échelon européen à la suite d'un contentieux entre les Autrichiens et les Allemands. Il a été décidé qu'il ne devrait plus être possible de mettre en place des péages dès lors que les infrastructures sont amorties. Il faut éviter cela. Les autoroutes gratuites ne sont pas une bonne solution, elles favorisent l'utilisation des voitures. Notre pays est très traversé par les véhicules étrangers, on ne peut pas se priver de leurs contributions financières.

L'objectif aujourd'hui est de mettre fin à l'augmentation inconsidérée des tarifs des péages et de récupérer une partie de ces sommes pour faire autre chose.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci pour ce débat intéressant et fondamental. Il va nous falloir également évoquer le sujet de la décarbonation des autoroutes.

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.

**Avenir des concessions d'autoroutes – Audition de M. Pierre Coppey,
président de Vinci Autoroutes (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.

**Avenir des concessions d'autoroutes – Audition de M. Arnaud Quémard,
directeur général de la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France
(Sanef)**

M. Jean-François Longeot. – Nous en venons à la dernière audition de cette matinée consacrée à l'avenir des concessions autoroutières. Nous accueillons M. Arnaud Quémard, directeur général de la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (Sanef), qui exploite environ 1 800 kilomètres d'autoroutes.

À titre liminaire, je rappellerai que par ce cycle d'auditions qui débute aujourd'hui, notre commission souhaite anticiper la fin des contrats de concessions autoroutières et réaliser le bilan des concessions telles qu'elles ont été pensées et mises en œuvre jusqu'à présent.

Dans cette perspective, je souhaiterais vous interroger sur les quatre mêmes points que ceux évoqués avec Pierre Coppey.

Ma première question est de nature prospective. Comment appréhendez-vous la fin des contrats de concessions et comment l'anticipez-vous ? Comment vous préparez-vous à la restitution des biens ? Où en sont les inventaires des biens de retour et l'élaboration de la définition d'une doctrine quant au « bon état cible » de ces biens ?

Ma seconde question porte sur la rentabilité des concessions, sujette à de nombreux commentaires. Plusieurs rapports, notamment celui de l'inspection générale des finances (IGF) – qui a récemment « fuité » dans la presse – tendent à montrer que certaines sociétés de concessions autoroutières (SCA) ont des taux de rentabilité bien supérieurs à ce qui était prévu par les contrats de concessions. Certains suggèrent d'étudier l'opportunité de raccourcir la durée des contrats. Bruno Le Maire a indiqué avoir saisi le Conseil d'État de cette question. Que répondez-vous à de tels discours et propositions ?

Ma troisième question porte sur la fiscalité des autoroutes. La Première ministre a évoqué l'idée de faire davantage contribuer le secteur autoroutier au plan d'avenir pour les transports, notamment en faveur du mode ferroviaire. Quel regard portez-vous sur cette proposition ? Je rappelle que les sociétés concessionnaires d'autoroutes remettent en cause, depuis 2021, le versement de la contribution volontaire exceptionnelle à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France) compte tenu de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire sur l'inflation. Faut-il s'attendre à une

réaction similaire si de nouvelles taxes étaient prévues ? Des discussions avec le Gouvernement ont-elles déjà été engagées sur ce point ?

Quels sont enfin les moyens consacrés à la décarbonation des autoroutes ? Avez-vous estimé les besoins totaux en la matière ?

M. Arnaud Quémard, directeur général de la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France. – Les concessions autoroutières remontent aux années 1950. Le groupe Sanef, par exemple, existe depuis 1963. Ce modèle a permis de réaliser des investissements importants et de construire un réseau d'excellente qualité, non pas avec l'argent des contribuables, mais grâce à de la dette et sur le modèle vertueux de l'utilisateur-payeur, par lequel les utilisateurs, qu'ils soient français ou étrangers, contribuent au remboursement des investissements ainsi qu'au financement de l'entretien.

De nombreux pays étrangers saluent la qualité de nos infrastructures autoroutières et de leur entretien.

La durée des concessions consenties, de 60 ans, doit être appréciée au regard de la masse d'investissements nécessaire à la construction des 10 000 kilomètres d'autoroutes qui desservent l'intégralité du territoire.

Par ailleurs, dans un moment où l'on considère les concessionnaires comme des rentiers, je rappelle qu'ils assument des risques. Dans les années 1970, du fait de la baisse du trafic et du renchérissement du coût des travaux, les chocs pétroliers ont entraîné la faillite de 5 concessionnaires sur 6.

Nous avons du reste subi un choc comparable l'année dernière, quand le prix des travaux de chaussée a augmenté de 20 % du fait de l'inflation. Le trafic de poids lourds, fortement impacté par la crise de 2008, n'a retrouvé son niveau d'avant la crise qu'en 2019.

Plus récemment, après les crises des Gilets jaunes et du covid, la société des autoroutes Paris-Normandie, qui s'est trouvée dans l'incapacité de subvenir aux besoins de construction de l'autoroute A14 – notamment les travaux du grand tunnel sous la forêt de Saint-Germain – du fait de l'explosion des coûts et s'est vue menacée de faillite, a été adossée au groupe Sanef.

On entend souvent que les autoroutes ont été privatisées alors qu'en réalité, les actions des sociétés d'autoroute ont été vendues par le biais d'un appel d'offres.

Par ailleurs, depuis 2015, l'État a resserré le cadre législatif et contractuel des concessions. La loi Macron de 2015 a notamment doté l'Autorité de régulation des transports (ART), créée en 2009, de compétences dans le secteur autoroutier concédé. Son travail est unanimement reconnu. Sous la houlette de l'ART, les avenants aux contrats récents contraignent davantage les taux de rentabilité interne (TRI). De plus, le concédant a considérablement renforcé les contrôles au travers du rehaussement des indicateurs de bon état, d'entretien et de sécurité.

Depuis de nombreuses années, les résultats de la Sanef sont très au-dessus des normes retenues pour chaque indicateur. Par un avenant signé en janvier dernier, nous avons en outre été la première société d'autoroutes à intégrer une annexe relative au bon état d'entretien de notre patrimoine en fin de concession. Comme vous le savez, les contrats originaux contiennent une phrase très générale prévoyant que les autoroutes doivent être

rendues en bon état. Suite à un travail important avec notre concédant, nous avons défini par des indicateurs indiscutables la notion de bon état d'entretien en fin de concession, dans la droite ligne des indicateurs qui sont aujourd'hui vérifiés par l'État et sur lesquels nous sommes pénalisés si nous n'atteignons pas ces niveaux.

Pour répondre à votre question, monsieur le président, la préparation à la remise du patrimoine qui nous a été concédé passe ainsi des discussions techniques avec des ingénieurs en travaux publics. Le réseau Sanef est à ce jour en excellent état et propre à être remis.

Le contrat de concession prévoit qu'un audit soit réalisé 7 ans avant la fin de la concession. Nous avons déjà commencé à échanger des éléments avec les services de l'État, avec lesquels nous entretenons un dialogue constant. Le travail important qui doit être mené sera facilité par la contractualisation d'éléments techniques que nous avons commencée – celle-ci permettra notamment d'éviter de longs contentieux.

Je rappelle du reste que si seulement 15 % du réseau national non concédé est considéré comme en bon état, 85 % du réseau concédé est considéré comme en bon état, en particulier en ce qui concerne les ouvrages d'art – une grande part de Français sont d'ailleurs très satisfaits de la qualité du réseau autoroutier. Sur le réseau non concédé, un tiers des ouvrages d'art nécessitent une réparation urgente, et 7 % présentent un risque d'effondrement. Or il s'écoule en moyenne 22 ans entre la détection d'un défaut et sa réparation sur le réseau non concédé.

L'avenir des concessions relève d'un choix stratégique de l'État.

Faut-il continuer à collecter le péage ? Pour ma part, j'estime que c'est un mécanisme juste, mais qu'il a sans doute besoin d'être adapté en fonction des territoires, notamment en zone périurbaine.

Les recettes dégagées doivent-elles financer les autres modes de transport ? C'est déjà le cas, mais la directive Eurovignette, qui entrera prochainement en vigueur, contraindra la marge de manœuvre de l'État en matière de péage.

Le choix du modèle contractuel ou d'un autre modèle relève également de la stratégie de l'État. J'estime que le modèle contractuel, qui a montré tous ses avantages, doit perdurer, peut-être avec un meilleur encadrement de la responsabilité et des contrôles renforcés, tout en gardant un caractère attractif pour des investisseurs, qui ne sont pas que des investisseurs français.

Les concessions étant de tailles très différentes, un redécoupage géographique s'impose afin de les rendre plus homogènes, tout en respectant une taille critique en deçà de laquelle les concessionnaires devraient nécessairement être adossés à de grands groupes.

Enfin, les concessions pourraient être consenties pour des durées plus courtes, mais toujours en fonction des montants à investir.

Certains enjeux environnementaux, notamment la décarbonation des transports, ne pourront pas attendre la fin des concessions, soit 2031 pour ce qui concerne Sanef. Les usagers du réseau Sanef sont responsables de 1,8 % des émissions de CO₂ totales de la France, pour moitié du fait des véhicules légers et pour moitié du fait des poids lourds.

En ce qui concerne les véhicules légers, nous avons installé des bornes de recharge électrique à très haute puissance sur nos 72 aires de service. Elles permettront de faciliter la décarbonation des véhicules légers.

Si nous ne disposons pas à ce jour de solution mature pour la décarbonation des poids lourds, nous expérimentons, dans le cadre d'un partenariat avec Ceva (anciennement GEFCO) et Engie, des solutions permettant d'exploiter sur les réseaux autoroutiers des camions électriques sur le principe des relais de poste, avec des bornes de recharge haute puissance tous les 400 kilomètres et des tracteurs interchangeables.

Je ne suis pas en mesure d'évaluer le montant des investissements qui seront nécessaires avant la fin des concessions pour la décarbonation. Nous y sommes déjà très engagés, puisque nous sommes en train de construire des pôles d'échange multimodaux, des voies réservées, et que nous sommes en pointe sur le covoiturage ou encore sur la protection de la biodiversité.

L'enjeu collectif qui s'impose à nous aujourd'hui est de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain et de continuer à profiter de cet outil extrêmement efficace que sont les concessions autoroutières. Celles-ci sont un facteur de compétitivité de notre pays et un élément clé de son industrialisation, sans compter que l'autoroute est et restera sans doute encore pour de longues années le vecteur de transport de millions de Français au quotidien. En tout état de cause, je crains qu'un autre modèle soit moins vertueux.

Mme Nadège Havet. – En janvier dernier, l'Autorité de régulation des transports a préconisé, dans un rapport consacré à l'économie des concessions autoroutières, le raccourcissement des contrats afin de permettre des remises en concurrence plus régulières. Indiquant que le calcul effectué il y a 15 ans était erroné et que système actuel permettait à certains acteurs de profiter de « surrentabilités », Bruno Le Maire a saisi le Conseil d'État.

Dans son rapport, l'ART ne remet pas en question le système en tant que tel, mais préconise des contrats plus courts, notamment lorsque peu de travaux s'imposent. Quel est votre positionnement à ce sujet ?

Par ailleurs, quel volume et quel type d'investissements seront selon vous nécessaires pour adapter le réseau au changement climatique ?

M. Gérard Lahellec. – Je n'ai pas la moindre réserve quant aux partenariats que des institutions, l'État ou des collectivités peuvent construire avec un groupe comme le vôtre. Les exemples du viaduc de Millau et de la ligne à grande vitesse (LGV) Bretagne-Pays de la Loire montrent que les concessionnaires autoroutiers peuvent aussi avoir le souci du développement des modes de transport alternatifs à la route.

De tels partenariats public-privé seront essentiels pour relever collectivement les défis qui sont devant nous.

J'ajoute que je n'ai, pour ma part, aucun doute sur la pertinence du modèle concessif.

Pour autant, un groupe comme le vôtre ne peut pas être insensible au contexte agité dans lequel nous sommes, aux échos qu'il a eus dans la presse et aux propos tenus par le ministre Le Maire. Dans ce contexte, je ne doute pas que vous ayez quelque idée des dispositions qui pourraient être envisagées pour remédier aux difficultés liées notamment sur

la question des marges contractuelles. Quelles adaptations vous paraîtraient de nature à rétablir un peu de sérénité ?

M. Pierre Médevielle. – Je regrette certains rapports à charge qui amènent régulièrement leur lot de polémiques et d’indignation et vous font traverser des zones de turbulence. En période d’inflation, on a tendance à stigmatiser les entreprises qui font « trop » de bénéfices, qu’il s’agisse des fournisseurs d’énergie ou des sociétés d’autoroutes. Pour ma part, j’estime que des entreprises qui font des bénéfices sont des entreprises qui investissent et offrent de l’emploi.

Le modèle actuel ne pourra être reconduit que dans un climat apaisé. Aucune négociation ne pourra aboutir tant que les concessionnaires seront livrés en pâture à la presse.

J’estime également que nous avons besoin d’un partenariat entre l’État et les concessionnaires pour aborder le virage de la transition énergétique, et que des solutions seront trouvées en ce qui concerne la décarbonation des poids lourds, que celles-ci passent par l’électrique ou l’hydrogène.

J’en viens donc à ma question : que pensez-vous du rapport de la commission d’enquête de Vincent Delahaye et Éric Jeansannetas et de ses conclusions ?

M. Jacques Fernique – Comme vous l’avez indiqué, il est impératif d’avoir un réseau performant, de bonne qualité et, chose nouvelle, résilient aux impacts très forts du réchauffement climatique.

Il convient également que les contrats en cours ainsi que ceux qui suivront garantissent des conditions de coopération entre le public et le privé moins déséquilibrées, qu’ils cadrent mieux les écarts par rapport à l’équilibre économique et financier, qu’ils assurent un suivi partagé et transparent et qu’ils comportent des clauses de revoyure afin de rectifier ce qui s’impose.

Vous avez indiqué qu’il ne fallait pas jeter le bébé avec l’eau du bain. Notre souci est aussi que le bébé soit bien lavé, qu’il le soit régulièrement et que le coût de l’eau ne soit pas exorbitant au profit de quelques-uns.

Il faut enfin accélérer la décarbonation, la transition vers l’électromobilité et l’évolution de l’usage de la route en réduisant l’autosolisme et en améliorant l’efficacité du transport routier de marchandises.

Dans ce cadre, il faut rééquilibrer la compétition entre la route et le rail. La route doit contribuer au financement des investissements du rail, mais avec la directive Eurovignette, le potentiel de péage n’est pas assuré à l’avenir –les recettes pourraient être réduites de 50 à 70 % –, *a fortiori* si l’on n’en élargit pas le périmètre.

Comment réussir effectivement la décarbonation ? Comment assurer un abondement bien plus important de la route pour les investissements dans les modes de transport durables, en particulier le rail ?

M. Bruno Belin. – Il n’est pas question de s’en prendre au bébé, bien au contraire ! Les sénateurs de province que nous sommes savent combien les autoroutes sont essentielles pour les territoires que nous représentons.

Pour autant, le modèle de rentabilité des concessions autoroutières interroge. Faut-il diminuer la durée et le coût des concessions ? Quel est selon vous le modèle idéal ? Comment améliorer le service rendu ?

Dans le contexte d'inflation que nous connaissons, comment envisagez-vous une adaptation des tarifs ?

Quel est votre plan de déploiement des bornes électriques ? Plus généralement, quelle est votre trajectoire d'investissement pour les prochaines années ?

M. Olivier Jacquin. – Bruno Le Maire a annoncé la semaine dernière qu'il saisissait le Conseil d'État pour faire suite aux recommandations formulées par l'IGF. Quelle est votre appréciation des trois scénarios préconisés – la diminution de la durée des contrats, le prélèvement sur les bénéfices ou la baisse des tarifs de péages ?

Notre collègue Vincent Delahaye, dont je salue l'engagement sur ce dossier, indique que l'investissement de 30 à 35 milliards d'euros supplémentaires d'ici à la fin de ces contrats permettrait de rétablir une forme d'équilibre. Est-ce selon vous une solution, par exemple pour accélérer le verdissement ou développer le flux libre ?

Selon vous, de combien de temps doit disposer la puissance publique pour mettre fin aux contrats de concessions en cours et envisager de nouveaux contrats ?

Avec des chercheurs, j'ai interrogé le Gouvernement sur le non-respect de l'article R. 3131-4 du code de la commande publique, qui précise que les concessionnaires doivent produire chaque année un rapport comportant notamment un inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service concédé. Avez-vous produit un tel rapport ? Si tel n'est pas le cas, comment le justifiez-vous ?

Je viens par ailleurs de déposer une proposition de résolution sur la création d'un modèle alternatif à celui déséquilibré des concessions que nous connaissons aujourd'hui. La commission d'enquête de 2020 a montré que l'une des principales causes de ce déséquilibre tenait à l'inclusion du risque « trafic » au modèle concessif autoroutier. Ceci explique en grande partie le niveau élevé des TRI, que même le ministre Le Maire n'arrive plus à justifier.

Vous exploitez la concession Leonord, à Lyon, dans le cadre d'un contrat qui n'inclut pas ce risque « trafic », et qui prouverait donc que les autoroutiers y trouveraient tout de même leur compte, puisque le marché a été pourvu. Ce modèle est-il attractif pour vous ? Que pensez-vous de la suppression de ce risque dans les contrats ?

Je vous propose enfin, monsieur le président Longeot, d'organiser conjointement avec la commission des finances, l'audition des ministres Le Maire et Beaune. Je souhaite en effet leur demander pourquoi ils se réveillent seulement aujourd'hui, alors que le rapport de l'IGF date de 2021.

M. Arnaud Quémard. – Selon le rapport de l'IGF, certains concessionnaires auraient une rentabilité supérieure à celle qui est prévue contractuellement, tandis que le TRI « actionnaires » du groupe Sanef se situerait dans l'ordre de grandeur de ce qui était prévu. Ce rapport ne faisant pas état du modèle financier qui a permis d'établir ces données, je suis incapable de vous dire si elles sont exactes, mais je constate que l'IGF et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) eux-mêmes les manient avec précaution.

Il reste que la rentabilité du groupe Sanef et, partant, de son actionnaire Albertis est peu ou prou celle qui avait été prévue à l'origine. En réalité, nous avons même réalisé 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires en moins par rapport à ce qui était prévu dans le modèle initial. C'est donc en quelque sorte 1 milliard d'euros que les usagers n'ont pas payés.

Je n'ai pas de commentaire particulier à formuler sur les propositions de l'IGF, si ce n'est qu'il n'existe pas, dans les contrats de concessions, de clause permettant, sur la base d'une supposée surrentabilité de l'actionnaire, de réduire. Il existe une disposition qui permet de réduire la durée de la concession moyennant une juste compensation, qui se finirait à dire d'expert. La solution fiscale me paraît injuste, car elle s'appliquerait de manière homogène aux sociétés autoroutières privées, dont les rentabilités diffèrent, ainsi qu'à l'unique société d'autoroute, Cofiroute, qui n'a jamais été privatisée.

J'en viens à la question des tarifs. À la demande du ministre des transports, nous avons mis en place des formules d'abonnement efficaces, qui permettent aux usagers de bénéficier de 40 % de réduction sur les trajets du quotidien. Par ailleurs, afin d'encourager la décarbonation, les véhicules électriques bénéficient d'une réduction de 5 % sur l'ensemble des tarifs de péage.

En un peu moins d'un an et demi, nous avons installé près de 500 bornes à haute puissance sur les réseaux du groupe Sanef. Ces bornes font l'objet de sous-concessions dont le preneur aura l'obligation d'adapter le nombre de bornes en fonction du taux d'occupation.

Pour ce qui concerne les poids lourds, le règlement européen sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs (Afir) rendra prochainement obligatoire l'installation de bornes de recharge. Les concessionnaires ne pourront pas prendre en charge seuls les lourds investissements qui s'imposeront – cela nécessitera non seulement la création d'aires de service spécifiques, mais aussi la fourniture de volumes d'énergie importants –, d'autant que ces investissements devront s'inscrire dans un schéma directeur global.

Si le développement du véhicule électrique a pu commencer en milieu urbain sur de petites distances et avec des temps de chargement longs, il n'en est pas de même pour les poids lourds. Je ne connais pas la solution, mais je peux vous dire que le groupe Sanef a été l'un des premiers concessionnaires autoroutiers à prendre attache avec les services de l'État pour anticiper les conséquences de ce règlement européen.

L'autosolisme a également été évoqué. C'est l'un des grands enjeux pour le périurbain. L'avenant que nous avons signé en janvier prévoit des investissements dans des pôles d'échanges multimodaux de manière à permettre le passage de modes de transport individuels à des modes de transport collectif sur de grands parkings de covoiturage.

Nous sommes par ailleurs les premiers à avoir effectué la conversion d'une autoroute – l'A13 – en flux libre, qui permet des gains de temps, mais aussi d'argent et de carburant.

La décarbonation passera par un ensemble de mesures, et nous devons trouver les moyens de réaliser ces investissements maintenant, sans attendre la fin des concessions. Cela suppose de construire des partenariats entre les concessionnaires et l'État. Je tiens d'ailleurs à préciser que si des déséquilibres ont pu être pointés dans le passé – les avenants à nos contrats sont du reste désormais soumis à l'ART puis au Conseil d'État –, nous avons une relation de travail de bonne qualité avec les services de l'État.

En tout état de cause, nous ne construirons pas l'avenir en opposant les actionnaires et les usagers. Je ne veux pas m'étendre sur le sujet car la Sanef n'est pas concernée, mais la surrentabilité qui est reprochée à certains groupes tient davantage à la variation des taux d'intérêt qu'au trafic. Si les taux d'intérêt avaient doublé depuis la privatisation, l'IGF n'aurait sans doute pas produit un rapport pour alerter sur des rentabilités trop faibles.

J'en viens aux modèles de concessions. Le groupe Albertis exploite des concessions dans le monde entier, et parfois de manière beaucoup plus encadrée qu'en France, par exemple au Chili ou en Italie, où il existe des clauses de revoyure tous les 5 ans. Il est tout à fait possible de concilier la qualité de la gestion privée, un transfert de risque raisonnable et des clauses de revoyure plus rapprochées.

Il faut certes réinventer le modèle des concessions, tout ne n'obérant pas l'avenir. Il reste un outil efficace qui doit être utilisé au maximum pour faire face aux enjeux de décarbonation.

J'ajoute que la signature de l'État doit être fiable. Vous avez évoqué la hausse de la taxe d'aménagement du territoire. Le groupe Sanef étant engagé dans un contentieux à ce sujet, je n'en dirai qu'un mot. Nos contrats comportent une clause de stabilité de la fiscalité spécifique que l'État est tenu de respecter. En 2015, le gel des tarifs autoroutiers, décidé par le ministre de l'écologie de l'époque, a constitué une grave entorse aux contrats. Si nous voulons attirer des investisseurs étrangers dans le cadre d'une mise en concurrence à l'horizon 2030, il faut que l'État respecte ses engagements contractuels.

Dans le monde entier et depuis les années 1950 en France, le développement des infrastructures est financé par de la dette. Dans les années 1990, la dette des autoroutes avait atteint le même niveau que celle de la SNCF. Grâce au modèle des concessions, et quoi qu'il en soit du taux d'intérêt, nous rendrons à la fin de la concession des sociétés autoroutières libres de toute dette alors que lorsqu'elles étaient fortement endettées lorsque nous les avons reprises en 2006. C'est l'un des grands avantages de la concession, qui comme je l'ai indiqué, est un modèle vertueux.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie de la clarté de vos propos.

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

La réunion est close à 12 h 15.

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

Mercredi 29 mars 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Rapport Universités et territoires – Audition de MM. Clément Hénin, rapporteur, Philippe Hayez, président de la section Enseignement supérieur et recherche, et Philippe Rousselot, président de la section Enseignement scolaire, jeunesse et sport, de la troisième chambre de la Cour des comptes

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous accueillons ce matin trois magistrats de la Cour des comptes, venus nous présenter le rapport public thématique *Universités et territoires*, publié en février dernier : M. Clément Hénin, rapporteur, M. Philippe Hayez, président de la section Enseignement supérieur et recherche, et M. Philippe Rousselot, président de la section Enseignement scolaire, jeunesse et sport, de la troisième chambre.

La perspective territoriale de leur travail intéresse tout particulièrement notre commission. L'ancrage territorial des établissements d'enseignement supérieur était d'ailleurs au cœur des travaux menés il y a deux ans par la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante, présidée par Pierre Ouzoulias et dont j'étais le rapporteur.

Le rapport *Universités et territoires* fait le constat d'un paysage universitaire marqué par de nombreuses fractures historiques, territoriales, sociales et juridiques, qui se sont accentuées depuis une dizaine d'années. La Cour des comptes recommande de renouveler les modalités de pilotage et d'allocation des moyens par l'État, afin qu'elles soient mieux adaptées aux spécificités de chaque établissement.

Ce diagnostic n'est pas éloigné du nôtre. En particulier, le rapport souligne la répartition inégale des moyens entre universités et soulève la question de l'appellation même d'université ; il dresse le bilan des campus connectés et appelle à une clarification du rôle des recteurs délégués à l'enseignement supérieur. Autant de problématiques qui sont au cœur de nos propres réflexions.

La première série de questions sera posée par notre collègue Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Enseignement supérieur ».

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, diffusée en direct sur le site internet du Sénat.

M. Philippe Hayez, président de la section Enseignement supérieur et recherche de la troisième chambre de la Cour des comptes. – La Cour des comptes est toujours honorée de pouvoir présenter ses travaux devant les commissions du Parlement. C'est, pour ma part, la première fois que je me livre à cet exercice, ayant pris mes fonctions récemment.

À l'automne 2019, le rapport de la Cour sur l'autonomie financière des universités a été présenté à la commission des finances du Sénat.

La France compte environ 75 universités, de tailles très variables. La population étudiante se monte à 3 millions de personnes, dont plus de la moitié est rattachée à une université au sens strict ; elle devrait croître jusqu'en 2025. La France consent pour son enseignement supérieur une dépense de l'ordre de 6 % de son PIB, un niveau inférieur à celui de l'Allemagne et à la moyenne de l'OCDE. Cette dépense se concentre principalement sur la mission « Enseignement supérieur », qui regroupe 29 milliards d'euros de dépenses budgétaires.

Nos universités ont des ambitions mondiales – nous sommes dans la saison des classements... –, mais leur ancrage dans les territoires est également une dimension importante. Mes collègues vont vous présenter nos constats et nos recommandations **à cet égard**.

M. Philippe Rousselot, président de la section Enseignement scolaire, jeunesse et sport de la troisième chambre de la Cour des comptes. – Je suis le contre-rapporteur de ce travail, qui s'inscrit dans le sillage de la note d'enjeux structurels « Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités », publiée par la Cour en octobre dernier. Cette note creusait le sillon de l'autonomie des universités et posait plusieurs questions sur la relation avec les territoires. Le rapport que nous vous présentons en documente les orientations, confortant la plupart d'entre elles et en tempérant quelques-unes.

Nous pensions d'abord intituler cette enquête « L'enseignement supérieur et la recherche et les territoires ». Devant l'ampleur du sujet, nous avons décidé de le restreindre aux universités.

Qui dit territoires dit géographie, donc aussi histoire. Nous avons essayé de montrer comment s'est progressivement construite la territorialité des universités. Dans le passé récent, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, de 2007, constitue une étape charnière. Aujourd'hui, il est difficile de s'y retrouver entre l'objectif d'assurer l'accès à l'enseignement supérieur partout en France et la faible couverture en universités de certains territoires – nous parlons de « déserts universitaires ».

Nous nous sommes intéressés à la déconcentration, en particulier à la relation entre les rectorats et les universités, et à la décentralisation. Nous nous sommes penchés aussi sur l'inscription des universités dans leur tissu économique.

Toutes les universités ont été interrogées ; le taux de réponse est très satisfaisant, supérieur à 65 %, avec des réponses très documentées. Nous avons également mené un sondage auprès d'entreprises ; nous avons reçu plus de 400 réponses, grâce auxquelles nous avons commencé à cerner la perception des universités par les entreprises. Sur le plan opérationnel, ce travail a été mené de février à juillet 2022 ; les six mois suivants sont ceux de la procédure et de la contradiction.

Il s'agit non pas d'un travail définitif, mais d'un premier pas. Nous avons laissé de côté des domaines essentiels, comme la recherche et l'innovation – je pense aux vallées de la chimie et de la cosmétique ou encore aux réussites autour du bois à Limoges et des hydrocarbures à Pau. De même, nous avons à peine effleuré les notions d'impact et de modélisation. Sans parler de l'immobilier universitaire, dont ce rapport ne traite pas alors

qu'il s'agit d'une question centrale – il est vrai que nous avons publié, il y a quelques semaines, un rapport spécifique sur la question.

Dans sa réponse, la ministre, Mme Retailleau, ne conteste pas la plupart de nos observations ; elle explique que l'esprit du rapport est en partie traduit par la réflexion en cours au sein du ministère, notamment par la mise en place des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp). Quant à France Universités, elle a exprimé une satisfaction globale, en regrettant que nous ne soyons pas allés assez loin sur la question de l'autonomie. Cette appréciation me paraît un peu rapide : ce n'est pas parce qu'on n'utilise pas le mot toutes les trois phrases qu'on ne parle pas de la notion. France Universités regrette en outre que nous ne traitions pas assez d'évaluation, ce qui est vrai. Le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) a formulé la même remarque ; il considère que l'évaluation est au cœur de toutes les solutions – nous le prenons au mot...

M. Clément Hénin, rapporteur de la Cour des comptes. – Comme M. Rousselot l'a expliqué, nous nous sommes intéressés aux liens entre l'enseignement supérieur et les territoires, en laissant de côté, à contrecœur, la recherche.

L'accès à l'enseignement supérieur est marqué par de grandes disparités géographiques. Ainsi, le taux de diplômés chez les 25-34 ans décroît à mesure qu'on s'éloigne des grandes villes. La présence d'un établissement d'enseignement supérieur fait augmenter ce taux de façon locale, preuve des liens entre politiques d'aménagement du territoire et politiques d'enseignement supérieur.

Le concept même d'université est éclaté dans des réalités très diverses. De fait, les établissements qui ont ce titre en partage n'ont plus grand-chose en commun. Les universités héritent de disparités historiques en matière de finances, de profils étudiants et de place dans la recherche. Ces disparités ont été récemment accentuées, notamment par les investissements d'avenir, destinés à créer dix à vingt universités d'excellence en recherche. Les petites universités, celles qui accueillent moins de 20 000 étudiants, ne sont plus en mesure de capter ces financements sélectifs pour mener leurs recherches dans l'ensemble des disciplines.

Pour prendre en compte ces disparités, les universités se sont regroupées : Association des universités de recherche, Association des universités de recherche et de formation, petites et moyennes universités...

La possibilité de créer des établissements publics expérimentaux, prévue par l'ordonnance Vidal de 2018, concrétise juridiquement ces disparités.

Le dispositif d'allocation des moyens du ministère – le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (Sympa), progressivement complexifié et auquel se sont ajoutés le dialogue stratégique et de gestion (DSG) et des dispositions spécifiques issues de la loi de programmation de la recherche – n'a pas évolué pour prendre en compte ces réalités. Très centralisé, il ne tient compte ni de la qualité des formations, ni du territoire occupé. Il est devenu illisible pour les universités elles-mêmes.

Pour sortir de cette situation, la Cour des comptes propose deux scénarios.

Le premier consiste à catégoriser les établissements sur le fondement de critères objectifs : nombre d'étudiants, place de la recherche... Nous avons élaboré plusieurs catégorisations, en fonction des grandes missions des universités.

La seconde option repose sur un dialogue individualisé, autour de contrats d'objectifs et de moyens ; elle pourrait passer davantage par les services déconcentrés.

Quoi qu'il en soit, la Cour des comptes recommande d'instaurer un nouveau modèle d'allocation des moyens, reposant sur des critères d'activité et prenant en compte l'environnement territorial.

Nous avons constaté que le titre d'université était insuffisamment protégé : des établissements privés l'utilisent, alors que le code de l'éducation l'interdit. De même pour les titres de licence et master. Tout cela participe à une confusion entre le public et le privé, voire à une concurrence entre établissements publics. La Cour des comptes recommande au ministère de mieux veiller au respect de ces dénominations, dans l'intérêt des étudiants.

S'agissant des enjeux territoriaux des missions d'enseignement supérieur et de vie étudiante, nous nous sommes intéressés aux antennes, aux campus connectés et aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous).

Nous avons été surpris de constater qu'aucune définition n'existait d'une antenne ; nous en avons proposé une. Nous avons dénombré 150 sites secondaires d'enseignement supérieur, accueillant 91 000 étudiants, dont les trois quarts sont en premier cycle et un tiers en instituts universitaires de technologie (IUT). Ces antennes accueillent 11 % des néobacheliers : elles sont donc un acteur important de l'accès à l'enseignement supérieur. Elles accueillent davantage d'étudiants ruraux et issus de milieux défavorisés. La réussite y est similaire à celle du siège, mais le taux de poursuite en deuxième cycle y est plus faible. Le coût d'un étudiant en antenne est similaire à celui d'un étudiant au siège, voire légèrement inférieur : pour autant, il est toujours perçu comme un coût supplémentaire.

La Cour des comptes recommande au ministère de reconnaître ces antennes et de mieux les évaluer pour intégrer la dimension territoriale dans le calcul de la subvention pour charge de service public. Le ministère ne peut pas se cacher éternellement derrière l'autonomie des établissements sur une question de cette importance.

Lancés en 2019, les campus connectés visent aussi à rapprocher les formations des étudiants. En pratique, il s'agit de mettre à la disposition des étudiants du matériel informatique et du tutorat. Ces dispositifs ont été financés par le troisième volet des programmes d'investissement d'avenir (PIA) et par les collectivités territoriales. À la rentrée 2022, 87 campus connectés accueilleraient 1 015 étudiants. Nous nous interrogeons sur leur pertinence, au vu de leur coût annuel, de 13 000 euros par étudiant – voire 100 000 euros dans les deux campus qui n'ont accueilli qu'un étudiant... Nous recommandons d'établir rapidement un bilan de ces campus ; le ministère s'est engagé à le faire dès cette année.

Les liens entre les établissements et les territoires doivent être examinés aussi du point de vue de la vie étudiante. La Cour des comptes rejoint le constat dressé par d'autres, dont l'inspection générale des finances : l'absence de directions nationales claires dans ce domaine, qui conduit à des niveaux d'implication très différents selon les établissements.

Le schéma directeur de la vie étudiante, prévu par la loi Fioraso de 2013, est une initiative louable, mais pourrait être plus efficace en se concentrant sur les partenariats les plus fréquents ; cela revient à passer de l'échelle régionale à l'échelle métropolitaine ou départementale.

Quant aux Crous, qui restent les acteurs centraux de la vie étudiante, la Cour des comptes estime qu'un rapprochement avec les universités pourrait présenter de nombreux avantages, dont la création d'un guichet unique pour les étudiants et une meilleure coordination de terrain – aménagement des horaires de cours pour réduire les files d'attente aux restaurants universitaires, par exemple. Interrogées par nos soins, les universités sont globalement opposées à cette perspective – 65 % des réponses sont défavorables. Une montée en puissance progressive des universités en matière de vie étudiante paraît donc préférable. Toutefois, des rapprochements pourraient être expérimentés dans les universités volontaires.

Alors que l'enseignement supérieur a longtemps été considéré comme une compétence exclusivement régalienne, les collectivités territoriales en sont aujourd'hui des alliées précieuses, finançant l'enseignement supérieur et la recherche à hauteur de 1,5 milliard d'euros, dont les deux tiers proviennent des régions et un quart par le bloc communal. Souvent, les régions, pourtant chefs de file depuis la loi NOTRe, n'assurent pas ou ne peuvent assurer pleinement la bonne coordination avec les autres collectivités territoriales. Il en résulte une répartition perfectible des financements, voire leur dispersion.

Le ministère peine à associer les collectivités territoriales à l'exercice de contractualisation qu'il mène tous les cinq ans, malgré les récentes dispositions de la loi de programmation pour la recherche qui l'y invitent. Nous estimons qu'une réforme de son organisation est nécessaire pour qu'il exerce pleinement son rôle de stratège et prenne mieux en compte les spécificités territoriales. Dans le même sens, la fonction de recteur délégué pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (ESRI) a été créée dans certaines régions ; la Cour des comptes regrette que le rôle de ces recteurs délégués et leurs missions ne soient pas clairement établis, les recteurs de région académique restant chanceliers des universités.

Enfin, nous avons étudié, pour la première fois, les liens entre les universités et les entreprises. Certaines universités ont lancé des évaluations de leur impact économique sur leur territoire et, en quelque sorte, du retour sur investissement de l'argent public investi. Ces initiatives sont louables, mais nous recommandons d'établir un cadre méthodologique national. Les acteurs du monde économique s'affirment comme des interlocuteurs essentiels des universités, à rebours de l'image traditionnelle d'universités éloignées des entreprises. Nous avons réalisé un sondage auprès de plus de 400 chefs d'entreprise : une majorité d'entre eux souhaiteraient être davantage informés de l'offre de formation des universités de leur territoire ; un tiers aspirent à influencer davantage sur les évolutions de cette offre ; un cinquième aimeraient être mieux intégrés dans les parcours universitaires. La plupart d'entre eux déplorent un manque de réactivité dans la construction et l'agrément des diplômes. Nous recommandons que les rectorats puissent, à titre expérimental, faciliter les procédures d'accréditation.

M. Stéphane Piednoir. – Merci pour la présentation de ce travail fouillé sur l'implantation territoriale des universités dans leur diversité.

S'agissant de l'utilisation du nom « université », vous vouliez sans doute dire qu'il convient de différencier les universités privées, qui ont acquis ce titre avant la loi de 1880, et celles qui l'ont acquis après.

Vous dressez un constat assez sévère du pilotage par l'État du paysage universitaire et invitez à une réflexion systémique, incluant l'enjeu, central, du financement, *via* les subventions, mais aussi les PIA, très concentrés sur les grandes universités.

Une évolution est en cours de la contractualisation entre l'État et les universités : les contrats d'objectifs, de moyens et de performance sont-ils la solution pour assurer une meilleure allocation des moyens, tenant compte de la singularité des établissements, et doivent-ils être étendus à toutes les catégories d'universités ?

Votre rapport ne s'engage pas beaucoup sur la question de l'autonomie : pourquoi ce manque de focus, et quelles formes pourrait prendre une relation refondée entre le ministère et ses services déconcentrés d'une part, les établissements de l'autre ?

Vous dressez un bilan plutôt favorable des antennes universitaires : leurs résultats académiques sont tout à fait comparables à ceux des universités mères, pour un coût inférieur – encore que l'estimation soit assez approximative, si j'ai bien compris. En revanche, la poursuite d'études en deuxième cycle est assez faible. Pour quelles raisons, selon vous ? Et quels sont les freins au déploiement de ces antennes sur de nouveaux territoires ?

S'agissant de la vie étudiante, vous soulignez une insuffisante coordination entre les Crous et les établissements, notamment dans les domaines du logement et de la restauration. Quelles en sont les raisons ? Vous envisagez un rapprochement administratif entre ces structures, rejeté par une majorité d'universités : en quoi ce rapprochement serait-il bénéfique, et confirmez-vous que les Crous, dans leur grande majorité, n'y sont pas non plus favorables ?

Vous insistez sur la nécessité de mieux orienter l'offre de formation vers les attentes du monde économique. Au niveau territorial, de nombreuses universités sont déjà engagées dans cette démarche. Considérez-vous qu'une impulsion ou une coordination manque au niveau du ministère ?

Mme Laure Darcos. – Votre rapport ne traite pas directement de la mission de recherche des universités. Pourtant, elle intervient dans la catégorisation des établissements.

Certaines universités conduisent une recherche pluridisciplinaire de niveau mondial – sur le plateau de Saclay, nous le savons bien... D'autres se concentrent sur un champ de recherche particulier, voire sur leur seule mission de formation.

Le nouveau modèle d'allocation des moyens que vous appelez de vos vœux doit-il tenir compte de l'activité de recherche, et de quelle façon ? Quel devrait être le rôle des recteurs délégués à l'ESRI en matière de politique de recherche au niveau territorial ?

M. Philippe Rousselot. – La notion d'autonomie, je pense que ce rapport en traite tout le temps. Nous considérons l'autonomie comme un tout : au-delà des dimensions financière et juridique, c'est la capacité pour l'université d'assumer globalement un ensemble de fonctions – formation, recherche, vie étudiante, relations avec le tissu économique, entre autres.

Le Comp est-il le bon outil ? L'avenir nous le dira... Ce que je puis dire, c'est que la Cour des comptes n'a eu de cesse de demander la mise en place d'un tel outil – nous parlions de contrats d'objectifs et de moyens –, en insistant pour que les moyens soient contractuels, afin que les universités disposent d'une vision pluriannuelle de leurs capacités d'action. Nous souhaitons que ces contrats soient issus autant de l'université que du ministère : la stratégie de l'université, déclinée en objectifs, doit être conçue par elle et validée par le ministère. Il faut aussi que les Comp comportent au moins un bilan d'étape. Sous ces conditions, cet outil est de nature à entraîner des progrès.

Ce qui est fondamental, c'est qu'il s'agit de moyens pluriannuels, engagés sous la forme d'un contrat. Qu'arrive-t-il si les clauses de celui-ci ne sont pas respectées ? En tout cas, cet outil contractuel singularise les relations financières entre l'État et les universités, les rendant plus spécifiques à chaque établissement – université de 100 000 ou 3 000 étudiants, littorale, urbaine ou montagnarde.

Pour nous, le Comp doit être non seulement un outil financier, mais la traduction d'une stratégie locale, qui intègre le phénomène territorial.

S'agissant du déficit de poursuite d'études en deuxième cycle dans les antennes, il est sans doute lié à une sorte de contrat moral entre les universités et les étudiants : le premier cycle peut être accompli dans une antenne, le second reste la spécialité de la maison-mère – si l'on peut dire. Les enseignants qui pilotent les masters et les doctorats sont moins mobiles, même si certains se déplacent. En la matière, je me méfierais d'une recommandation générale : c'est à chaque université d'étudier de près l'opportunité de décentrer son deuxième cycle vers des antennes.

En ce qui concerne les Crous, nous avons lancé, dans la note structurelle dont j'ai parlé au début de mon intervention, une idée un peu forte, dans la perspective d'une université globale, ou université campus : le pilotage par les universités de tous les aspects de la vie étudiante, notamment par l'intégration des Crous. Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) avait émis de très fortes réserves, mais les autres acteurs s'étaient montrés ouverts. Nous avons été surpris, dans le cadre de ce rapport, de constater que les présidents d'université ne se sentaient pas encore prêts à assumer cette charge. Nous laissons donc vivre cette idée, sans en faire une recommandation. Elle peut toujours être expérimentée – un bon tiers des universités lui réservent un accueil favorable.

Vis-à-vis du monde économique, les universités ont beaucoup changé. Depuis quinze ans que je m'intéresse à ce domaine, je les ai vues devenir autres. Dans certaines, la relation avec le tissu économique est devenue une priorité. En revanche, il ressort de notre consultation de chefs d'entreprise que ceux-ci souhaitent être davantage appelés, happés dans le monde de l'université, notamment pour participer à la définition de certaines formations et à la stratégie d'insertion professionnelle. Je considère, pour ma part, que les chefs d'entreprise ne sont pas encore assez nombreux dans les conseils d'administration. Il faut aussi savoir de quelles entreprises on parle : petites et moyennes entreprises (PME), entreprises de taille intermédiaire (ETI) ou grandes entreprises.

Nous sommes assez étonnés qu'il n'existe pas d'incitation à calculer l'impact économique d'une université, ni de méthode pour le faire. Certaines le font de leur propre chef, en passant par des cabinets dont les travaux sont forcément intéressants, puisqu'uniques en leur genre, mais aboutissent parfois à des conclusions étonnantes – et, en tout état de cause,

ne sont pas contre-expertisés. De fait, ce sujet reste un peu en jachère. Une incitation de l'État par un questionnement et un outil méthodologique généraux serait bienvenue.

S'agissant enfin de la recherche, nous avons, en effet, fait l'impasse sur ce sujet. Oui, mille fois oui, le Comp doit tenir compte de l'activité de recherche. Mais qui définit l'architecture de ce contrat, et qui le signe ? Le contrat est-il la traduction d'une stratégie locale ? Y a-t-il une stratégie de recherche dans l'université considérée ? Est-elle validée, et par qui ?

Mme Laure Darcos. – Ces questions étaient au cœur du débat sur la loi de programmation de la recherche.

M. Philippe Rousselot. – Pour l'instant, nous n'avons pas les Comp. Le peu d'informations dont nous disposons ne nous permet pas de vous répondre nettement. Mais si la recherche devait ne pas être intégrée dans ces contrats ou en constituer une part secondaire, ce serait très regrettable.

Quant aux recteurs délégués, il n'y en a pas partout et les situations sont très variées. Certains ont pris en main leurs dossiers, d'autres sont plus à la peine. En règle générale, cela tient au recteur, qui délègue beaucoup, un peu ou pas du tout. C'est pourquoi nous recommandons une clarification du rôle de cet acteur. D'autant qu'il y a un potentiel de réussite, si les universités peuvent disposer d'un interlocuteur bien identifié, en tandem avec le délégué régional académique à la recherche et à l'innovation (Drari). Nous sommes plutôt ouverts à l'idée qu'il y ait un acteur déconcentré spécialisé dans le monde universitaire, qui se constitue en interlocuteur privilégié des universités et soit capable de décider de certaines choses – ressources humaines, accréditations, financements, contrat de plan État-région, notamment.

M. Philippe Hayez. – Je compléterai rapidement ces réponses par l'évocation des travaux en cours.

Les universités tirent de la loi six missions, dont la formation, la recherche et l'insertion professionnelle. C'est au regard de toutes ces missions qu'il faut apprécier leurs performances.

La Cour des comptes travaillera sur les Comp *a posteriori*. Une première vague de 34 contrats a été annoncée, qui devraient être signés à la rentrée universitaire. Nous prévoyons un audit flash pour le début de l'année prochaine.

La masse salariale des universités est importante : quel est donc le degré de contractualisation possible ? C'est une question que nous nous poserons.

Les antennes universitaires n'ont pas, en matière de formation, une performance inférieure à la moyenne des universités. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un satisfecit, car notre performance moyenne est insuffisante : moins de la moitié des étudiants en licence obtiennent un diplôme en cinq ans... En termes de performance, on peut certainement progresser.

S'agissant de la vie étudiante, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) mène actuellement une enquête sur les Crous. Nous-mêmes travaillerons, au second semestre, à une évaluation du logement étudiant ; ce rapport paraîtra l'année prochaine.

Pour ce qui est de la recherche, nous publierons dans les jours qui viennent un rapport public sur l'Université de Paris-Créteil, avec un focus sur deux unités mixtes de recherche. Nous préparons aussi une note structurelle sur la recherche, qui sera le pendant de celle déjà citée sur les universités : en cours de contradiction, elle fait un peu de bruit dans le Landerneau. En particulier, nous y prônons un recentrage de la recherche dans les universités.

M. Pierre Ouzoulias. – Je remercie nos invités pour la qualité de ce rapport, qui va très loin. J'en partage l'essentiel du bilan et des propositions.

Nos sociétés font face à des défis colossaux, que nous pourrions relever grâce à un investissement majeur dans la connaissance. Nous avons donc besoin de tirer vers le haut toute une classe d'âge : il nous faut plus de docteurs, deux fois plus d'ingénieurs.

Nous n'y parviendrons pas sans repenser l'université comme un instrument fondamental d'aménagement du territoire. Les publics que les universités iront chercher feront toute la différence pour le saut qualitatif que nous devons accomplir.

Ce changement de paradigme avait été parfaitement exposé par M. Lafon dans le cadre de la mission d'information sur la vie étudiante.

Vous insistez à raison sur le maillage du territoire et les interactions entre les universités et leurs antennes. On nous demande de bannir TikTok de nos portables parce que, derrière, il y a le Parti communiste chinois : j'aimerais qu'on fasse de même avec le classement de Shanghai, pour la même raison... Le parangonnage qui lui est lié me paraît complètement obsolète.

Vous soutenez un vrai projet de déconcentration, qui redonnerait de l'autonomie à l'université.

Vous écrivez, à juste titre : « Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche reste attaché à des systèmes de fonctionnement anciens, inadaptés aux nouvelles gouvernances et qui se sont progressivement complexifiés. En ce sens, [...] l'actuel mécanisme d'allocation des moyens, devenu illisible, cristallise de nombreuses critiques et constitue un frein à la fluidité des relations entre l'État et ses opérateurs sur le territoire. » *Ite, missa est* : tout est dit !

C'est tout le problème de l'évaluation qui est posé – et, dans votre rapport, le Hcéres n'est cité qu'une fois. On comprend entre les lignes que l'évaluation menée par cette instance prend très peu en compte ce qui est essentiel pour vous, c'est-à-dire la territorialisation et la capacité d'aller chercher les publics.

Comment concevoir une évaluation qui permettrait de mieux mesurer une évolution en ce sens ? Le Hcéres fait un travail d'évaluation scientifique, selon des critères internationaux. Nous avons besoin d'autres critères. Je soutiens votre proposition, cruciale, de donner davantage de pouvoir aux recteurs délégués à l'enseignement supérieur et à la recherche : c'est dans cette relation à trois entre recteur, collectivité territoriale et université que nous pourrions redonner de l'autonomie.

M. Yan Chantrel. – Merci pour ce travail particulièrement rigoureux et minutieux, qui rappelle un certain nombre de problèmes, déjà bien identifiés, de nos universités. Je pense notamment à l'absence générale de direction dans les réformes successives de l'enseignement supérieur, inspirées par des doctrines parfois contradictoires.

L'alternance entre des périodes de division et de regroupement des universités ont rendu le paysage universitaire français assez illisible, au point qu'on ne sait plus, parfois, de quelle université on est diplômé. Ainsi de Paris VII, devenue Paris-Diderot, puis Université de Paris, puis Université Paris Cité... Difficile de s'y retrouver quand on est français, et encore plus si l'on est un étranger ! Cela peut être néfaste pour l'attractivité à l'international de nos universités.

Vous rappelez également le caractère obsolète du dispositif d'allocation de moyens, et notamment du fameux dialogue stratégique et de gestion, qui n'est plus en phase avec la réalité et ne permet pas de corriger les différentes inégalités que vous pointez.

Vous constatez des écarts particulièrement choquants et inacceptables, en matière de réussite étudiante, entre les universités qui concentrent les plus importants effectifs de licence, et obtiennent un taux de réussite au diplôme de 39 %, et les universités où les effectifs de licence sont moins nombreux, qui affichent un taux de réussite au diplôme de 61 %. Il y a bien une corrélation entre ces taux de réussite et la composition sociale de ces différentes universités. Les universités qui concentrent les plus importants effectifs de licence comptent davantage d'étudiants défavorisés : 27 % de boursiers, 32 % de bacheliers technologiques et professionnels et 16 % d'étudiants ayant obtenu une mention « bien » ou « très bien » au baccalauréat. Celles où les effectifs de licence sont moins nombreux n'accueillent que 14 % d'étudiants défavorisés, 18 % de boursiers et 9 % de bacheliers technologiques – avec 50 % d'étudiants ayant obtenu la mention « bien » ou « très bien ». Non seulement les politiques développées par le ministère ne corrigent pas ces inégalités mais elles les amplifient souvent.

Vous faites des observations descriptives sur la taille variable des universités mais peu de remarques normatives. On s'est beaucoup gargarisé du projet de faire du plateau de Saclay un Cambridge à la française. C'est un modèle qu'on retrouve peu en France. Une université de taille moyenne, c'est-à-dire environ 20 000 étudiants, se voit peu chez nous en dehors des grandes métropoles. Faut-il continuer à fusionner nos universités en de grandes structures métropolitaines, quitte à y adjoindre des antennes, ou bien nous faudrait-il plus d'universités, mais moins grosses ?

Votre rapport parle de périmètre, notamment pour définir ce qu'est une université et appréhender les enjeux liés à ce qu'on appelle la vie étudiante. Vous faites remarquer que les Crous s'occupent non pas seulement des étudiants des universités, mais de tout l'enseignement supérieur. On peut penser aux élèves des classes préparatoires. Justement, vous faites largement abstraction du système dual d'enseignement supérieur dans vos analyses alors que, pour beaucoup, les élèves des classes préparatoires ont vocation à rejoindre l'université. N'y a-t-il aucun impact de la carte et de la sociologie des classes préparatoires sur les disparités sociales et géographiques que vous constatez à l'université ? Ne faudrait-il pas réfléchir à de meilleures synergies entre les deux, voire à un rapprochement ?

M. Bernard Fialaire. – Vous semblez vous réjouir du taux de 65 % de réponses des universités. Je trouve plutôt inquiétant qu'un tiers des universités ne rendent pas leur copie... S'agit-il plutôt des grosses universités ou des petites ?

Dans le département du Rhône, nous réfléchissons au regroupement des diverses universités, notamment pour qu'elles travaillent moins en silos dans leurs disciplines, et pour favoriser un brassage des cultures. Y a-t-il un intérêt économique et de gouvernance à regrouper quelques universités, quitte à leur adjoindre des antennes ?

Vous avez cité l'exemple d'un campus connecté ne comptant qu'un seul étudiant. Quels sont les chiffres moyens ? *Quid* de l'orientation au bout d'un ou deux ans ? Je connais des exemples de réussite et de progression d'effectifs dans des campus connectés.

Mme Monique de Marco. – Dans votre présentation, vous avez dit des antennes qu'elles pouvaient être considérées comme un coût supplémentaire. Pouvez-vous préciser ce propos ? Le taux de diplômés se réduirait à mesure que l'on s'éloigne des centres-villes. Avez-vous des préconisations pour réorienter les choses ? Avez-vous fait un bilan du renforcement des financements par appels à projets ?

M. Pierre-Antoine Levi. – Merci pour votre présentation et votre travail précis et riche d'enseignements. Beaucoup de choses ont été dites mais, dans votre rapport, vous reconnaissez le rôle essentiel joué par les universités de proximité et leurs antennes. Le maillage territorial universitaire constitue un enjeu majeur d'aménagement du territoire.

Dans son rapport d'information, intitulé *Accompagnement des étudiants : une priorité et un enjeu d'avenir pour l'État et les collectivités*, notre mission d'information, rapportée par Laurent Lafon, constatait que le choix de la proximité est parfois une condition de l'accès à l'enseignement supérieur pour de nombreux étudiants. Le critère de proximité géographique est invoqué dans 80 % des cas, devant la réputation et le coût de l'établissement. Soutenir le développement d'une offre de formation universitaire d'excellence dans les territoires est donc une nécessité.

Or, comme le pointe l'Institut Montaigne en 2021, plus de deux tiers des étudiants sont concentrés dans de grandes métropoles, alors que ces dernières ne rassemblent que 29 % de la population française. On constate donc que le développement d'une offre locale d'enseignement supérieur de qualité est un véritable levier d'attractivité pour les territoires. Les collectivités doivent favoriser une offre diversifiée et encourager les étudiants à choisir ces structures.

Mettre l'enseignement supérieur au cœur des politiques d'aménagement du territoire peut également apporter des avantages au niveau économique. Des synergies intéressantes peuvent se créer entre les universités et les entreprises locales, les étudiants pouvant trouver un premier emploi directement dans les territoires. On ne peut que regretter que les initiatives associant structures d'enseignement supérieur et entreprises locales ne soient pas plus systématiques et encouragées par le ministère de l'enseignement supérieur. Votre rapport vient donc confirmer que les collectivités et les établissements d'enseignement supérieur n'ont que des avantages à créer des synergies. Il faut favoriser les initiatives qui prouvent leur efficacité.

Mme Sylvie Robert. – Le code de l'éducation prévoit bien qu'outre les régions, les collectivités territoriales concernées peuvent être associées à l'exercice de contractualisation. Faut-il changer la lettre de la loi et écrire qu'elles doivent être associées ?

Je suis frappée par l'absence de transparence dans l'installation des universités privées. Avant de certifier les diplômes, ne faudrait-il pas mieux les évaluer, en exigeant davantage de transparence ? À Rennes, deux écoles privées viennent encore de s'installer. Ces institutions entrent dans le paysage universitaire sans qu'on sache comment elles s'y insèrent, du point de vue financier ou sur le plan de l'accessibilité, comme en matière d'organisation des enseignements.

M. Jacques Groperrin. – Ce rapport devrait permettre aux universités et aux collectivités territoriales de mener une véritable réflexion sur leur intérêt commun, ce qui a du sens au Sénat.

Si les universités sont des acteurs incontournables du développement économique du territoire, France Universités aurait aimé que vous alliez davantage sur le terrain de l'autonomie. La loi de 2007 était en fait relative aux libertés et responsabilités des universités.

Vous dites que les chefs d'entreprise ne sont pas assez nombreux dans les conseils d'administration des universités. Lors des débats sur cette loi, nous nous étions demandé si certains présidents d'université ne pouvaient pas être des chefs d'entreprise. La ministre a lâché sur ce point, que le texte prévoyait. Cela aurait réglé en partie ce problème d'ouverture, sans parler de celui posé par le rapprochement des Crous ou des difficultés de la dévolution. Osons, comme première recommandation, l'idée que les présidents d'université soient choisis parmi les chefs d'entreprise.

Les régions sont simplement associées, mais ne sont pas véritablement parties prenantes dans le choix de l'offre universitaire. Les autres collectivités territoriales ne participent pas assez. Comment répondre à la demande des régions d'occuper une place renforcée, comme le font les *Länder* ?

Les universités de moins de 20 000 étudiants ont des difficultés financières. Dans ma région de Bourgogne-Franche-Comté, une communauté d'universités et établissements (Comue) nouvelle s'est scindée faute d'accord sur l'emplacement de son siège. Les recteurs en charge de l'enseignement supérieur ne peuvent-ils taper du poing sur la table ? Près de 10 millions d'euros de financement ont été perdus...

Mme Nathalie Delattre. – Vous avez parlé de la problématique des logements vacants pendant la période estivale. Nous ne devons pas connaître les mêmes campus : à Bordeaux, il y a huit étudiants pour un logement. L'été, les étudiants ont peur de laisser leur logement, et il y a donc peu de roulement. Cela pose d'ailleurs de graves problèmes de rénovation de ces logements, puisque les temps d'intervention sont réduits. Et dès que l'on enlève des logements du parc, cela signifie que des étudiants ne seront pas accueillis. Je suis allée visiter des logements en mauvais état. Le Crous assure les travaux courants mais, pour beaucoup, ces logements sont la propriété des bailleurs sociaux, qui ont beaucoup de mal à faire les gros travaux.

Vous nous annoncez un rapport spécifique sur le logement étudiant. Je m'en réjouis, et j'espère que vous viendrez nous en présenter les conclusions. Ne faudrait-il pas prévoir une nouvelle forme d'aide en faveur des Crous ? L'intégration et la gestion directe par les universités sont une bonne chose, mais cela implique d'être propriétaire de ces logements.

Je poserai tout à l'heure au Gouvernement une question sur la santé mentale des jeunes. Vous n'avez pas évoqué l'accompagnement psychologique, qui est un paramètre fondamental à prendre en compte, tant la détresse psychologique des jeunes est grande.

Mme Sonia de La Provôté. – On a du mal à mettre un contenu précis sur la question de l'autonomie. On ne sait pas quand elle s'applique et quand elle s'efface. Ainsi, la réforme de l'accès aux études de santé a vu fleurir en France une réforme par université, avec de très grandes disparités – alors qu'un médecin reste un médecin, et que les enseignements sont normés. Cette réforme a fait apparaître un vrai problème de pilotage national, d'alerte,

voire de cadrage. Nonobstant l'autonomie des universités, sur un objectif d'intérêt public et de santé publique aussi majeur, on doit pouvoir recruter de la bonne façon des étudiants pour devenir demain médecins et professionnels de santé. Nous n'avons toujours pas de chiffres nationaux sur l'atteinte des objectifs, notamment en matière de pluralisme dans le recrutement et les promotions.

La covid-19 avait mis en évidence la faible valeur ajoutée du cours descendant magistral, en amphithéâtre, et montré que les enseignements plus interactifs, en petits groupes, qu'il s'agisse de travaux dirigés (TD), de mentorat ou de tutorat, étaient plus intéressants. La numérisation peut donc servir plutôt aux enseignements magistraux. C'est une grande opportunité pour les territoires et la décentralisation. L'avez-vous examinée ? Les collectivités territoriales seraient très allantes pour accompagner des enseignements dirigés, plus faciles à mettre en place dans les antennes.

Parcoursup montre une forte disparité de l'allocation des bacheliers entre le siège et les antennes, qu'il s'agisse du niveau social ou de la réussite. L'absence de transparence des algorithmes locaux, qui dépendent de chaque université, n'a-t-elle pas aggravé ces clivages ? Les meilleurs bacheliers sont choisis par Parcoursup pour aller dans l'établissement siège...

Les regroupements au forceps par fusion-absorption ou offre publique d'achat (OPA) d'un site sur un autre, pour faire des universités reconcentrées, n'aboutissent pas toujours à de bons résultats. Pourtant, les aides de l'État et de certaines collectivités sont conditionnées à ce mouvement de fusion-absorption. Est-il indispensable ?

M. Laurent Lafon, président. – Vous avez beaucoup insisté, dans le rapport, sur la disparité entre les allocations des différentes universités. À enveloppe constante, il paraît difficile de rééquilibrer les choses. Avez-vous fait une évaluation du supplément nécessaire pour arriver au changement de paradigme sur lequel vous insistez dans votre rapport ?

M. Philippe Hayez. – Vos questions sont riches et nombreuses. Vous avez évoqué la réforme des études de santé. Nous conduisons actuellement une enquête sur la question.

Mme Sonia de La Provôté. – Nous avons fait deux rapports sur le sujet.

M. Philippe Rousselot. – Sur la proportion de 65 %, notre satisfaction était d'ordre statistique. Bien sûr, nous aurions préféré 100 % ! Pourquoi certaines universités ne répondent-elles pas ? En général, parce qu'elles estiment ne pas avoir le temps de le faire. En fait, 65 %, c'est un bon résultat, vu les habitudes que nous avons constatées. Nous avons envoyé le questionnaire à toutes les universités, comme nous le faisons systématiquement dans nos contrôles. Mais je suis d'accord avec vous, ce n'est pas assez.

Vous avez évoqué la problématique des fusions et absorptions. À mon avis, il n'y a pas de modèle idéal, si ce n'est ce que le territoire et son université décident par eux-mêmes.

Le président de l'une des universités les plus célèbres du monde, à Lausanne, disait qu'une université, c'est 10 000 étudiants et un milliard d'euros. Au moins, il sait ce qu'il veut ! Dans le classement de Shanghai, les universités les mieux placées ne sont pas celles qui ont les plus gros effectifs. *Big is not beautiful...*

Pour autant, nous avons des textes, et notamment la loi de 2013, imposant aux universités de faire le choix de la fusion, de la Comue ou de l'association. Toutes ne l'ont pas

fait. Certaines sont restées orphelines, volontairement. L'ordonnance sur les établissements expérimentaux, ensuite, a entraîné des absorptions et des fusions, menées dans la plus totale liberté.

Il faudra du temps pour évaluer les résultats de manière approfondie. Il est normal que, lorsque de grandes manœuvres de cette nature se mettent en branle, il y ait une période de confusion, une difficulté initiale de mise en place, des quiproquos. Il faut laisser du temps à ces établissements, d'autant que les établissements expérimentaux – ne l'oublions surtout pas – ont pour vocation à peine cachée de devenir de grands établissements. Certains d'entre eux entament aujourd'hui leur procédure de fin de l'expérimentation pour passer à un autre statut : le tableau qui figure dans le rapport est donc déjà obsolète !

Jusqu'à présent, la Cour ne s'est pas prononcée sur les effets de taille, autrement qu'en les constatant. Elle a préféré travailler sur la notion de grandes universités à rayonnement international et à recherche intensive. Celles-ci sont assez faciles à identifier, puisqu'elles s'identifient elles-mêmes, au sein d'une association où l'on ne rentre pas facilement ! Les universités qui sont Idex et I-Site peuvent constituer, à part un ou deux cas particuliers, une catégorie d'universités, sans avoir à parler de la taille ou de la superficie.

Dans d'autres, le rayonnement et la recherche sont moins intensifs, sans que cela signifie qu'ils soient de moindre qualité. La recherche de niche ou de spécialité existe, comme on le voit à La Rochelle, à Toulon ou à Chambéry. Restent des questions sans réponse sur certaines universités, qui n'ont pas la taille critique pour être de grand rayonnement international mais qui souhaitent toujours l'être...

Nous n'avons pas abordé l'immobilier mais, selon la Cour, c'est une question liée à celle de l'autonomie. Tant qu'on n'est pas propriétaire, on n'est pas autonome : la Cour estime qu'il y a un lien profond entre dévolution et autonomie. L'idée de fond, à mettre en œuvre sur le temps long, avec prudence, est que les universités propriétaires seront forcément plus autonomes.

Nous n'avons examiné que les universités privées. Il n'y en a pas tant que ça. Certaines, bien connues, n'ayant pas le droit de délivrer elles-mêmes leur diplôme, le font par le biais d'une convention avec une autre université. Il arrive toutefois que, si une grande ville compte une grande université catholique et une grande université publique, les agréments et les conventions ne soient pas faits entre elles mais avec une petite université distante de 50 kilomètres. Cela nous a paru relever d'un manque de transparence. D'après les textes, d'ailleurs, une université privée ne doit pas s'appeler université. Quant aux écoles, c'est une autre affaire, bien plus compliquée.

Il serait difficile de faire un bilan du financement par appels à projets. Certains dépendent de l'Agence nationale de la recherche (ANR), d'autres relèvent des PIA, d'autres de France 2030, voire d'autres acteurs...

M. Clément Hénin. – La carte montre les disparités territoriales de ce type de financement. C'était, depuis le début, l'ambition assumée des PIA que de créer des universités championnes, qui concentreraient une partie importante des financements pour peser au plus haut niveau dans la recherche mondiale.

M. Philippe Rousselot. – Le classement de Shanghai, à mon avis, a beaucoup perdu de sa force, depuis quelques années déjà. Il a été créé pour répondre à une question très

simple : où dois-je envoyer mes enfants pour qu'ils fassent les meilleures études ? Mais nous n'avons pas rencontré en France de parents d'élèves se posant cette question en prenant le classement de Shanghai comme référence. La question se pose à eux, évidemment, mais le classement de Shanghai n'est pas leur bréviaire et la plupart d'entre eux ne le connaissent pas.

Certes, ce classement a constitué un choc, et sa troisième édition, en 2007, a été à l'origine de nombreux bouleversements. Mais il n'a jamais pénétré la société française, et notamment le monde des parents d'élèves, auprès de qui il devait pourtant trouver son public. Son audience est restée concentrée dans le microcosme, où chacun s'est demandé pourquoi il occupait tel ou tel rang. Je crois donc que c'est un sujet qui est à présent derrière nous.

Comment faire pour mieux évaluer les changements de paradigme ? Je n'ai pas de réponse toute faite. Sans doute faudrait-il que le Hcéres reçoive le mandat d'évaluer ces questions de territorialité dans leur globalité, sans oublier la recherche. On peut aussi imaginer des instances d'évaluation spécialisées sur cette question.

Vous avez légèrement exagéré la portée de nos conclusions en disant que nous étions pour un renforcement du niveau académique, et notamment du recteur délégué. Nous avons surtout demandé que l'on clarifie sa position, qui reste floue et incertaine. Il sera toujours temps, alors, de voir si c'était une bonne ou une mauvaise idée, au fil de l'expérience.

M. Clément Hénin. – Sur les campus connectés, vous demandez si le chiffre de 110 000 euros pour les deux campus qui n'ont accueilli qu'un seul étudiant était exact. Le montant moyen est de 13 000 euros, à comparer aux quelque 5 000 euros que coûte en moyenne un étudiant en licence à l'université. Mais un étudiant qui suit un enseignement à distance est aussi inscrit dans une autre université...

Certains campus connectés accueillent des étudiants et fonctionnent plutôt bien. Les populations étudiantes sont assez surprenantes. Il y a beaucoup de sportifs de haut niveau, par exemple, ce qui n'est pas forcément ce qu'on aurait attendu. Il y a aussi des parents célibataires, des personnes souffrant de pathologies. En fait, on ne sait pas à quoi servent ces campus connectés. Est-ce pour financer le sport à haut niveau ? Ce n'était pas l'idée, à l'origine. Aucune comparaison n'a été faite avec ce qu'on pourrait faire avec 13 000 euros pour un étudiant à l'université, sans avoir à créer un nouveau lieu, par exemple en mettant en place du tutorat.

M. Philippe Rousselot. – Une des particularités du campus connecté est que, si vous êtes inscrit dans le campus connecté de telle ville, cela ne signifie pas que vous passerez votre diplôme dans cette université. Cela explique une partie du désintérêt des universités pour cet objet, qui leur apporte beaucoup moins qu'elles ne pourraient l'espérer, dans la mesure où un assez grand nombre d'étudiants se connectent en vue d'obtenir un diplôme ailleurs que dans l'université qui génère le campus.

M. Clément Hénin. – Et même dans une école privée...

Pourquoi le coût d'un étudiant dans une antenne est-il perçu comme un coût supplémentaire ? Parce que, comme l'a révélé notre enquête, il n'y a pas, dans la subvention pour charges de service public, de crédits consacrés aux étudiants dans les antennes. Si l'université veut ouvrir une nouvelle formation dans une antenne, elle doit s'acquitter de frais

supplémentaires. Le coût n'est pas forcément supérieur à celui d'une formation sur son site principal, mais son financement n'est pas prévu.

M. Philippe Hayez. – Pour mieux prendre en compte la dimension territoriale dans l'évaluation, je pense que nous ne devons pas ajouter des critères dans les missions. La qualité de l'insertion professionnelle permet de voir, y compris dans un bassin, comment fonctionne la diversité. Et les indices de satisfaction des étudiants font aussi partie de l'appréciation de la performance de l'université.

Le président de France universités nous a confirmé la semaine dernière qu'il y a une vraie fatigue des appels à projets, sur lesquels l'université estime passer beaucoup de temps, administratif surtout.

Notre travail sur la question du logement n'a pas encore commencé, et sera mené l'an prochain. Intuitivement, on voit qu'il y a des synergies à trouver ou à renforcer entre le dispositif des Crous et le rôle des collectivités territoriales en matière de logement social. On pourrait ouvrir une réflexion sur la question de savoir si, dans les attributions de logements, les étudiants doivent être traités d'une manière particulière.

Les collectivités territoriales financent l'enseignement supérieur à hauteur de 2 milliards d'euros, soit 7 % à 8 % du budget que j'ai mentionné précédemment. Il est donc normal qu'il y ait un conventionnement.

Vous relevez le manque de chiffres ; pour ma part, je suis frappé par la faiblesse de la mission centrale. J'ai rencontré la directrice du service statistique ministériel, et je crois comprendre qu'on n'est même pas capable de compter les étudiants...

Le président Lafon nous demande quel serait le niveau de moyens raisonnable. Il n'appartient pas à la Cour de déterminer ce niveau. Je rappelle simplement que notre financement de l'enseignement supérieur est, en part de PIB, inférieur à la moyenne de l'OCDE. Et la dépense par étudiant décroît depuis des années, sans que cela puisse être expliqué par une hausse de l'efficacité.

En tous cas, tout financement supplémentaire doit être assorti d'un renforcement de la qualité de gestion. Actuellement, la qualité de gestion est globalement insatisfaisante, et très inégale. Il faut donc renforcer le contrôle interne pour qu'il soit au niveau des moyens qui sont ou seront investis.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour toutes vos réponses à cette problématique, qui intéresse beaucoup notre commission. Nous avons évoqué un certain nombre de pistes. Je ne doute pas que nous aurons à y revenir dans les mois à venir. En tous cas, nous serons très attentifs à la suite de vos travaux.

Proposition de loi visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré - Examen, en deuxième lecture, du rapport et élaboration du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Je vous propose d'entendre à présent le rapport de notre collègue Jean Hingray sur la proposition de loi, déposée par Pierre-Antoine Levi, visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré, que

nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture. L'examen de ce texte en séance publique est programmé mercredi prochain, le 5 avril, en première position de la niche du groupe Union Centriste.

M. Jean Hingray, rapporteur. – Ce texte s'inscrit dans la continuité des thématiques que nous venons d'aborder avec la Cour des comptes, en particulier celle du lien entre universités et territoires. Nous vous avons proposé il y a presque deux ans maintenant le ticket-restaurant étudiant, pour que les étudiants qui se trouvent dans des « zones blanches » de la restauration universitaire puissent manger, tout simplement, en l'absence de restaurant universitaire. Nous avons tous été choqués par les files d'attente devant des distributions alimentaires, pendant la crise sanitaire, ou les témoignages d'étudiants qui ne mangeaient pas à leur faim.

Notre première proposition a été débattue à l'Assemblée nationale, qui l'a adoptée en la modifiant. Nous examinons aujourd'hui ce texte en deuxième lecture, et nous vous proposons de le voter conforme, car cela ouvrira le champ des possibles en permettant au Gouvernement de prendre un décret d'application pour mettre rapidement en œuvre des solutions adaptées à chaque territoire.

Je rappelle qu'entre 200 000 et 500 000 étudiants n'ont pas accès à un restaurant universitaire. Notre but est bien de soutenir et de valoriser l'action des Crous, même si nous avons initialement proposé un système de ticket-restaurant. En deuxième lecture, il s'agit toujours de soutenir l'action des Crous, mais en confortant et encourageant la possibilité qu'ils ont de conventionner avec des acteurs publics tels que les collectivités territoriales, des acteurs privés et des acteurs sociaux, comme les épiceries solidaires dans nos territoires.

Le but de ce texte est d'accélérer le conventionnement et de mettre la balle dans le camp du Gouvernement, pour développer l'action de lutte contre la précarité alimentaire étudiante. On sait qu'il y a beaucoup de tâtonnements en la matière de la part du Gouvernement, notamment sur la réforme annoncée des bourses. Nous n'avons, pour l'instant, pas eu de véritable signal positif en matière de lutte contre la précarité alimentaire. À l'Assemblée nationale la généralisation du repas à 1 euro a été rejetée – à une voix près.

Je souhaite remercier Pierre-Antoine Levi, mon binôme dans ce projet depuis quelques mois. Les associations étudiantes se disent très satisfaites que ce texte soit débattu. J'espère que le Gouvernement nous suivra.

M. Pierre Ouzoulias. – La mission d'information sur les conditions de la vie étudiante que nous avons pilotée avec le Président Laurent Lafon recommandait le conventionnement avec les acteurs territoriaux, car ce dispositif permet d'offrir un service de restauration aux étudiants dans les zones où, de toute façon, le Crous n'ouvrira jamais de restaurant universitaire. De plus, il fallait donner aux collectivités la possibilité d'accéder à la centrale d'achat du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous). Cette deuxième mesure a été adoptée par amendement l'an passé, et vous mettez en place l'autre, ce qui est satisfaisant. Cela permettra à des étudiants, dès le 1^{er} septembre, d'accéder à des établissements publics de restauration.

Nous devons, lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2024, regarder attentivement si le Cnous a les moyens budgétaires nécessaires pour entreprendre cette politique. À Mende, par exemple, il y a 25 étudiants, qui n'ont accès à aucun établissement et ne coûtent donc rien. S'ils obtiennent l'accès à la restauration collective du

département de la Lozère, cela aura un coût pour le Cnous. Nous devons donc veiller à ce que le budget donne des moyens supplémentaires au réseau. En tous cas, nous voterons cette proposition de loi.

M. Stéphane Piednoir. – Je souligne à mon tour les problèmes que rencontrent les étudiants depuis la crise sanitaire, qui a accentué leurs difficultés financières. Les restaurants universitaires sont submergés dans de nombreux territoires, et pas seulement en zone rurale. Les étudiants se dirigent de manière plus massive vers la restauration universitaire – qu’il y ait des repas à 1 euro ou non, d’ailleurs. Ils sont à la recherche d’économies et souhaitent pour cela se restaurer à moindre coût.

La formule proposée était assez simple, à l’origine. Nous glissons tout doucement vers une organisation plus complexe, en tous cas plus compliquée à mettre en œuvre. Il y aura des paramètres, un cahier des charges, des aides, du conventionnement... Mais selon quels critères ? Comment décider qu’un étudiant est suffisamment éloigné d’un restaurant universitaire ? Les critères quantitatifs rendront moins lisible cette proposition de loi. S’il n’y a pas de conventionnement, il y aura des aides directes pour les étudiants. Selon quels critères d’attribution ? Quel sera le coût global de cette mesure ?

Mme Sabine Van Heghe. – Ce texte visait initialement à créer un ticket-restaurant, sur le modèle de ce que les entreprises proposent aux salariés. Nous avons insisté sur les dangers que cela ferait courir aux Crous. Il y avait aussi le risque d’un repli sur soi des étudiants et d’une alimentation moins équilibrée.

Avec la réécriture par l’Assemblée nationale s’est opéré un changement total de raisonnement. Il n’est plus question de ticket-restaurant. Pour autant, ce n’est pas tout à fait une solution satisfaisante. Cette réécriture complexifie le système en l’encadrant de façon insuffisante, selon qu’une offre de restauration à tarif dit modéré existe ou non localement. Le dispositif du premier alinéa de l’article 1^{er} pose comme postulat de départ que, dans chaque territoire, il existe une possibilité pour les étudiants de bénéficier d’une offre de restauration à tarif modéré à proximité de leur lieu d’études. Or il s’agit d’une simple possibilité. Il faudra préciser les notions de territoire, de tarif modéré et de proximité du lieu d’études.

Le dispositif du troisième alinéa de l’article 1^{er} prévoit que, lorsque l’offre n’existe pas, une aide financière est proposée aux étudiants concernés pour permettre l’acquisition de tout ou partie d’un repas consommé ou acheté auprès d’un organisme conventionné. S’il ne s’agit plus de ticket-restaurant, on ne connaît pas la forme ni le montant de l’aide accordée.

Avec sa réécriture, l’Assemblée nationale donne au service public de l’enseignement supérieur un rôle prépondérant dans le dispositif d’aide. Et le flou entoure la rédaction du dispositif, par ailleurs non contraignant : accès à une restauration à tarif modéré pour les étudiants, sur des territoires non définis.

Le système de conventionnement, selon que cette offre à tarif modéré existe ou non, n’apporte donc aucune véritable garantie supplémentaire par rapport au texte adopté en première lecture au Sénat. Les modifications opérées peuvent apporter une amélioration pour les étudiants mais le nouveau dispositif ne nous rassure pas tout à fait, car il est complexe et nous craignons qu’il ne soit pas efficace pour apporter une aide concrète à notre jeunesse étudiante, qui fait face à de difficultés pour satisfaire ce besoin vital : manger.

Nous sommes favorables au repas à 1 euro pour tous les étudiants, ce qui est une disposition simple et efficace. Il y a un progrès dans ce texte, mais il manque de précision. C'est pourquoi le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain se positionnera sur une abstention bienveillante.

Mme Monique de Marco. – Cette proposition de loi procède d'une bonne intention, mais, dans les détails, elle risque de déstabiliser la restauration des Crous et de pousser les étudiants à recourir à de la restauration rapide. On n'en connaît pas le coût, et elle ne précise pas suffisamment comment on mesure l'éloignement. Elle ne peut donc résoudre le problème de la restauration des étudiants.

J'avais proposé d'inscrire dans le dernier projet de loi de finances la généralisation du repas à 1 euro pour tous. Cette mesure avait été chiffrée, puis rejetée, avant d'être reprise à l'Assemblée nationale. Cela aurait pourtant constitué une solution intéressante. J'ai donc déposé un amendement à cette proposition de loi, même si je pense qu'elle sera votée conforme. Notre groupe, lui, fera également preuve d'une abstention bienveillante.

M. Bernard Fialaire. – L'uniformisation du repas à 1 euro n'étant pas forcément synonyme d'égalité des droits, nous ne préconisons pas cette solution. Néanmoins, nous exprimerons un vote positif, mais vigilant, car la vertu de cette proposition de loi est de mettre le doigt sur un véritable problème. De plus, l'ensemble des acteurs doit être responsabilisé : la présence de lycées comprenant des classes de brevet de technicien supérieur (BTS) ou des classes préparatoires dans les zones blanches doit favoriser une réflexion globale sur l'accompagnement de tous les étudiants.

M. Cédric Vial. – Nous ferons confiance à la sagesse du rapporteur et à l'auteur de la première proposition de loi. Toutefois, je déplore la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale qui s'avère être beaucoup plus complexe que la précédente. La navette parlementaire a favorisé une vision administrative au détriment d'une vision politique, cette complexité risquant de se renforcer avec le passage de la loi vers le décret.

Nous sommes passés du ticket-restaurant, un dispositif simple qui a fait ses preuves et qui correspondait à une liberté réclamée par les étudiants, à une aide financière ainsi qu'à un conventionnement qu'il faudra instruire et administrer par des services supplémentaires. Le budget de l'État dédié à cette aide sera donc en grande partie polarisé par cette mise en place, de surcroît en direction d'établissements qui subiront une plus grande complexité. Je déplore donc vraiment la nouvelle rédaction qui apparaît comme une régression pour les étudiants, mais je vous suivrai si vous estimez que ce texte constitue une avancée.

M. Max Brisson. – Je répète que nous préférons le texte de Pierre-Antoine Levi, mais, sur la base du proverbe « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras », mieux vaut adopter cette proposition de loi que rien, et repartir alors vers une navette à l'issue incertaine.

Je propose donc d'adopter conforme le texte et de suivre notre rapporteur.

M. Pierre-Antoine Levi. – Il m'est agréable de constater que vous préféreriez la version initiale du texte : c'est aussi mon cas, car elle était beaucoup plus facile à mettre en œuvre. Un débat vigoureux autour de ce texte a eu lieu entre la commission de la culture et la ministre de l'enseignement supérieur d'alors, mais il est certain que le Président de la

République n'en voulait pas. Il a estimé que le dispositif coûtait trop cher, que les étudiants pourraient utiliser ces tickets-restaurant de manière irresponsable dans les restaurants de *fast-food*, alors que l'on sait que le repas équilibré dans les Crous n'est qu'une pure théorie.

Ce texte ayant été modifié, « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras », comme l'a dit Max Brisson : de petites victoires valent parfois mieux que de grandes défaites. En effet, le débat sur le repas à 1 euro a fait beaucoup de mal et je n'ai pas envie que la commission de la culture du Sénat ne prenne pas ce problème à bras-le-corps. Le vote conforme de cette proposition de loi permettra de préciser le champ du dispositif par décret, mais aussi le prix, soit 1 euro ou 3,30 euros en fonction des droits, et donc de donner aux étudiants habitant dans les zones blanches les mêmes droits que les autres, ce qui concerne entre 200 000 à 500 000 étudiants.

Le coût de ce dispositif est chiffré entre 300 et 350 millions d'euros, ce qui représente un investissement raisonnable : nous le devons à notre jeunesse.

Je n'ai finalement entendu que des critiques bienveillantes, montrant que nous souhaitons tous aborder le sujet de la précarité étudiante au sein du Sénat. Si j'aurais souhaité que ma première proposition soit adoptée en l'état— celle-ci a été déposée conjointement avec Mme Anne-Laure Blin qui s'est battue à l'Assemblée nationale pour la faire voter sans succès –, je vous appelle néanmoins à suivre l'avis d'un vote conforme de notre rapporteur.

M. Jean Hingray, rapporteur. – Je vous remercie pour ces remarques. La confiance n'exclut pas le contrôle : il est proposé dans cette proposition de loi un rapport annuel sur le conventionnement, qui doit être généralisé dans les zones blanches. De plus, ce conventionnement permettrait d'accéder à des repas à 1 euro et à 3,30 euros. Le budget est fixé à un minimum de 250 millions d'euros, jusqu'à 400 millions d'euros selon le chiffre fourni par le ministère.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Monique de Marco. – Avec l'amendement COM-1 rectifié, mon idée est d'interroger les moyens de cadrage à l'égard d'une proposition de loi floue, et donc de clarifier la rédaction pour arriver aux mêmes conditions tarifaires.

M. Jean Hingray, rapporteur. – La précision proposée est, en réalité, déjà satisfaite. Le système de conventionnement garantit que les étudiants concernés pourront bénéficier d'une offre de restauration dans les mêmes conditions tarifaires que s'ils avaient accès à un restaurant universitaire. En outre, l'adoption de l'amendement rendrait le texte non conforme, c'est pourquoi je sollicite une demande de retrait ; sinon, l'avis sera défavorable.

Mme Monique de Marco. – Je le maintiens.

M. Jean Hingray, rapporteur. – Je confirme donc mon avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

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

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

Article 1^{er} bis

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

Article 3

L'article 3 demeure supprimé.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

M. Laurent Lafon, président. – La discussion en séance publique aura donc lieu le 5 avril.

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

<i>Article 1^{er}</i>			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Monique de MARCO	COM-1	Précision selon laquelle l'offre de restauration conventionnée donne droit aux mêmes conditions tarifaires que l'offre de restauration universitaire	Rejeté

La réunion est close à 11 h 40.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 29 mars 2023****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Proposition de loi visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires -
Désignation d'un rapporteur**

La commission désigne M. Stéphane Sautarel rapporteur sur la proposition de loi n° 35 (2022-2023) visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires présentée par M. Rémi Féraud et plusieurs de ses collègues.

**Proposition de loi visant à protéger le groupe Électricité de France d'un
démembrement, adoptée par l'Assemblée nationale - Examen du rapport et du
texte de la commission**

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons le rapport de M. Gérard Longuet sur la proposition de loi visant à protéger le groupe Électricité de France (EDF) d'un démembrement, adoptée par l'Assemblée nationale.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Cette proposition de loi a été déposée par Philippe Brun, jeune député de l'Eure. Il a réussi à obtenir un vote quasi unanime de l'Assemblée nationale : un seul député a voté contre. Cette majorité est constituée de députés Nupes, Rassemblement national et Les Républicains, unis comme au front, pour éviter le démembrement d'EDF.

Trois dispositions expliquent ce vote surprenant, permis notamment par l'absence des députés Renaissance qui avaient quitté l'hémicycle, estimant que l'article 40 de la Constitution aurait dû s'appliquer. Selon le ministre, l'Assemblée nationale voterait ainsi une proposition de loi dont la mise en œuvre des dispositions coûterait 18 milliards d'euros aux finances publiques. M. Philippe Brun souhaite que le Gouvernement s'explique sur l'avenir d'EDF au moment où il met en œuvre une procédure décidée en juillet 2022, rendue possible dans les lois de finances rectificative (LFR) : le rachat et le retrait des actions cotées d'EDF, pour que l'État acquière 100 % des actions, ce qui aboutit à retirer les actions de la cote. Cette action gouvernementale est légitime, et les moyens lui sont donnés par la LFR de fin 2022, mais ne s'accompagne pas d'un exposé clair des projets du Gouvernement sur EDF.

Philippe Brun, ayant fait un contrôle sur place et sur pièces, estime que l'idée sous-tendant le projet Hercule, à savoir la séparation du nucléaire et de l'hydraulique d'un côté, du reste des activités de l'autre, n'est pas abandonnée. L'Agence des participations de l'État (APE) poursuit d'une façon systématique des réflexions sur EDF et le Gouvernement est bien en mal de donner son avis sur l'avenir d'EDF, qui dépend beaucoup des futures règles du marché européen de l'électricité ; celui-ci a des effets pervers redoutables quand le prix de l'électricité est tiré vers le haut, à des niveaux inacceptables, par le coût marginal de la dernière centrale appelée qui s'applique ensuite à l'ensemble du marché européen.

Il y aurait trois raisons de soutenir le texte tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale, mais aucune n'est vraiment bonne. D'abord, la renationalisation est un affichage, qui, certes, a du sens pour ceux qui l'avaient souhaité, comme les communistes, qui retrouvent ainsi l'action de Marcel Paul, qui avait nationalisé EDF en 1946. Jusqu'en 2005, EDF était un établissement public à caractère industriel et commercial (Epic), avant de devenir une société anonyme (SA). C'est un retour vers le passé, ce qui n'est cependant pas l'intention principale de l'auteur de la proposition de loi...

Ensuite, la proposition de loi veut présenter EDF comme un groupe public unifié, indissociable. Cela pose deux types de problèmes : l'entreprise est certes unifiée, mais elle n'a pas autorité sur la totalité de ses activités. Elle a autorité sur sa fonction de production d'énergie – nucléaire, hydraulique, énergies renouvelables, thermique –, mais pas sur le transport de l'électricité ni la distribution finale. Le transport de l'électricité dépend de Réseau de transport d'électricité (RTE), capitalistiquement dépendant d'EDF. Mais institutionnellement, le code de l'énergie, inspiré par le droit communautaire, interdit au transporteur de dépendre de l'autorité d'un fournisseur particulier. Dans un marché concurrentiel, les producteurs doivent accéder aux consommateurs en utilisant de façon transparente et loyale le réseau de transport d'électricité. Cela interdit à RTE d'obéir à EDF. RTE a donc sa propre politique. S'il est majoritairement détenu par EDF, il doit être indépendant.

La situation d'Enedis est comparable, alors que la filiale détient une position quasi monopolistique pour la distribution d'électricité, si l'on exclut quelques entreprises locales comme l'usine d'électricité de Metz, héritage des *Stadtwerke*, ou des réseaux communaux de distribution dans le Sud-Ouest, témoignages de l'histoire. Enedis est détenue à 100 % par EDF, mais en est indépendante.

Faire évoluer statutairement EDF pour en faire un système « unifié » n'est pas clair juridiquement, et c'est en contradiction avec l'ouverture du marché exigeant que transport et distribution soient indépendants de l'autorité d'EDF.

Autre problème si l'on fige le périmètre d'EDF : EDF développe des activités très différentes, héritées de l'histoire, certaines proches de la production, d'autres plus éloignées, comme la production de chaleur : Dalkia, possédée par EDF, produit de la chaleur, et est en concurrence avec d'autres entreprises. On pourrait imaginer une évolution de son périmètre, mais la rédaction de la proposition de loi la rendrait difficile, voire impossible.

Pourquoi les députés Les Républicains soutiennent-ils cette proposition de loi qui n'est pas dans la ligne de leurs convictions habituelles ? Le groupe dirigé par Olivier Marleix avait demandé une commission d'enquête « visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France ». La raison en est d'abord tactique : le Gouvernement n'est pas à la hauteur des besoins en ce qui concerne l'amortissement des variations de prix. La proposition de loi visait l'extension du bouclier tarifaire au-delà des très petites entreprises (TPE) – selon l'Union européenne, la définition des TPE concerne les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 2 millions d'euros et dont l'effectif est inférieur à 10 salariés – pour l'étendre à toutes les entreprises de moins de 5 000 salariés et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1,5 milliard d'euros ou dont le total de bilan n'excède pas 2 milliards d'euros. Le ministre au banc a découvert que l'analyse de l'application de l'article 40 par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale était que le texte tel que rédigé n'impliquait pas de dépenses directes : l'Assemblée pouvait donc

adopter la proposition de loi. Faisons prospérer le débat : cette proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée nationale.

Mais elle arrive trop tôt ou trop tard. Elle arrive trop tard, car le retrait des actions décidé par le Gouvernement et approuvé par le Parlement *via* le projet de loi de finances rectificative (PLFR) implique que la nationalisation n'aurait pas de sens et perturberait la procédure en cours – l'État détient 95,82 % des actions.

Je proposerai un amendement visant à garantir que cette reprise à 100 % s'accompagne de la possibilité pour les salariés d'accéder au capital de l'entreprise – certains y sont actuellement. Cependant, si l'entreprise n'est plus cotée, les actions ne sont plus liquides : il reste donc une difficulté : comment les salariés souhaitant détenir ou conserver des actions pourraient-ils bénéficier d'une certaine forme de liquidité ?

L'initiative du Président de la République de rendre les salariés actionnaires s'appliquerait très bien ici, à condition de descendre le taux de détention par l'État de 2 % pour que les salariés soient eux-mêmes actionnaires.

Cette proposition de loi arrive trop tôt quant à la crainte du démembrement d'EDF, car le marché européen de l'énergie électrique doit être réexaminé. La règle centrale de fixation du prix sur le coût marginal de la dernière centrale est absurde. Il faut prévoir différentes formes de financement. On ne finance pas une éolienne comme une centrale nucléaire. Cette dernière fait face à des coûts d'investissement extrêmement lourds, et à des coûts de fonctionnement plus légers et insensibles aux variations des prix de la molécule fossile – à la différence de l'électricité produite à partir de gaz ou de charbon.

Avec davantage de pays acceptant le nucléaire, j'espère que l'Union européenne abandonnera ce système et adoptera des contrats de long terme pour financer des investissements lourds. Les Britanniques ont ainsi obtenu un contrat différent pour la centrale d'Hinkley Point : l'État britannique crée un tunnel de prix, avec une certaine liberté. Si le prix est trop élevé, l'État soutient le producteur ; s'il est trop bas, le producteur rembourse l'État. L'Union européenne avait accepté ce système lorsque le Royaume-Uni était membre de l'Union. Si notre gouvernement est efficace, il devrait pouvoir obtenir un résultat similaire et soutenir ceux qui veulent défendre EDF. Au Gouvernement de nous dire ce qu'il est capable de faire.

Troisième raison, nous proposons une solution acceptable : faire sauter le verrou des 36 kilovoltampères (kVA) pour les tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE). Aujourd'hui, les TRVE et le bouclier s'appliquent aux entreprises employant moins de 10 personnes, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros et dont le compteur électrique a une puissance inférieure ou égale à 36 kVA. Ce seuil n'a pas de raison d'être au niveau européen. Nous devons décider que ce butoir n'est pas légitime. Cette réponse immédiate pourrait être satisfaisante.

Cette proposition de loi a l'immense mérite d'obliger le Gouvernement à présenter sa politique de long terme sur l'outil national que constitue EDF, qui mériterait un peu plus d'informations sur son avenir. Un ancien président d'EDF – qui n'est pas Jean-Bernard Lévy, mon ancien directeur de cabinet – estimait que le seul aléa, pour EDF, était les changements de politiques absolument incompatibles avec l'échéance des investissements d'EDF, à quarante ou soixante ans. Il estimait ne pas avoir besoin d'un gouvernement mauvais actionnaire mangeant le blé en herbe pour satisfaire ses besoins de financement à court terme,

ni d'un gouvernement idéologique demandant de supprimer tout ce qui avait été fait auparavant. Je remercie Philippe Brun de faire ainsi progresser le débat et de nous permettre de jouer notre rôle de parlementaire, préparant l'avenir de notre pays.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur d'avoir resitué le contexte et de dresser des perspectives. EDF porte une singularité française, à la suite du choix, dans les années 1970, de produire l'électricité principalement à base de nucléaire. Cela entraîne des contraintes et des obligations particulières. À l'époque, on ne parlait pas vraiment d'électricité décarbonée, ce qui fait dire à certains que cette production est vraiment pionnière. J'apprécie les corrections proposées sur les plafonds des tarifs réglementés. Il y a des incohérences à l'endroit de certaines professions, prises en porte à faux, des collectivités locales ou de certains opérateurs. Ce rapport et les amendements portent un cap, et je remercie le rapporteur.

M. Marc Laménie. – Je remercie le rapporteur pour son travail. EDF a une dimension nationale et internationale. Il y a de plus en plus besoin d'électricité, notamment nucléaire. Or de nombreuses centrales ont été arrêtées pour diverses raisons techniques. Les personnels sont importants pour la sûreté nucléaire.

Peut-on avoir des précisions sur le nombre de filiales ? Quelle est l'évolution de l'endettement d'EDF ? Quels investissements sont réalisés pour le nucléaire, et quelle est l'implication sur les énergies renouvelables ?

M. Albéric de Montgolfier. – Je partage la préoccupation portée par l'article 3 *bis* et l'amendement COM-7 sur l'extension des tarifs réglementés. Le chiffre de 36 kVA n'a plus de sens au niveau de l'Union européenne. Je suis donc d'accord pour étendre ces tarifs à d'autres, mais cela ne règle rien au véritable problème européen, à savoir la corrélation avec le gaz et avec le coût de la dernière centrale mise en service. Faut-il sortir du marché européen de l'électricité, même si l'interconnexion peut parfois nous être utile ? On a pu atteindre un prix de 1 000 euros le mégawattheure (MWh).

M. Didier Rambaud. – Sans surprise, je reprendrai la réponse de Bruno Le Maire à une question d'actualité au Gouvernement posée il y a trois semaines : je ne sais pas ce que ce texte va apporter de plus, mais je sais ce que cela va coûter... Une loi de nationalisation de 100 % du capital, alors qu'une opération de marché est en cours et poursuit le même objectif, n'aurait que des inconvénients : elle aboutirait au même résultat, mais coûterait plus cher.

La proposition de loi offrait, dans sa version initiale, 14 euros par action, alors que l'offre publique est de 12 euros par action : le surcoût pour l'État atteindrait 1,5 milliard d'euros, sans aucun avantage. Ces deux euros supplémentaires devraient être reversés à tous les actionnaires et rémunéreraient notamment des fonds d'investissements anglo-saxons.

Pour un meilleur partage de la valeur et un développement de l'actionnariat salarié, EDF peut mobiliser d'autres outils comme l'intéressement et la participation.

M. Victorin Lurel. – Je souscris aux propos du rapporteur sur l'historique et les conditions du vote. MM. Ciotti et Marleix ont voté en conscience ; ce n'est pas une erreur ni une mauvaise manière faite au Gouvernement. Il existe un vrai débat politique, philosophique et idéologique sur l'avenir d'une société d'intérêt général. En 1946, EDF était un Epic, c'est désormais une SA.

C'est pourquoi le Gouvernement veut monter dans le capital, par une étatisation de l'entreprise. Mais il faut une solution plus solennelle, assurant un contrôle permanent du parc. Il fallait donc une nationalisation, dans l'esprit du Conseil national de la résistance. Cela a encore du sens. On peut trouver un compromis raisonnable.

Albéric de Montgolfier s'interroge sur une potentielle sortie du marché européen de l'électricité. Hier, en Seine-Saint-Denis, en visitant un site, nous avons vu comment passer de la théorie à la pratique en actionnant les dernières centrales au fioul. C'est aberrant, mais cela suit les principes de la théorie libérale.

Philippe Brun a effectué un contrôle sur place et sur pièces : le projet Hercule n'est pas totalement abandonné. Même si l'État détient 100 % du capital, il existe un risque de démembrement, en termes managérial et actionnarial, qu'il faut contrer. Si nous sommes plus colbertistes, jacobins ou même gaulliens, il faut que l'entreprise reste dans le giron de l'État. Donnons à EDF une certaine agilité. Les dotations d'actions sont possibles.

Gérard Longuet a déposé des amendements qui ne sont pas très courtois à l'égard de nos collègues députés, en proposant de réécrire totalement la proposition de loi, apportant une nouvelle vision. Nous défendons néanmoins une position orthogonale sur l'article 1^{er}. Nous avons déposé des amendements sur l'article 2. Nous pouvons trouver un compromis pour EDF SA intégrée d'intérêt national, à défaut d'être en accord sur le groupe public unifié. EDF reste une société de service public dans le giron de l'État et d'intérêt national. Vous ne devriez pas refuser cela.

Pour éviter tout démembrement, nous citons quelques activités du groupe, notamment la production de transport, tout en respectant l'indépendance opérationnelle de RTE.

Nous retirons l'amendement COM-10, car il est déjà satisfait par l'article L 337-9 du code de l'énergie.

M. Sébastien Meurant. – Merci d'aborder ce sujet essentiel, un des rares atouts français restant dans la compétition européenne et internationale. Mais le prix Spot de l'énergie est un système scandaleux pour notre intérêt, qu'il soit économique, national ou écologique. L'électricité allemande produite à partir de charbon est moins chère que l'électricité française décarbonée. Comment a-t-on pu en arriver là ?

L'Europe détient la centrale à charbon la plus polluante au monde ! Nous donnons de l'argent à des pays pour polluer avec ces centrales à charbon, et en France, nous avons même réactivé des centrales à charbon : quel échec ! Cela ne doit plus se reproduire.

Il y a toujours une peur du démantèlement de cette belle et grande entreprise française qu'est EDF. Or l'énergie est un bien commun, tenons-en compte.

M. Emmanuel Capus. – Les amendements du rapporteur nous rassurent un peu sur le texte final.

Il me semble que le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas la même conception de la recevabilité financière des amendements que celui du Sénat : l'article 3 *bis* crée des dépenses extrêmement importantes... N'est-ce pas en opposition avec la position actuelle de notre commission des finances ?

Dans la proposition de loi, et particulièrement à l'article 2, se pose un problème de compatibilité avec la directive européenne de 2003 : quels sont les risques encourus avec ce texte ?

M. Claude Raynal, président. – J'ai la même lecture que le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Comme quoi les présidents ont parfois raison... Il n'y a pas de lien juridique direct entre l'extension des TRVE et l'application du bouclier tarifaire, les analyses juridiques sont concordantes sur ce point. Et quand bien même une interprétation très extensive des dispositions de l'article 181 de la loi de finances pour 2023 pourrait autoriser une application du bouclier à ces nouveaux tarifs, la loi de finances précise bien que le Gouvernement conserverait un pouvoir discrétionnaire puisqu'il devrait décider volontairement de prendre un arrêté pour étendre le bouclier tarifaire à ces nouveaux tarifs. Et sans bouclier tarifaire, une extension de TRVE n'implique aucune dépense publique.

M. Daniel Breuiller. – Je remercie Gérard Longuet, qui est un excellent pédagogue. Vous évoquez une certaine espérance nucléaire, qui relève plutôt de la croyance, de la foi du charbonnier...

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Ah non, le charbon émet du CO₂ !

M. Daniel Breuiller. – Le nucléaire a certes l'avantage d'être décarboné, mais a plusieurs autres inconvénients... La proposition de loi que vous nous proposez, après l'adoption de vos amendements, n'a que peu à voir avec la proposition de loi transmise. Cela me gêne d'enfoncer un coin entre les majorités Les Républicains du Sénat et de l'Assemblée nationale.

M. Vincent Éblé. – Ne vous gênez pas !

M. Daniel Breuiller. – Pour une fois que l'Assemblée nationale vote massivement un texte...

Le travail de Philippe Brun d'aller voir où en est le projet Hercule m'a beaucoup intéressé. J'ai siégé dans le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sippérec) d'Île-de-France. Le projet Hercule suscite des inquiétudes immenses : il vise à nationaliser les pertes financières et à privatiser les éléments les plus vendables.

Si je puis admettre qu'on puisse être favorable au nucléaire – ce n'est pas mon cas –, on devrait alors avoir deux préoccupations, au premier rang desquelles la sûreté. Je ne comprends pas la décision du Gouvernement quant à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ensuite, il faut avoir le souci de la maîtrise publique : le nucléaire ne peut se prêter aux fluctuations du marché et à beaucoup de sous-traitance. Essayer de ne pas démembrer le groupe EDF ni l'affaiblir est important. La fixation des prix est une aberration absolue.

Le groupe Gest va réétudier la proposition de loi Longuet qui n'est plus la proposition de loi Brun. Le statut public sans affaiblissement reste une nécessité si jamais on veut mettre des œufs dans le panier nucléaire.

M. Éric Bocquet. – Le rapporteur a évoqué les heures glorieuses de la création du pôle de production d'énergie en 1946. J'ai relu la loi du 8 avril 1946, qui s'appuyait sur cinq objectifs, très actuels : premièrement, redresser l'économie française – or on parle beaucoup

de réindustrialiser, après le covid – ; deuxièmement, moderniser les structures existantes – or nous avons besoin d’argent pour rénover les centrales et en construire d’autres – ; troisièmement, rationaliser les efforts ; quatrièmement, devenir indépendants énergétiquement – c’est toujours vrai actuellement – ; cinquièmement, enfin, avoir le contrôle sur les orientations stratégiques du pays.

Ce n’est donc pas un retour vers le passé, mais un sujet pleinement d’actualité ; et l’outil utilisé à l’époque garde sa pertinence.

Dans votre histoire, vous n’avez pas rappelé qu’il s’agissait d’une tragédie en quatre actes, celle du démantèlement progressif d’EDF-GDF. Le premier acte est l’entrée progressive dans le marché européen ; le deuxième, l’ouverture du capital d’EDF ; le troisième, l’ouverture du capital de GDF et la fusion avec Suez ; et quatrième et dernier acte, la loi portant nouvelle organisation du marché de l’électricité (NOME), imposant à EDF de vendre près de 40 % de sa production en dessous des coûts de production à des « fournisseurs » alternatifs qui n’ont jamais rempli leurs obligations de production. EDF a toujours assumé ses missions, contribué aux Trente Glorieuses, à la croissance, à la souveraineté énergétique, et n’a pas démerité. On a affaibli l’opérateur, sous prétexte d’être plus efficace, pour que cela coûte moins cher, et que le prix pour le consommateur soit moins élevé. EDF a 17,9 milliards d’euros de déficit, mais c’est notamment dû à des causes historiques sur lesquelles il faut revenir.

Mme Christine Lavarde. – Toutes les modifications proposées par M. Longuet me conviennent.

Le critère des 36 kVA aurait dû relever du domaine réglementaire plutôt que du législatif, et cela nous donne une leçon : si le Gouvernement n’avait pas voulu trop légiférer, nous aurions pu régler le problème des boulangers bien plus rapidement, sans loi.

Je m’interroge sur le fait de conserver 2 % du capital pour l’actionnariat salarié. L’État veut racheter 100 % du capital, et revendrait 2 % aux salariés ? Comment est-ce possible ? Je m’interroge sur l’intérêt des salariés. L’État monte au capital pour qu’EDF réalise des investissements pour prolonger la durée du parc et construise de nouvelles centrales. Un actionnariat salarié percevrait-il des dividendes supplémentaires par rapport à d’autres mécanismes qu’on pourrait mettre en place ?

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Mme Lavarde a raison, mais EDF s’est faite avec ses salariés. Je leur rends hommage, mais je reconnais que rien n’est réglé. Les investissements sont tels que la possibilité que les salariés ne touchent rien est très forte. C’est un amendement d’appel pour que le Gouvernement précise devant le Parlement la façon dont il envisage de traiter les salariés et de les associer aux résultats de l’entreprise.

Je partage totalement les conclusions d’Éric Bocquet sur la loi NOME, l’accès régulé à l’électricité nucléaire historique (ARENH), le marché européen. Nous avons ouvert nos frontières. Si nous étions ambitieux, nous pourrions être un vaste fournisseur européen ; ce serait une belle ambition pour EDF. Mais actuellement, c’est impossible. Et EDF est une entreprise unitaire là où d’autres entreprises sont éclatées.

Je ne refais pas l’histoire de 1946, mais j’aurai plaisir à évoquer le travail de Marcel Paul notamment.

Monsieur Breuiller, je suis heureux que vous estimiez que la décarbonation passe par le nucléaire.

M. Daniel Breuiller. – Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Monsieur Capus, concernant les règles de recevabilité financière, je m'en remets à la jurisprudence et au président de la commission des finances.

L'analyse de Sébastien Meurant sur le marché européen et les excès du prix Spot est légitime. Mais les prix délirants ne durent parfois que quelques minutes par jour, ce n'est heureusement pas le prix moyen, qui est lissé. D'où les difficultés du Gouvernement à aider les entreprises concernées par des prix excessifs. Par définition, le prix marginal, même délirant, est marginal... Une réflexion sur la réorganisation du marché européen de l'électricité est indispensable. Si un malheureux concours de circonstances ne nous permet pas d'obtenir des financements lourds pour des systèmes de production à dépenses d'investissement (*Capex – Capital Expenditures*) élevées, mais à dépenses d'exploitation (*Opex – Operational Expenditures*) faibles, mieux vaut arrêter immédiatement, quitter l'Europe ou arrêter de produire de l'énergie... Nous nous ferions avoir à chaque coup.

Monsieur Lurel, l'intérêt général ne me gêne pas, bien au contraire : c'est un hommage rendu à une entreprise ayant fait son travail. Merci d'évoquer les mânes du général de Gaulle. Cela fait plaisir aux gaullistes – ce n'est pas mon cas, malgré tout mon respect pour le général. Si EDF doit être qualifiée de société d'intérêt général, je n'y vois que des avantages.

Monsieur Rambaud, l'actionariat salarié est un vrai sujet. Il y a des solutions plus adéquates que l'achat d'actions dans une entreprise en redressement qui œuvre dans un environnement économique incertain. Nous attendons les propositions du Gouvernement pour éventuellement faire évoluer le dispositif.

Monsieur de Montgolfier, les lois trop bavardes paralysent l'action du Gouvernement. Si une loi ne prévoyait pas ce seuil de 36 kVA que personne n'avait demandé, nous n'aurions pas eu ces problèmes. Mais ils sont relativement faibles par rapport aux difficultés posées par la fixation des prix à partir du coût marginal.

Monsieur Laménie, vos questions nécessiteraient des heures de réponse sur l'endettement, les investissements, la mise en œuvre de l'Arenh, qui a coûté entre 20 et 25 milliards d'euros à EDF en 2022. C'est décourageant pour les salariés qui ont l'impression de travailler pour rien, juste pour les bonimenteurs qui vendent des mégawatts non verts.

C'est pour cette raison que la loi arrive un peu tôt : un marché européen réfléchi, mûr, distinguerait la fourniture de long terme des problèmes de court terme : l'électricité ne se stocke pas, et certains sont donc prêts à payer très cher leur électricité. Mais la majorité des consommateurs ont des consommations prévisibles, en ruban. Actuellement, on est obligé de suivre le tarif le plus cher, sauf pour le nucléaire, qui coûte. Tant que le marché ne sera pas réorganisé, EDF n'aura pas d'avenir clair. Faisons tout ce que nous pouvons faire, mais nous ne pouvons pas tout faire avec cette proposition de loi.

M. Claude Raynal, président. – J'indique que le périmètre proposé par le rapporteur pour l'application de l'article 45 de la Constitution comprend les dispositions

relatives aux missions du groupe EDF et à sa structure capitalistique ; au processus de nationalisation de l'entreprise EDF ; à l'éligibilité des consommateurs finals non domestiques aux tarifs réglementés de vente d'électricité ; et au marché de l'électricité à Mayotte.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Gérard Longuet, rapporteur. – L'amendement de suppression COM-4 vise à ne pas agiter le chiffon rouge de la nationalisation, qui n'apporterait rien puisqu'une OPA est en cours.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 1^{er} est supprimé.

Article 2

M. Gérard Longuet, rapporteur. – L'amendement COM-5 prévoit que la participation de l'État atteigne 100 % du capital, tout en la minorant de 2 % pour maintenir la place des salariés dans le capital. Nous sommes prêts à entendre toute proposition plus réaliste du Gouvernement, mais nous mettons un pied dans la porte pour qu'il ne soit pas dit que le Sénat ne se préoccupe pas de soutenir les salariés.

Concernant le sous-amendement COM-9, je suis favorable à ce qu'EDF soit qualifiée de société « d'intérêt général », mais seul un groupe, et non la société anonyme peut être intégré. De plus, EDF détient des milliers de participations. Adopter ce terme d'« intégré » risquerait de tout paralyser....

M. Claude Raynal, président. – L'amendement pourrait être modifié pour ne mentionner que les termes « d'intérêt général » ?

M. Victorin Lurel. – J'approuve cette rectification même si nous souhaitons mettre en œuvre un mécanisme de consolidation des filiales et inscrire l'idée d'un groupe public unique.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Avis favorable dans ce cas au sous-amendement COM-9 ainsi rectifié.

Le code de l'énergie reprend toutes les directives européennes et évite de rentrer en conflit avec l'Union. Plutôt qu'une énumération, risquée, faisons confiance au code de l'énergie pour ne pas froisser nos partenaires européens. La distribution, normalement, doit être séparée d'EDF. Elle ne l'est pas totalement, mais EDF respecte les règles. Avis défavorable au sous-amendement COM-11.

M. Victorin Lurel. – Il n'y a pas de risque de contradiction avec le droit européen. EDF respecte le code de l'énergie. Le terme « notamment » ne bloque pas. Nous mentionnons le transport, car c'est une réalité.

M. Claude Raynal, président. – Nous en débattons lors de la séance publique.

Le sous-amendement COM-11 n'est pas adopté.

Le sous-amendement COM-9 rectifié est adopté. L'amendement COM-5, ainsi sous-amendé, est adopté. En conséquence, les amendements COM-1 rectifié bis et COM-2 rectifié bis deviennent sans objet.

L'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3

M. Gérard Longuet, rapporteur. – L'article 3 prévoyait une commission en cas de renationalisation ; mais, puisque nous nous en tenons à une offre publique d'achat (OPA) simplifiée, nous n'avons pas besoin de cette instance. Je vous propose donc de supprimer cet article.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 3 est supprimé.

Article 3 bis (nouveau)

M. Gérard Longuet, rapporteur. – L'amendement COM-7 tend à supprimer la mention des « sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères ».

M. Pascal Savoldelli. – Quel sera l'impact de cette mesure sur les collectivités territoriales ?

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Les collectivités territoriales qui emploient moins de dix ETP disposant d'installations électriques dépassant les 36 kilovoltampères en bénéficieront.

M. Pascal Savoldelli. – Pourrait-on connaître, d'ici à l'examen en séance publique, le nombre de collectivités concernées ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C'est impossible...

M. Pascal Savoldelli. – Il est *a priori* très faible.

Le sous-amendement COM-10 est retiré. L'amendement COM-7 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-3 devient sans objet.

L'article 3 bis est ainsi rédigé.

Article 3 ter (nouveau)

L'amendement de coordination COM-12 est adopté.

L'article 3 ter est ainsi rédigé.

Article 4

M. Gérard Longuet, rapporteur. – L'amendement COM-8 vise à supprimer un gage devenu superflu.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 4 est supprimé.

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

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

TABLEAU DES SORTS

Article 1^{er}		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. LONGUET, rapporteur	4	Adopté
Article 2		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. LONGUET, rapporteur	5	Adopté
M. LUREL	9 rect.	Adopté
M. LUREL	11	Rejeté
M. LUREL	1 rect.	Satisfait ou sans objet
M. LUREL	2 rect. bis	Satisfait ou sans objet
Article 3		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. LONGUET, rapporteur	6	Adopté
Article 3 bis (nouveau)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. LONGUET, rapporteur	7	Adopté
M. LUREL	10	Retiré
M. LUREL	3	Satisfait ou sans objet
Article 3 ter (nouveau)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement

M. LONGUET, rapporteur	12	Adopté
Article 4		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. LONGUET, rapporteur	8	Adopté

Proposition de loi constitutionnelle visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences - Examen du rapport pour avis

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons à présent la proposition de loi constitutionnelle (PPLC) visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences, présentée par M. Éric Kerrouche et plusieurs de ses collègues, sur le rapport de notre collègue Charles Guené.

Cette proposition de loi étant de nature constitutionnelle, elle a été renvoyée au fond à la commission des lois, le rapporteur étant Mme Agnès Canayer mais son objet étant financier, il était naturel que notre commission des finances s'en saisisse pour avis.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis. – Ce texte a deux objets distincts : premièrement, instituer une nouvelle catégorie de lois, à savoir les lois de financement des collectivités territoriales (LFCT) et de leurs groupements ; deuxièmement, renforcer le principe constitutionnel de compensation financière des transferts de compétences, notamment en prévoyant leur réexamen régulier.

Que penser d'un éventuel projet de loi de financement des collectivités territoriales (PLFCT) ? À première vue, l'idée semble séduisante. Il s'agirait de garantir un temps parlementaire dédié à l'examen des mesures intéressant les finances des collectivités territoriales afin de renforcer la lisibilité du système et la visibilité des élus sur l'évolution de leurs ressources, qui font aujourd'hui défaut. À chaque sous-secteur institutionnel – administrations publiques centrales (Apuc), administrations de sécurité sociale (Asso) et administrations publiques locales (Apul) – correspondrait donc un véhicule législatif financier : lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) et LFCT. La boucle serait bouclée. Mais le sujet n'est pas si simple et, selon moi, l'institution d'une loi de financement des collectivités territoriales a tout d'une fausse bonne idée – même si beaucoup parmi nous, moi compris, l'ont probablement soutenue à un moment de leur vie parlementaire.

Avant tout, nous ferions face à des difficultés d'articulation majeures avec la loi de finances. Le texte de la PPLC ne permet pas de se prononcer avec précision sur le sujet, puisque ces modalités d'articulation seraient d'ordre organique ; mais la difficulté est évidente, compte tenu du poids des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

De deux choses l'une. Soit les transferts financiers de l'État relèvent du nouveau PLFCT, ce qui semble être l'orientation de l'auteur de ce texte : cela reviendrait à retirer du projet de loi de finances (PLF) un peu plus de 107 milliards d'euros. Or notre commission pourrait difficilement admettre, me semble-t-il, une telle atteinte au domaine des

lois de finances. Soit les transferts financiers de l'État, qui représentent un peu moins de la moitié des ressources des collectivités territoriales, continueraient à relever des lois de finances : auquel cas l'intérêt des LFCT, dont la portée serait essentiellement programmatique, se révélerait très limité.

Je ne parle même pas des difficultés que cette articulation poserait pour le calendrier parlementaire de l'automne, dont nous savons mieux que quiconque à quel point il est chargé.

Une autre critique majeure peut être retenue à l'encontre de l'institution d'une telle loi de financement : le risque, d'ailleurs bien identifié par les associations d'élus et les universitaires que j'ai auditionnés, qu'elle ne se retourne contre les collectivités territoriales en donnant au Gouvernement un nouvel instrument de contrainte financière.

Rappelons-le : c'est dans une logique assumée de maîtrise des dépenses sociales que les LFSS ont été instituées en 1996. Prétextant la bonne santé financière des collectivités territoriales, sur la base de moyennes globales qui n'ont en réalité guère de sens, le Gouvernement ne manquerait pas d'y insérer des dispositifs de contrainte inspirés des contrats de Cahors. Il disposerait ensuite de tous les outils du parlementarisme rationalisé, que nous connaissons bien, applicables aux textes financiers pour les faire adopter : un calendrier contraint avec une possible mise en œuvre par ordonnance au terme de celui-ci et, surtout, un recours illimité à l'article 49, alinéa 3. Par les temps qui courent, une telle proposition me semble pour le moins paradoxale.

Vous l'aurez compris, je ne crois pas qu'une LFCT apporte une réponse adéquate aux réels problèmes des collectivités territoriales. Je pense au contraire que nous pouvons beaucoup mieux faire à cadre constitutionnel constant, en mobilisant les outils existants.

Tout d'abord, nous devons nous emparer pleinement du débat relatif aux finances locales de début de PLF, issu de la récente réforme de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf). Ce débat permet de remédier en partie au problème de l'éclatement, du fait de la bipartition des PLF, des mesures relatives aux finances locales.

Ensuite, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) pourraient offrir le cadre d'un véritable exercice de visibilité sur l'évolution des ressources collectivités territoriales, au lieu d'être un instrument de contrainte.

Enfin, j'ai régulièrement l'occasion de le rappeler, une réforme de la gouvernance des finances locales me paraît indispensable pour que les collectivités puissent réellement être associées à la préparation des textes financiers qui les concernent, à plus forte raison dans un contexte de recours croissant à la fiscalité partagée. La Cour des comptes a d'ailleurs fait sienne cette analyse, dans le cadre de l'enquête sur les scénarios de financement des collectivités territoriales qu'elle a menée à la demande de notre commission. J'ai eu l'honneur de participer à ce travail aux côtés de notre président et de notre rapporteur général.

J'en viens au second objectif de cette PPLC, à savoir le renforcement des exigences de compensation financière des transferts de compétences.

Aujourd'hui, les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales sont régis par un principe de compensation intégrale au coût historique. En vertu de l'article 72-2 de la Constitution, l'État attribue aux collectivités territoriales des ressources

équivalentes à celles qui leur étaient consacrées au moment du transfert. Ce droit à compensation est ensuite fixé définitivement.

S'agissant des créations ou extensions de compétences, ou encore des transferts de compétences entre collectivités territoriales, la Constitution est moins stricte : elle se contente de prévoir la nécessité de transférer de nouvelles ressources sans exiger de compensation intégrale au coût historique. Le présent texte entend ainsi, au premier chef, aligner ces régimes sur celui des transferts de l'État.

En la matière, la proposition décisive consiste à remettre en cause le caractère définitif du droit à compensation en prévoyant son « réexamen régulier ». Ce dispositif a déjà été adopté par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales, présentée en 2020 par Philippe Bas, Jean-Marie Bockel et plusieurs de nos collègues. Notre commission, saisie pour avis, s'y était montrée favorable.

On a pu constater de très forts contrastes entre, d'une part, la fixité du droit à compensation et, de l'autre, le dynamisme des charges liées à l'exercice de la compétence. L'exemple emblématique est celui des allocations individuelles de solidarité (AIS), dont le financement incombe aux départements. Depuis 2017, le reste à charge a progressé de 16 %, pour s'établir à 11 milliards d'euros en 2021. Il représente ainsi 55 % des dépenses d'AIS. Dans ces conditions, les départements n'ont plus guère de marges de manœuvre financières pour exercer leurs autres compétences et la portée de leur autonomie financière s'en trouve grandement affaiblie.

Certes, la question des modalités d'application d'un tel principe reste posée. Elle devra être définie par une loi organique, compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales, lesquelles peuvent faire en responsabilité le choix d'accorder ou non davantage de moyens à telle compétence au détriment de telle autre.

Pour cette raison, un dispositif de réévaluation automatique ne saurait être envisagé. J'avais d'ailleurs proposé, dans mon rapport pour avis sur la PPLC Bas-Bockel, de lui substituer la notion plus souple de « réexamen », finalement retenue dans le texte adopté et reprise ici.

Pour donner corps à un tel dispositif, largement soutenu par les associations d'élus, une nouvelle gouvernance est nécessaire. C'est dans ce cadre que l'État et les collectivités territoriales pourront faire la part des choses et ajuster, si nécessaire, la compensation de compétences transférées pour lesquelles la charge associée a fortement augmenté du fait de facteurs exogènes – c'est le cas pour les AIS, qui sont corrélées à l'évolution de la pauvreté et de la dépendance.

Une seconde condition nécessaire à la mise en œuvre du dispositif est la conduite d'un travail approfondi d'objectivation des charges assumées par les collectivités territoriales au titre de leurs diverses compétences. Mais, reconnaissons-le, les données nous manquent en la matière. C'est un chantier techniquement complexe, qui, pour être mené à bien, exige une volonté politique appuyée du Gouvernement et des élus locaux.

Il est pourtant indispensable de disposer de telles données pour envisager la réforme du système de financement des collectivités territoriales que j'appelle de mes vœux, fondée sur les charges réelles plutôt que sur des critères de richesse potentielle largement

caducs. Nous avons également travaillé ce sujet avec le président Raynal, en nous penchant sur le système de péréquation des collectivités territoriales italiennes.

Ainsi, je vous propose de ne pas adopter cette PPLC. Si le dispositif de réexamen régulier de la compensation des compétences transférées nous convainc davantage que l'institution d'une LFCT, il n'est pas pour autant nécessaire d'adopter ces seules dispositions du texte. Non seulement ce choix risquerait de le détourner de son objectif premier, mais le dispositif de réexamen figure déjà dans la PPLC Bas-Bockel, qui est en navette.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'approuve pleinement les orientations exposées par M. Guené.

Nous sommes face à ce que la presse nomme un « marronnier ». Ce texte peut sembler séduisant, mais, très vite, il pourrait se révéler avant tout source de contrainte, d'autant que le Gouvernement persiste à affirmer que les collectivités territoriales sont en bonne santé financière.

Il s'agit d'un sujet éminemment complexe et la création d'une telle catégorie de loi pourrait finalement, en effet, avoir tout d'une fausse bonne idée.

M. Claude Raynal, président. – Sur ce sujet comme sur tant d'autres, les positions ont pu fluctuer : M. le rapporteur pour avis l'a souligné lui-même.

M. Roger Karoutchi. – Il y a quelque temps, j'ai déposé, sur ce sujet, une proposition de loi assez différente de M. Kerrouche. J'ai donc été appelé à me pencher sur la question.

Une révision constitutionnelle n'est jamais simple. Je suis bien placé pour le savoir, celle que j'ai conduite a été adoptée à une voix près. Quoi qu'il en soit, peut-on dire qu'aujourd'hui tout se passe bien pour les collectivités territoriales ? Ont-elles été associées à la suppression de la taxe professionnelle ? Aux fortes baisses de dotations décidées entre 2012 et 2018 ? À la suppression de la taxe d'habitation, annoncée lors d'une campagne électorale ? Voilà une quinzaine d'années qu'elles font office de variable d'ajustement, quels que soient les gouvernements. Face aux graves problèmes auxquels elles sont confrontées, l'exécutif s'enferme dans le déni.

Une telle PPLC peut-elle aboutir ? Rien n'est moins sûr, étant donné la situation politique dans laquelle le Parlement se trouve placé. Le texte de Philippe Bas est en souffrance à l'Assemblée nationale depuis trois ans et je doute fort que la navette nous permette un jour d'avancer. Non seulement nous sommes face à un vrai problème de majorité, mais, quelle que soit sa couleur politique, le Gouvernement ne tient pas à créer une telle loi de financement des collectivités territoriales. Ce texte lui imposerait un débat parlementaire qui n'a jamais lieu, étant donné que les crédits des collectivités territoriales sont examinés de manière éclatée et, en somme, noyés dans la masse.

Je m'abstiendrai aujourd'hui et je verrai dans quel sens je me prononcerai en séance. Quoi qu'il en soit, le cadre constitutionnel actuel n'a absolument pas protégé les collectivités territoriales. Même s'il ne va pas plus loin, le présent texte nous permettra au moins d'engager ce débat avec le Gouvernement : jusqu'où ira-t-on dans le déséquilibre ?

Une nouvelle étape de la décentralisation serait, à mon sens, la meilleure solution. Peut-être nous dispenserait-elle de créer une telle loi de financement, mais, pour l'heure, elle n'a pas eu lieu.

M. Albéric de Montgolfier. – Bercy rêve clairement de créer l'équivalent de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour les collectivités territoriales. En outre, un tel texte offrirait au Gouvernement une nouvelle possibilité de recourir à l'article 49, alinéa 3, procédure que je n'aime pas. Ce texte a le mérite d'ouvrir un débat légitime, mais, compte tenu de ces deux pièges, je m'abstiendrai à ce stade.

M. Thierry Cozic. – Monsieur le rapporteur pour avis, vous êtes tout de même un peu sévère. Ce texte a au moins le mérite de rouvrir le débat. En ce sens, il répond à une demande forte des collectivités territoriales elles-mêmes. La proposition de loi de M. Bas est en navette depuis trois ans...

Monsieur Karoutchi, j'ai lu votre proposition de loi de janvier dernier et je n'ai pas le sentiment que nous soyons si éloignés de vous sur ce sujet. Il s'agit ni plus ni moins que de préserver l'autonomie financière des collectivités territoriales en apportant un certain nombre de clarifications.

Mme Sylvie Vermeillet. – Monsieur le rapporteur pour avis, j'approuve en tout point votre analyse et je suivrai votre avis.

Deux questions cependant : comment envisagez-vous l'évolution de la gouvernance des collectivités territoriales ? Vous expliquez en outre qu'il vaut mieux vaut se fonder sur leurs charges réelles que sur leur richesse potentielle : pourriez-vous nous en dire davantage ?

M. Stéphane Sautarel. – Si la question est bonne, il n'est pas certain que la réponse soit appropriée.

Un tel encadrement législatif serait sans doute un piège ; mais le fait est que les crédits des collectivités territoriales, éclatés en divers pans du budget, ne font pas l'objet d'un véritable débat. En ce sens, le présent texte a au moins un mérite : nous permettre d'interroger le Gouvernement.

Monsieur le rapporteur pour avis, je souhaiterais également, comme Sylvie Vermeillet, des précisions sur un système de répartition des dotations fondé sur les charges et non sur les ressources : l'écueil d'un tel système ne serait-il pas de créer un cadre normatif pour les dépenses des collectivités ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Lorsque je suis entré au Sénat, il y a bientôt six ans, j'étais plutôt favorable à cette formule. Aujourd'hui, j'estime qu'elle satisfait davantage les besoins de Bercy que les besoins concrets des collectivités territoriales, lesquelles demandent avant tout des mesures de simplification.

Nous sommes face à des questions urgentes en matière d'équité, notamment entre les villes et les campagnes. Je pense en particulier au calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la progression logarithmique pénalisant fortement les petites communes rurales.

M. Jérôme Bascher. – Il n'est pas souhaitable de changer la Constitution au gré des humeurs : au contraire, comme l'écrivait Montesquieu, il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante. Je suis donc d'accord avec M. le rapporteur pour avis.

De surcroît, la création d'une nouvelle catégorie de textes étendrait encore le champ d'application de l'article 49, alinéa 3 : ce serait assez paradoxal.

La dette des collectivités territoriales est stable depuis vingt ans et c'est la seule parmi celles des administrations publiques ! Mieux vaut imposer la règle d'or à l'État plutôt que d'appliquer les méthodes de l'État aux collectivités territoriales.

M. Claude Raynal, président. – Le financement des collectivités territoriales peut déjà être voté *via* l'article 49, alinéa 3 puisqu'il fait partie du PLF : rien ne changerait à cet égard.

M. Marc Laménie. – Monsieur le rapporteur pour avis, je tiens à vous remercier de votre analyse.

Les auteurs de cette proposition de loi ont le mérite de poser un certain nombre de problèmes essentiels. Aujourd'hui, les collectivités territoriales sont entièrement dépendantes du budget de l'État, qui reste évidemment leur partenaire essentiel. Or la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne pèse que quelques milliards d'euros : comment améliorer l'examen des crédits des collectivités, notamment en séance publique ?

M. Jean-Baptiste Blanc. – Cette PPLC ressemble effectivement à un contrat de Cahors qui ne dit pas son nom.

Le Gouvernement est-il conscient du besoin de nouvelle gouvernance qu'éprouvent les collectivités territoriales et que le rapporteur pour avis appelle de ses vœux ?

M. Daniel Breuiller. – Lors de la dernière campagne présidentielle, Yannick Jadot a défendu des dispositions comparables.

Comme le souligne Roger Karoutchi, le cadre constitutionnel actuel ne protège en rien les collectivités territoriales. Le présent texte permet d'ouvrir le débat, à l'heure où Bruno Le Maire suggère que le trésor des collectivités territoriales pourrait combler le déficit de l'État. *A minima*, je le soutiendrai pour ces raisons tactiques.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis. – J'ai moi aussi fluctué sur ce sujet – je l'ai admis en préambule – et je n'ai donc pas le sentiment d'avoir été spécialement dur.

Les problèmes que nous évoquons et dont nous partageons le constat n'appellent pas, à mon sens, une réponse constitutionnelle. La synthèse souhaitée récapitulant les transferts financiers de l'État figure dans un rapport annexé au PLF de l'année qui, depuis la réforme de la LOLF de 2021, donne lieu à un débat en amont de son examen dont nous pouvons mieux nous saisir. Les lois de programmation, que nous n'utilisons pas suffisamment, nous permettent en principe déjà de donner une vision pluriannuelle. Quant à ces nouvelles lois de financement, elles seraient avant tout source de contraintes.

L'examen en loi de finances des mesures relatives aux collectivités territoriales est certes quelque peu éclaté. La mission « Relations avec les collectivités territoriales »

représente 4,4 des 107 milliards d'euros de financements destinés aux collectivités : à l'évidence, nous sommes un peu à l'étroit dans ce costume... Néanmoins, l'expérience montre que l'examen de cette mission dans notre assemblée permet déjà un débat assez large sur le sujet.

Ce dont nous avons besoin, c'est plutôt d'une nouvelle gouvernance.

L'État intervient directement, et assez fréquemment, auprès des collectivités par la voie de la contractualisation. Le Parlement a *de facto* perdu son pouvoir en la matière et se trouve trop souvent en position de valider les accords négociés bilatéralement sans vision d'ensemble. Nous avons donc besoin d'un nouvel espace de discussion entre le Gouvernement, les assemblées parlementaires et les associations d'élus : nombre de nos voisins ont déjà opté pour cette solution, même si ce sont souvent des États fédéraux. C'est d'autant plus important que le recours à la fiscalité partagée est désormais accru.

Car en effet, en parallèle, force est de constater que notre système de fiscalité locale est manifestement à bout de souffle et exige lui-même un vaste travail de refondation. Comme le suggère Marc Laménie, la notion d'autonomie financière a été conçue il y a une vingtaine d'années, dans un contexte totalement différent. Elle n'a plus le même sens aujourd'hui, dans un contexte où l'autonomie financière s'est considérablement érodée.

D'un point de vue intellectuel, les services de Bercy, la direction générale des collectivités locales (DGCL) comme les universitaires spécialistes du sujet que nous avons entendus admettent la nécessité d'une nouvelle gouvernance. Mais dans la pratique, sur le plan institutionnel, Bercy et, dans une moindre mesure, la DGCL se satisfont assez bien de la situation actuelle. C'est donc à nous de porter le fer.

Vous m'avez également interrogé sur l'enjeu du recours aux indicateurs de charges réelles dans la répartition des dotations et fonds de péréquation. Dans le cadre de nos fonctions de rapporteurs de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le président Raynal et moi avons, je le disais, examiné avec intérêt la notion de « standard de charges » appliquée en Italie. Certes, on ne saurait contraindre les collectivités territoriales en leur disant exactement ce qu'elles doivent dépenser : ce serait porter atteinte à leur libre administration.

Dans un contexte où le financement des collectivités repose désormais davantage sur les dotations et la fiscalité partagée, qui s'apparente de plus en plus à une dotation, se pose la question de la bonne répartition de ces ressources. Or aujourd'hui, le calcul de la dotation globale de fonctionnement repose beaucoup sur des montants de dotations historiques sédimentées devenues souvent sans rapport avec la réalité pratique des charges auxquelles font face les collectivités territoriales, qui dépendent pour beaucoup des caractéristiques de leur territoire.

En prenant pour base les charges réelles constatées sur le territoire objectivées, on pourrait, à l'inverse, imaginer une sorte de « Smic » par compétence pour les collectivités territoriales, lequel constituerait une base pour le calcul des dotations.

Le partage des compétences n'étant pas harmonieux dans l'ensemble du pays, une telle perspective imposerait de s'écarter de la répartition communale au profit de la notion de territoire. Mais, dès lors, une forme de transparence serait opérée sur le fait que la même

compétence n'est pas exercée partout de la même manière et au même coût ; c'est sans doute pourquoi cette solution ne plaît pas à tout le monde.

Beaucoup pensent qu'un comité des finances locales (CFL) élargi, aux prérogatives accrues, serait à même d'exercer cette nouvelle gouvernance. Quant au « grand soir » de la fiscalité, beaucoup l'attendent ; d'autres sont un peu moins pressés, pour des raisons que l'on devine.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption de la proposition de loi constitutionnelle visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences.

Proposition de loi créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons à présent la proposition de loi créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France, présentée par M. Ronan Le Gleut et plusieurs de ses collègues, sur le rapport de notre collègue Jérôme Bascher.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Je salue la présence ce matin de Ronan Le Gleut, dont la proposition de loi arrive dans un contexte marqué par une succession de crises – sanitaire, économique, sécuritaire ou encore climatique.

La situation des quelque 2,5 millions de Français qui résident hors de France est parfois difficile et incertaine. Elle mérite que le législateur s'interroge sur la meilleure façon de les soutenir et d'affermir leur lien avec le territoire national.

C'est en ce sens que cette proposition de loi crée le statut de résidence d'attache.

Les Français qui vivent à l'étranger ont parfois gardé, en France, une résidence libre de toute occupation : je ne parle pas de ceux qui proposent de tels biens à la location ou en font bénéficier tel ou tel membre de leur famille.

Actuellement, ces logements sont considérés comme des résidences secondaires au sens du droit fiscal, ce qui semble assez logique. Néanmoins, on comprend parfaitement que, pour bon nombre de nos compatriotes, la résidence d'attache ait une valeur à la fois fiscale et patriotique. Il s'agit souvent de leur ancienne résidence principale et beaucoup ont vocation à y revenir définitivement, par exemple après leur départ à la retraite. Beaucoup de ces logements sont aussi des résidences de repli, en cas d'urgence.

En créant le statut de résidence d'attache, cette proposition de loi offre une solution pratique et bienvenue à une demande transpartisane – j'insiste sur ce dernier point, qui, pour moi, a toute son importance. À preuve, le Sénat a déjà voté de telles dispositions sur l'initiative de collègues de tous les groupes. Je pense à Jean-Yves Leconte, membre du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, ou encore à Ronan Le Gleut, qui a obtenu leur adoption par voie d'amendement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023. Il y a aussi une volonté d'un député de la majorité présidentielle, Frédéric Petit.

Enfin, le Président de la République lui-même s'est engagé pendant la dernière campagne présidentielle à créer un statut de résidence de repli tandis que selon les déclarations du ministre délégué chargé du commerce extérieur, Olivier Becht, le Gouvernement aurait engagé un travail de réflexion sur les résidences d'attache confié, notamment, Gabriel Attal, le ministre chargé du budget et des comptes publics.

J'en arrive à l'article 2 du texte, qui concerne la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). En 2021, cette taxe a rapporté environ 2,7 milliards d'euros au profit du bloc communal. La THRS se compose de deux parts : une base calculée en fonction du taux délibéré par les communes et, dans les zones « tendues », une majoration, décidée par les communes concernées, pouvant aller de 5 % à 60 %.

La direction générale des finances publiques n'est pas en mesure de nous dire l'impact d'une exonération de THRS les Français de l'étranger. Depuis plusieurs années, la DGFIP ne souhaite pas prévoir une case « Résident à l'étranger » pour les impôts locaux. Dès lors, elle ne sait pas estimer l'importance du patrimoine immobilier des Français résidant à l'étranger ni quelle part il représente dans l'ensemble de la THRS. Aujourd'hui, nous ne savons donc pas non plus faire la distinction entre les Français établis hors de France et les étrangers qui vivent à l'étranger et qui ont une résidence en France. Là encore, l'administration refuse d'enrichir sa déclaration d'une case portant sur la nationalité. Je le regrette.

Toutefois, si l'on prend en compte l'ensemble des résidences secondaires dont disposent des redevables fiscaux résidant à l'étranger, on peut estimer le coût de la mesure à 340 millions d'euros au maximum. Cela ne me semble pas disproportionné.

Le problème est que cette mesure romprait un équilibre constitutionnel sur le principe d'égalité devant l'impôt. Nous proposons des évolutions visant à reprendre les principes de la proposition de loi relative aux Français établis hors de France, déposée par Bruno Retailleau et dont Jacky Deromedi était rapporteure. Ainsi, je propose de les exonérer non pas de la totalité de la THRS, mais de la seule majoration de cette taxe pour les zones tendues, conformément à ce que le Sénat a déjà adopté dans le passé.

M. Ronan Le Gleut, auteur de la proposition de loi. – Il y avait 1 500 Français en Ukraine avant le déclenchement de la guerre par la Russie. Pour eux, disposer d'un pied-à-terre en France ne revenait pas à avoir une résidence secondaire où passer les vacances ; c'était un refuge. Il y a 800 Français en Éthiopie. La guerre dans le Tigré a conduit notre ambassadeur à recommander à nos compatriotes de quitter le pays en urgence et à affréter un vol à cette fin. De la même manière, si ces Français ont un pied-à-terre en France, ce n'est pas pour avoir une résidence secondaire, il s'agit d'un refuge. Troisième exemple : quand on est salarié au Moyen-Orient et que l'on perd son emploi, on a quinze jours pour quitter le pays, avec sa famille. Dans cette situation, un refuge en France est nécessaire.

Bref, quand on est dans certains pays, on a besoin d'un refuge en France. Tel est le constat qui sous-tend ce texte. En outre, un tel logement témoigne aussi d'un attachement à la France, à son village, à sa famille ; il s'agit de garder un lien charnel avec notre pays, d'où l'expression de « résidence d'attache ». C'est pourquoi d'ailleurs ce logement ne doit pas donner lieu à un revenu locatif ; il doit être libre pour pouvoir servir de refuge.

Hier, le ministre délégué chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger a indiqué que, à partir d'avril prochain, les parlementaires représentant

les Français de l'étranger examineraient, autour de Gabriel Attal, la proposition de campagne d'Emmanuel Macron. Dans ce contexte, il est important que le Sénat montre sa mobilisation sur cette demande et sur la nécessité de ces refuges.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Tout a été dit par l'auteur de la proposition de loi et par le rapporteur, qui a rappelé les enjeux et les difficultés à définir un dispositif adéquat. Cette proposition de loi représente un premier pas, qui n'est sans doute pas encore pleinement satisfaisant, mais l'objectif est de progresser sur ce sujet.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je comprends que des situations particulières délicates, comme celles qui ont été évoquées, puissent motiver la rédaction d'un tel texte, mais la loi doit être générale ; aussi, je suis dubitative quant à l'opportunité de créer une nouvelle catégorie d'habitation et de complexifier encore un système fiscal déjà touffu, sans parler de la baisse de nos recettes publiques que cette mesure engendrerait. Une telle proposition me semble contracyclique et je ne la voterai pas.

M. Rémi Féraud. – On a déjà évoqué cette question. De telles situations existent réellement, mais la proposition paraît trop générale. On compte tout de même 2,5 millions de Français à l'étranger ! En outre, plusieurs principes s'opposent à cette mesure, comme le principe d'égalité ou la nécessité de l'accès au logement, car, rappelons-le, une résidence d'attache constitue bien un logement vide. Par ailleurs, cette proposition remet en cause le lien entre nationalité et fiscalité. Bref, on ne doit pas faire de situations particulières – l'Éthiopie ou l'Ukraine – un cas général. Un Français installé à Bruxelles ayant une résidence d'attache à Paris bénéficiera également d'un tel dispositif !

Je m'interroge en outre sur l'efficacité de la mesure envisagée. L'objectif est d'inciter les Français vivant dans des zones dangereuses à garder un logement refuge pour se retourner en cas d'urgence. L'exonération de THRS serait-elle efficace pour cela ? Le rapporteur propose de limiter le dispositif, en ciblant l'année de retour et les Français contraints de rentrer. On peut se poser la question de ce qui constitue une « contrainte » – s'appuiera-t-on sur les zones rouges du Quai d'Orsay ? –, mais en tout cas cela se conçoit déjà mieux, cela correspond à une mesure de justice à l'égard des Français vivant dans des pays au profil particulier. Cela dit, le dispositif n'est pas encore assez limitatif pour être raisonnable. En tout état de cause, j'invite mon groupe à s'abstenir.

M. Jean-Michel Arnaud. – Je m'interroge sur la notion de logement ne produisant pas un revenu locatif. Un logement occupé gratuitement serait-il considéré comme une résidence d'attache ? Je pense au lien entre la taxe d'habitation et le coût de l'occupation d'une habitation pour une collectivité au regard des divers services rendus par celle-ci.

M. Jean-François Rapin. – L'argumentation de Ronan Le Gleut sur la résidence refuge me paraît imparable. Pour moi, plutôt que de résidence d'attache, il faudrait parler de deuxième résidence – et non de résidence secondaire, qui renvoie aux vacances –, surtout pour les personnes qui n'ont pas le choix de travailler à l'étranger ; je pense notamment à l'administration diplomatique. Ces personnes s'attachent alors à garder une deuxième résidence en France, pour les situations d'urgence ou temporaires.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Madame Paoli-Gagin, sur la complexification du système fiscal, il s'agit seulement d'ajouter une case à cocher. Cela ne me semble pas trop compliqué...

Sur la perte de recettes, je propose justement un dégrèvement pour les collectivités territoriales, afin qu'elles ne subissent pas de perte de recettes. En outre, mon chiffrage est une estimation haute.

Monsieur Féraud, on doit effectivement pouvoir utiliser les codes couleur du Quai d'Orsay sur les zones à risque et, en tout état de cause, la vérification de la contrainte à rentrer en France serait à la main de l'État.

Monsieur Arnaud, il s'agit des propriétaires ayant la jouissance de leur bien. Si quelqu'un occupe le logement, c'est une résidence principale pour lui, donc il n'y a pas de THRS.

J'entends l'argumentation en faveur de l'appellation « deuxième résidence », mais les termes de « résidence d'attache » me semblent politiquement plus pertinents, plus faciles à comprendre.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie. Je vous informe que, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, le rapporteur propose un périmètre indicatif de la proposition de loi créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France. Ce périmètre comprend les conditions et les modalités par lesquelles les résidences des Français établis hors de France peuvent être déclarées comme des « résidences d'attache » et le régime fiscal applicable aux logements regardés comme des résidences d'attache.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Au travers de l'amendement COM-6, je propose de préciser qu'une résidence d'attache se caractérise par la propriété ou la jouissance du logement.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Après l'article 1^{er}

L'amendement COM-3 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 2

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – La taxe d'habitation est en principe due au 1^{er} janvier de l'année. Si l'on rentre en France en cours d'année, on doit obtenir un dégrèvement de THRS pour l'année du retour alors qu'aujourd'hui, ce dégrèvement n'est pas possible si l'on était encore à l'étranger au 1^{er} janvier. En outre, je propose un dégrèvement de

la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires dans les zones tendues comme je l'ai évoqué dans mon propos liminaire. Tel est l'objet de l'amendement COM-7.

L'amendement COM-7 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-4 devient sans objet.

L'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – L'amendement COM-5 de M. Masson tend à modifier la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi. J'y suis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté sans modification.

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

Questions diverses

M. Albéric de Montgolfier. – Hier, la pratique dite « du CumCum » a donné lieu à des perquisitions fiscales dans plusieurs banques.

La presse semble redécouvrir cette question, que notre commission avait abordée dès 2018. Cette fraude avait été évaluée à 1 à 3 milliards d'euros par an pour la France. La direction générale des finances publiques (DGFIP) estimait que nous disposions des outils nécessaires pour lutter contre ces pratiques, ce qui n'était vraisemblablement pas le cas.

Nous avons présenté des amendements identiques visant à mettre un œuvre un dispositif opérationnel pour lutter contre ces pratiques d'arbitrages de dividendes. Lors de la séance du 26 novembre 2018, le Sénat les a votés à l'unanimité, puis l'Assemblée nationale et le Gouvernement se sont empressés d'amoindrir la portée du dispositif que nous avons voté, en réduisant le champ des opérations couvertes.

Quelle est l'utilité de nos auditions, puisque, à l'évidence, certaines administrations ne nous disent pas la vérité ?

M. Éric Bocquet. – Très bien !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je précise que le Gouvernement avait repris, en partie, les propositions du Sénat. En revanche, il s'est octroyé tout le bénéfice de ce travail, ce qui est tout bonnement insupportable.

M. Claude Raynal, président. – Nous allons écrire au Gouvernement pour rappeler les travaux de la commission sur ce sujet.

La réunion est close à 11 h 30.

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

Mercredi 29 mars 2023

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant
diverses autres dispositions - Désignation des candidats pour faire partie de
l'éventuelle commission mixte paritaire**

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Agnès Canayer, Mme Florence Lassarade, M. Claude Kern, M. Jérôme Durain, M. Jean-Jacques Lozach et M. Thani Mohamed Soilihi comme membres titulaires, et de Mme Catherine Di Folco, Mme Céline Boulay-Espéronnier, Mme Chantal Deseyne, M. Loïc Hervé, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Bernard Fialaire et Mme Éliane Assassi comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

**Proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités
dans la fonction publique - Examen du rapport et du texte de la commission**

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – Nous examinons ce matin la proposition de loi déposée par Annick Billon, Martine Filleul et Dominique Vérien visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique.

Cette proposition de loi découle des travaux menés en 2022 par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan des dix ans d'application de la loi dite Sauvadet. Comme vous le savez, depuis le 1^{er} janvier 2013, cette loi impose un taux minimal d'hommes et de femmes parmi les personnes nommées pour la première fois aux principaux emplois supérieurs et dirigeants de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière. Depuis 2017, ce taux est fixé à 40 % ; il a été atteint dans les trois versants de la fonction publique pour la première fois en 2020.

Pour autant, la féminisation des emplois supérieurs et de direction de la fonction publique reste relative, puisque les femmes occupent entre un tiers et 40 % de ces emplois, avec des écarts importants selon les versants et au sein de chacun d'entre eux, selon les types et les cadres d'emplois.

Afin d'accélérer la féminisation des postes à responsabilité dans la fonction publique, le texte propose quatre mesures : le relèvement à 50 % du taux de personnes de chaque sexe pour les primo-nominations aux emplois supérieurs et dirigeants ; l'élargissement du champ d'application de la loi Sauvadet ; la systématisation des pénalités financières à l'encontre des employeurs publics ne respectant pas l'obligation de nominations équilibrées ; l'instauration d'un index de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Je partage l'objectif général de la proposition de loi : dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, la présence des femmes aux postes à responsabilité est encore minoritaire et il convient donc d'y remédier. Je considère toutefois que cet objectif louable doit se concilier avec les impératifs d'efficacité, d'opérationnalité et de proportionnalité.

S'agissant des articles 1^{er}, 2 et 3 de la proposition de loi, j'aurais ainsi tendance à penser que le texte ne respecte pas tout à fait ces exigences et qu'il va trop loin.

Mais il m'a également semblé souhaitable de renforcer la portée de certaines des dispositions. J'estime ainsi que l'article 4 ne va pas assez loin et que la mesure qu'il comporte pourrait être consolidée.

Je considère que l'augmentation du taux actuel à 50 % de personnes de chaque sexe dans les nominations, qui est proposée par l'article 2 du texte, se heurterait à des difficultés d'application, voire aurait des effets contre-productifs pour les hommes comme pour les femmes.

En effet, une telle disposition reviendrait à nommer rigoureusement 50 % de femmes et 50 % d'hommes, si bien qu'elle serait inapplicable dans le cas de nominations en nombre impair. De manière générale, elle ne laisserait aucune marge de manœuvre aux employeurs publics. Il est d'ailleurs fort à parier qu'une telle obligation ne serait, en pratique, jamais respectée et que l'ensemble des administrations se trouveraient contraintes de payer la pénalité financière prévue pour non-respect de l'obligation de nominations équilibrées.

L'instauration d'un taux de 50 % serait également contraire à l'intérêt des femmes en ce qu'elle empêcherait des nominations selon un ratio autre que 50 %-50 %, y compris dans un sens favorable aux femmes, par exemple 53 % de femmes et 47 % d'hommes.

En rigidifiant les recrutements, elle pourrait également se révéler contraire à l'intérêt des fonctionnaires, dont les chances de progression de carrière pourraient être amoindries s'ils ne sont pas du « bon » sexe, c'est-à-dire celui qui permet de satisfaire au taux strict de 50 %. Je pense que le risque de voir les considérations liées au sexe l'emporter sur celles qui sont liées à la compétence ne doit pas être sous-estimé.

Je vous proposerai donc de porter le taux de primo-nominations à 45 % au moins de personnes de chaque sexe.

Par ailleurs, il convient de laisser le temps aux administrations de s'adapter à cette obligation renforcée ; il faut en particulier veiller à ne pas produire d'effets sur les cycles de nomination en cours dans le versant territorial. C'est pourquoi je vous propose que le taux de 45 % entre en vigueur au 1^{er} janvier 2025 dans la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, et à l'issue du prochain renouvellement général des assemblées délibérantes pour la fonction publique territoriale.

S'agissant ensuite de l'élargissement du champ des emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées qui est visé par l'article 3 du texte, les mesures proposées ne me semblent pas pertinentes.

Tout d'abord, étendre ce champ à l'ensemble des emplois qui sont occupés par des agents de catégorie A+ susciterait des difficultés, faute de cadre statutaire unique. Ces emplois sont très variables par leur nature et le statut des agents qui peuvent les occuper, non

seulement d'un versant à l'autre, mais également entre deux départements ministériels ou deux collectivités territoriales.

Du reste, la notion d'emplois d'encadrement supérieur n'est pas définie par la loi. En découlerait donc un risque d'insécurité juridique, qui serait d'autant plus problématique que le non-respect de l'obligation de nominations équilibrées est sanctionné par une pénalité financière.

Par ailleurs, abaisser à 20 000 habitants le seuil de population pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés par l'obligation de nominations équilibrées ne semble pas non plus opportun. Je rappellerai que ce seuil a déjà été abaissé de 80 000 à 40 000 habitants il y a tout juste trois ans en application de la loi de transformation de la fonction publique. Sur le fond, intégrer les collectivités territoriales de la strate 20 000-40 000 habitants dans le champ de la loi Sauvadet risquerait d'accentuer leurs difficultés de recrutement.

L'effet concret de l'abaissement du seuil serait, du reste, probablement limité : si 280 collectivités supplémentaires sont en théorie concernées, ce chiffre ne prend pas en compte celles qui disposent de moins de trois emplois fonctionnels et qui sont exemptées de l'obligation de nominations équilibrées.

En revanche, je vous inviterai, dans un but de clarification et d'harmonisation, à préciser la définition des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées s'agissant des établissements publics de l'État et de la fonction publique hospitalière.

S'agissant ensuite de l'index de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique, que tend à créer l'article 4 de la proposition de loi, cette initiative est bienvenue, d'autant qu'un tel index existe dans le secteur privé depuis 2019 pour les entreprises de plus de 250 salariés et depuis 2020 pour les entreprises de plus de 50 salariés.

Je vous proposerai un amendement afin de rendre le dispositif pleinement opérationnel. Il conviendra ainsi de distinguer la mesure et la correction des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes, d'une part, et la mesure des écarts de représentation entre les sexes dans les emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées, d'autre part.

Pour être certain de disposer d'un volume de données permettant des statistiques significatives, je proposerai d'intégrer dans le champ des administrations publiques soumises à l'obligation d'un index uniquement celles qui disposent d'au moins cinquante agents en gestion. Pour les collectivités territoriales, ce critère serait cumulé avec le seuil de 40 000 habitants.

Afin de garantir le respect de cette obligation, je proposerai de l'assortir de sanctions financières. Celles-ci pourraient s'appliquer en cas de non-publication des écarts de rémunération ou de non-publication des écarts de représentation. Elles pourraient également être prononcées si les écarts de rémunération constatés sont supérieurs à un niveau défini par décret.

Un tel index se fondera sur les données du rapport social unique, élaboré au printemps par les administrations publiques ; en conséquence, il ne pourra pas être disponible

avant le printemps de chaque année. Nous proposons donc une entrée en vigueur au 1^{er} juin 2024 dans la fonction publique de l'État et au 1^{er} juin 2025 dans les versants territorial et hospitalier.

Pour finir, je vous proposerai d'aller plus loin que l'obligation de publication des écarts de représentation entre les hommes et les femmes dans les emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées que prévoit l'article 4.

Comme évoqué, le taux obligatoire sur les primo-nominations n'apporte qu'une réponse partielle à la question de la féminisation des emplois à responsabilité dans la fonction publique.

Pour garantir le maintien des femmes en fonction, il semble envisageable de prévoir un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs et de direction, comme l'ont d'ailleurs préconisé Martine Filleul et Dominique Vérien dans leur rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes.

Je rappellerai qu'une obligation analogue est prévue dans le secteur privé pour les entreprises qui emploient plus de 1 000 salariés pour garantir, à partir du 1^{er} janvier 2029, la présence d'au moins 40 % de femmes au sein des cadres dirigeants et des membres des instances dirigeantes.

Sur le modèle également du privé, je proposerai de sanctionner le non-respect de cette obligation par une pénalité financière d'un montant maximal de 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels.

Je vous propose donc d'adopter ce texte ainsi modifié.

Je souhaiterais, pour conclure, faire part d'une conviction. La loi Sauvadet a incontestablement favorisé l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique et les nouvelles mesures proposées à l'occasion du texte présenté aujourd'hui y contribueront également.

Cela étant, la loi ne peut pas tout. Le succès de la mise en œuvre de telles obligations repose notamment sur la constitution de viviers équilibrés en amont. En effet, la non-mixité de certains métiers, particulièrement prononcée dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, rend difficile l'application de dispositions contraignantes visant la parité.

Dans le versant territorial, les femmes représentent ainsi 95 % des agents des filières sociale et médico-sociale et 82 % des agents de la filière administrative, mais seulement 5 % des agents de la filière des sapeurs-pompiers professionnels et 12 % des agents de la filière technique. À l'inverse, dans le versant hospitalier, 74 % des directeurs de soins et 67 % des directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social sont des femmes.

Il est vrai que les déséquilibres entre les sexes constatés dans certains métiers ont des raisons à la fois structurelles et conjoncturelles, sur lesquelles nous pourrions dissenter longtemps jusqu'à demain...

Afin de permettre un rééquilibrage dans la répartition des sexes, il apparaît en tout cas nécessaire d'agir bien en amont de l'entrée dans la vie professionnelle. Il conviendrait ainsi de développer la connaissance des différents métiers existant au sein de chaque versant

de la fonction publique et de promouvoir, dans l'enseignement primaire et secondaire, l'ensemble des filières auprès des filles comme des garçons.

M. François-Noël Buffet, président. – Je précise que les amendements proposés par la rapporteure ont reçu l'accord des auteures de la proposition de loi.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je veux remercier la rapporteure pour son bon sens et pour avoir apporté de la nuance à ce texte. J'ai pour ma part du mal avec la parité imposée... Je n'ai pas été élue sénatrice grâce à la parité, mais grâce à mon travail et à mon implication, et je suis très attachée à la liberté. Les femmes doivent être reconnues professionnellement, pas au nom de la parité !

Surtout, il me semble que répondre par des quotas est bien souvent décalé par rapport aux réalités du terrain, où nous sommes d'abord confrontés à des problèmes de recrutement ou à la spécificité de certains métiers.

Mme Nathalie Goulet. – Je veux également remercier les auteurs de la proposition de loi et notre rapporteur.

Il y a deux semaines, le Sénat a été obligé d'adopter une proposition de loi de Françoise Gatel qui visait à trouver une solution au problème posé par l'obligation de parité dans la représentation des communes au sein des conseils communautaires : on voit donc bien que les excès nous obligent à ensuite adopter des rustines !

En ce qui me concerne, je fais mienne la maxime de Françoise Giroud : la femme sera vraiment l'égale de l'homme le jour où, à un poste important, on désignera une femme incompétente !

Mme Dominique Vérien. – Je veux à mon tour remercier la rapporteure.

La délégation aux droits de femmes avait déjà travaillé sur le bilan des dix ans de la loi Copé-Zimmermann et le Parlement a adopté à ce sujet, en 2021, une proposition de loi déposée par la députée Marie-Pierre Rixain.

Nous avons réalisé le même travail pour la fonction publique et nous avons fait le constat de grandes disparités. Les raisons de notre retard sont multiples et il ne s'agit pas toujours d'un manque de vivier ; par exemple, il existe dans le champ social, mais le nombre de dirigeantes n'y atteint pas 40 % ... Les femmes n'ont pas toujours le bon réseau, ou encore, nombre de postes sont de fait cooptés.

Dans notre texte, nous avons négligé, alors même que nous en parlions dans notre rapport, la question du « stock » et je remercie la rapporteure de proposer d'avancer sur ce sujet.

En tout cas, lorsqu'on dépose une proposition de loi de ce type, on a toujours tendance à demander plus dans l'espoir d'obtenir quelque chose à la fin du processus législatif... Je peux donc comprendre qu'on veuille « adoucir » les choses. De ce point de vue, j'entends les arguments avancés en ce qui concerne le taux de 50 % ; il me semble que 45 % nous permet de trouver un équilibre.

De manière plus générale, nous devons être attentifs à la mixité dans tous les métiers : par exemple, il faut faire entrer davantage d'hommes dans la magistrature et

d'avantage de femmes dans les sciences. On commence ainsi à se rendre compte des conséquences du faible nombre de femmes dans le secteur scientifique. Nous devons éviter que les disparités s'accroissent.

Évidemment, je regrette qu'on soit obligé d'en passer par des mesures contraignantes, mais je note qu'on dénigrait beaucoup la loi Copé-Zimmermann au début et que les femmes ont maintenant trouvé toute leur place dans les conseils d'administration des entreprises. De même, nous avons trouvé un bel équilibre au sein des conseils départementaux. Je ne suis pas particulièrement favorable à la mise en place de quotas, mais je relève que cela a des effets positifs.

M. François Bonhomme. – Je salue le travail de mesure de la rapporteure qui a souhaité apporter efficacité, opérationnalité et proportionnalité à ce texte. Je salue aussi le rôle de lanceur d'alerte que joue la délégation aux droits des femmes.

Je comprends l'idée de demander plus pour obtenir moins, mais nous devons concilier différents objectifs et faire avec la réalité du terrain – c'est particulièrement vrai pour les collectivités locales. Comme cela a été dit, le vivier fait parfois défaut et il faut laisser du temps pour le constituer.

J'en profite pour lancer un appel à candidatures, car plusieurs hommes ont quitté récemment la délégation aux droits des femmes – on peut parfois les comprendre ...

Mme Dominique Vérien. – Il y a des hommes au sein de la délégation !

M. François Bonhomme. – Je soutiens les propositions de la rapporteure, qui sont équilibrées, notamment celle de fixer un seuil à 40 000 habitants et cinquante agents pour l'application de l'index, car les petites collectivités rencontrent d'importantes difficultés pratiques à mettre en œuvre ce type d'obligation.

M. Didier Marie. – Je remercie les auteures de ce texte ; il était important d'évaluer les résultats de la loi Sauvadet. Cette loi a constitué une avancée significative, mais ses objectifs n'ont pas tous été atteints : ainsi, un tiers des emplois à responsabilité de la fonction publique sont occupés par des femmes.

Je remercie également la rapporteure pour son analyse et les concertations qu'elle a menées pour aboutir à un texte partagé.

La proposition de loi entend remédier aux limites de la loi Sauvadet, notamment le fait de ne cibler que les primo-nominations. Nous devons atteindre le plus vite possible la parité réelle.

La rapporteure partage notre constat et confirme la nécessité de prendre de nouvelles mesures pour améliorer la situation. Les employeurs publics ont des responsabilités, ils doivent être exemplaires et il n'est pas acceptable que les postes à responsabilité restent entre les mains des hommes.

La proposition de loi était ambitieuse, La rapporteure propose de l'être un peu moins. Je crois qu'il existe un débat sur les délais et sur la règle de l'arrondi inférieur – cette règle peut paraître technique, mais elle minore de fait l'efficacité du dispositif. Nous devons aussi réfléchir à l'idée de publier les sanctions, car nous savons bien que la question de la réputation est importante.

Par ailleurs, nous devons éviter de sanctionner les collectivités qui ont pris de l'avance et qui ont plus de femmes en responsabilités que d'hommes.

Le groupe socialiste votera ce texte qui fait l'objet d'un consensus entre ses auteures et la rapporteure, mais il est possible que nous déposions des amendements en vue de la séance publique afin d'en améliorer encore la rédaction.

Mme Maryse Carrère. – La loi Sauvadet a instauré un quota de primo-nominations féminines dans les postes d'encadrement de la fonction publique, mais ce quota ne s'applique pas au « stock ».

Je remercie la délégation aux droits des femmes qui a montré à la fois les progrès réalisés et le chemin qu'il reste à parcourir. Nous sommes passés de 33 % à 43 % en dix ans. Le vivier de recrutement existe, par exemple dans la fonction publique hospitalière, mais des blocages persistent et nous devons accélérer.

Avec cette proposition de loi transpartisane, nous pouvons aller dans ce sens et renforcer davantage la féminisation des postes à responsabilité de la fonction publique. Ce texte ne réglera pas le problème à lui seul ; le management et le mode de fonctionnement de la fonction publique doivent être modernisés afin de permettre une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle.

Le groupe du RDSE soutiendra ce texte, en particulier la mesure relative au « stock », même si les dates proposées par la rapporteure pour son application nous apparaissent lointaines.

Mme Marie Mercier. – Il est vrai que les quotas ont un côté froid et mathématique, mais ils ont permis d'accélérer le mouvement vers un juste équilibre.

Je veux insister sur l'importance de faire évoluer les mentalités dans l'enseignement : toutes les filières, toutes les matières doivent apparaître ouvertes à tout le monde.

Des progrès doivent encore être réalisés en politique : nous avons trop peu de femmes présidentes de conseil régional ou maires. Je me souviens que, quand je cherchais des femmes pour être adjointes au maire, beaucoup me disaient qu'elles n'en seraient pas capables – peu d'hommes disent la même chose...

Enfin, il me semble que nous devons accompagner toutes ces mesures par une politique familiale adaptée.

M. Guy Benarroche. – Je remercie les auteures de cette proposition de loi, dont la rédaction initiale me semblait intéressante et tout à fait défendable. Le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires s'associera au vote consensuel qui semble se dessiner, même si nous estimons que les rédactions proposées ne vont pas assez loin.

Le terme de vivier m'a tout de même interpellé, le lien fait avec la compétence encore plus... Chacun peut d'expérience constater que le vivier ne se crée qu'à partir du moment où existe une contrainte. D'ailleurs, les associations, les syndicats, les partis politiques qui ont mis en œuvre des contraintes internes fortes ont justement permis la constitution d'un tel vivier. Heureusement que ces contraintes existent !

M. André Reichardt. – Malgré les amendements proposés par la rapporteure, que je veux remercier pour son travail, je ne voterai pas ce texte, car j’ai horreur des quotas, quels qu’ils soient – ils sont souvent comme l’arbre qui cache la forêt. Nous ne pouvons nous en sortir qu’en donnant du temps au temps.

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – J’ai voulu adapter la proposition de loi à la réalité et je suis heureuse que cet objectif soit largement partagé.

Je suis évidemment d’accord sur le fait qu’il faut agir en amont. Je prends un exemple : on a vu, quand on a supprimé les mathématiques du tronc commun des classes de première et de terminale – je m’étais d’ailleurs insurgée contre cette décision –, que seuls les garçons prenaient la nouvelle option, pas les filles. Nous ne devons pas envoyer de signaux semblant indiquer que les filles ne doivent pas s’intéresser à certains métiers.

Monsieur Marie, si nous utilisons la règle de l’arrondi supérieur, nous arriverions en fait à un taux de 50 % et j’ai indiqué les difficultés que cela posait. Selon mon expérience d’élue et d’après les diverses expériences que nous pouvons entendre, le pourcentage de 50 % serait contre-productif : cela inciterait à des recrutements externes, les collectivités passeraient par pertes et profits le fait de payer une pénalité, etc.

Madame Carrère, cette proposition de loi n’en est qu’au début de son parcours parlementaire et nous sommes déjà au printemps 2023. Il est donc plus raisonnable de fixer une date d’application en 2025.

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, il nous appartient d’arrêter le périmètre indicatif du projet de loi. Je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives à l’accès des femmes aux emplois supérieurs et de direction de la fonction publique de l’État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, ainsi qu’à la suppression des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes dans les emplois supérieurs et de direction de la fonction publique de l’État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – L’amendement COM-1 vise à repousser l’abrogation de l’article L. 132-9 du code général de la fonction publique au 1^{er} janvier 2029.

L’amendement COM-1 est adopté.

L’article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 2

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – L'amendement COM-2 vise à porter à 45 % au moins le taux de personnes de chaque sexe pour les primo-nominations et à distinguer deux dates d'entrée en vigueur de ce nouveau taux, selon le versant de la fonction publique concerné.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – L'amendement COM-3 vise à conserver le périmètre des emplois assujettis à l'obligation de nominations équilibrées tel qu'il existe actuellement, en proposant deux évolutions.

L'amendement COM-3 est adopté.

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

Après l'article 3

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – L'amendement COM-4 rectifié vise à fixer un taux minimum de femmes de 40 % sur le « stock » des emplois à responsabilité.

L'amendement COM-4 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 4

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – L'amendement COM-5 tend à créer un index de l'égalité professionnelle dans la fonction publique, en reprenant certaines des dispositions relatives aux écarts de rémunération et de représentation en vigueur pour les entreprises du secteur privé.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 4 est ainsi rédigé.

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme DUMONT, rapporteure	1	Date d'entrée en vigueur de la suppression de la dispense de pénalité financière en cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Mme DUMONT, rapporteure	2	Fixation à 45 % du taux de personnes de chaque sexe dans les nominations aux emplois supérieurs et de direction	Adopté
Article 3			
Mme DUMONT, rapporteure	3	Précisions quant au champ d'application de l'obligation de nominations équilibrées	Adopté
Article additionnel après l'article 3			
Mme DUMONT, rapporteure	4 rect.	Instauration d'un taux minimal obligatoire de 40 % de personnes de chaque sexe pour l'occupation des emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées	Adopté
Article 4			
Mme DUMONT, rapporteure	5	Instauration d'un index de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes relatif aux écarts de rémunération et de représentation	Adopté

Questions diverses

M. Guy Benarroche. – Monsieur le président, le groupe GEST souhaite que la commission auditionne le ministre de l'intérieur sur la manière dont a été gérée la manifestation qui s'est déroulée ce week-end dans les Deux-Sèvres. C'est un sujet important et plusieurs associations ou institutions se sont déjà exprimées.

M. François-Noël Buffet, président. – Mon cher collègue, j'ai déjà engagé une telle démarche et j'attends une réponse – on peut comprendre que la journée d'hier a particulièrement mobilisé le ministre.

Proposition de loi visant à revaloriser le statut de secrétaire de mairie - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Nous examinons la proposition de loi de Céline Brulin et ses collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) qui vise à revaloriser le statut de secrétaire de mairie. Ce texte propose de renforcer l'attractivité de ce métier essentiel au fonctionnement des communes de moins de 2 000 habitants, qui représentent plus des trois quarts des communes françaises.

Métier le plus en tension de la fonction publique territoriale, le métier de secrétaire de mairie souffre d'une insuffisante reconnaissance de la part des pouvoirs publics, mais aussi d'une franche méconnaissance de la société. Au nombre de 14 000 environ, ces agents, principalement des femmes, constituent pourtant l'indispensable interface entre les habitants et les élus et sont les garants de la bonne gestion municipale en milieu rural.

Ce sont de véritables « couteaux suisses » ou des déesses Shiva et certainement des perles rares, dans tous les sens du terme. D'une part, elles sont le pilier de la vie communale, en effectuant des missions variées, techniques et exigeantes qui nécessitent une grande adaptabilité, un investissement personnel important et de nombreuses compétences en matière de budget, d'état civil, d'élection, d'urbanisme, de marché public ou encore de gestion des ressources humaines. D'autre part, compte tenu de la pyramide des âges, un tiers des secrétaires de mairie actuelles partiront à la retraite d'ici à 2030.

Il est donc nécessaire d'adopter des mesures concrètes pour répondre au besoin légitime de reconnaissance de ces agents dévoués à leur commune et leur garantir une rémunération et des conditions de travail à la hauteur de leurs responsabilités.

Le métier de secrétaire de mairie correspond à une fonction pouvant être exercée, outre par des agents contractuels, par des fonctionnaires territoriaux appartenant à l'un des quatre cadres d'emplois suivants : secrétaires de mairie (catégorie A), mis en extinction depuis 2001 ; attachés territoriaux (catégorie A) ; rédacteurs territoriaux (catégorie B) ; adjoints administratifs (catégorie C).

En pratique, les secrétaires de mairie relèvent majoritairement de la catégorie C. La plupart d'entre eux travaillent à temps non complet dans plusieurs communes, les contraignant à de nombreux déplacements au cours de la semaine.

Si l'ensemble des métiers de la fonction publique, notamment dans les petites communes, sont frappés aujourd'hui par un déficit d'attractivité, celui-ci est particulièrement préoccupant s'agissant du métier de secrétaire de mairie pour lequel les communes sont confrontées à d'importantes difficultés de recrutement : plus de 1 900 postes sont à pourvoir actuellement.

Parmi les raisons, peuvent être citées la difficulté à exercer un emploi à temps complet ; la difficulté à acquérir la totalité des compétences rendues nécessaires par la polyvalence du métier ; le relatif isolement et les éventuelles difficultés dans la collaboration avec le maire ; et les représentations négatives du métier chez les jeunes générations, voire la confusion avec la fonction de secrétaire du maire.

Premièrement, la proposition de loi modifie le nom de « secrétaire de mairie ».

La dénomination proposée de « responsable de l'administration communale » semble toutefois peu adéquate en raison de la confusion qu'elle risquerait d'entraîner dans la répartition des rôles et responsabilités entre le maire, qui est chargé de l'administration municipale, et le secrétaire de mairie.

De plus, la proposition de loi tend à faire de l'emploi de responsable de l'administration communale un emploi fonctionnel. Ce régime spécifique, qui s'applique actuellement aux agents occupant les plus hauts emplois de direction administrative ou technique des collectivités territoriales, induit notamment le bénéfice d'une grille indiciaire plus favorable, mais également le droit, pour l'exécutif, de se séparer de ces agents pour seule perte de confiance.

Un tel statut d'emploi, qui serait accessible à l'ensemble des catégories de la fonction publique (A, B et C), ne pourrait être associé à une grille indiciaire cohérente. En

outre, la position de détachement qu'il implique serait incompatible avec la pluralité d'emplois à temps non complet qu'exerce la majorité des secrétaires de mairie.

En tout état de cause, si la création d'un statut d'emploi relève de la loi, les conditions d'accès à un tel statut relèvent quant à elles du règlement, de même que la création éventuelle d'un cadre d'emplois et le nom choisi pour celui-ci.

Pour ces raisons, je vous proposerai un amendement de suppression de l'article 1^{er}.

Deuxièmement, la proposition de loi précise que les fonctionnaires appartenant au « statut d'emploi des responsables de l'administration communale » exercent leurs fonctions dans les communes et leurs groupements et prévoit la rédaction d'un guide définissant leurs missions. Ces dispositions n'étant pas de nature législative et étant en pratique déjà satisfaites s'agissant de la publication d'un guide, je vous proposerai un amendement de suppression de l'article 2.

Troisièmement, la proposition de loi affirme le droit à la formation des secrétaires de mairie et le rôle clé en la matière du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des centres de gestion.

Ces dispositions sont de valeur réglementaire et en pratique satisfaites. Si les agents occupant un emploi de secrétaire de mairie bénéficient aujourd'hui, au titre de la formation professionnelle continue, de différents types de formations – intégration, professionnalisation ou encore perfectionnement –, leur formation paraît à la fois trop courte et trop fragmentée.

La spécificité des missions confiées aux secrétaires de mairie semble au contraire nécessiter la création d'une formation obligatoire, commune à l'ensemble des agents concernés, qui serait dispensée par le CNFPT dans un délai d'un an à compter de la prise de poste.

Je vous proposerai donc un amendement introduisant une formation initiale obligatoire propre aux secrétaires de mairie.

Lors des auditions, les secrétaires de mairie nous ont fait part des difficultés qu'elles rencontrent pour se former : manque de temps, éloignement géographique du lieu de formation et surtout difficultés à trouver un remplaçant pendant leur absence. L'inscription dans la loi de cette formation initiale permettra de lutter contre l'autocensure des intéressées et leur fera gagner du temps en leur donnant, dès leur prise de poste, les outils adéquats à l'exercice de leurs missions.

Quatrièmement, la proposition de loi prévoit l'accès des secrétaires de mairie aux catégories supérieures de la fonction publique par la voie du concours et de la promotion interne.

Les conditions d'accès aux cadres d'emplois relevant de catégories supérieures sont déterminées par les statuts particuliers, qui fixent notamment la proportion de postes pouvant être proposés au titre de la promotion interne. Les fonctionnaires occupant ou ayant occupé un poste de secrétaire de mairie bénéficient aujourd'hui de deux mesures visant à faciliter leur promotion interne.

Je vous proposerai un amendement afin de garantir dans la loi, au-delà de ces dispositions réglementaires, la prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaires de mairie pour l'établissement des listes d'aptitude.

Cinquièmement, afin d'aider financièrement les communes de moins de 2 000 habitants à recruter des secrétaires de mairie, la proposition de loi tend à créer un fonds de soutien local financé par l'État.

La rémunération des secrétaires de mairie est un véritable enjeu budgétaire pour une commune. Cependant, les communes ont vocation à disposer de ressources libres d'emploi plutôt qu'à recevoir, pour des dépenses liées au recrutement d'agents, un soutien financier de l'État. L'autonomie financière dont ont besoin les communes ne doit pas passer par une compensation, mais par une fiscalité adaptée, ainsi que par l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur l'inflation. La création d'un nouveau fonds renforcerait la complexité des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Je vous proposerai, par conséquent, de supprimer cette disposition.

En revanche, il convient de faciliter le recrutement de secrétaires de mairie par les communes de moins de 2 000 habitants. Aussi, je vous proposerai un amendement visant à ouvrir la possibilité aux communes comptant entre 1 000 et 2 000 habitants de recruter des agents contractuels pour les emplois de secrétaire de mairie, cette possibilité existant pour les communes de moins de 1 000 habitants depuis la loi du 12 mars 2012.

Au-delà des dispositions de cette proposition de loi, je souhaite attirer votre attention sur plusieurs points concernant la rémunération et la formation des secrétaires de mairie.

Des instruments de revalorisation salariale, indemnitaire comme indiciaire, pouvant bénéficier aux secrétaires de mairie existent, mais présentent des limites.

Les quatre cadres d'emplois auxquels peuvent appartenir les agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie sont en effet éligibles au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

Toutefois, l'effectivité de ce régime indemnitaire est aujourd'hui limitée, car, d'une part, toutes les communes, notamment les plus petites d'entre elles, n'ont pas encore délibéré pour sa mise en œuvre, et, d'autre part, les montants moyens versés sont bien inférieurs aux plafonds autorisés. En outre, de façon plus structurelle, le Rifseep n'est pas pris en compte dans le calcul du montant de la pension de retraite.

Par ailleurs, si la nouvelle bonification indiciaire (NBI) pour les secrétaires de mairie a été revalorisée de quinze points au 1^{er} mars 2022, entraînant un gain brut d'un peu plus de 70 euros par mois, elle ne bénéficie pas aux agents contractuels. De plus, toutes les communes de moins de 2 000 habitants n'ont pas encore pris d'arrêté permettant sa mise en place.

Concernant la formation, certaines universités organisent, en partenariat avec les centres de gestion, des formations en alternance qui conduisent à l'octroi d'un diplôme universitaire.

En outre, depuis 2022 existe un partenariat entre Pôle emploi et le CNFPT, qui regroupe également l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

et Régions de France, permettant la mise en œuvre de formations au métier de secrétaire de mairie à destination des demandeurs d'emploi. Un partenariat similaire devrait être prochainement conclu entre Pôle emploi et la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG).

Ces initiatives reposant sur des actions institutionnelles à assise locale paraissent particulièrement prometteuses. Elles pourraient contribuer à davantage faire connaître le métier de secrétaire de mairie, notamment auprès de publics jeunes ou éloignés de la fonction publique territoriale, et élargir le vivier de candidats potentiels.

Pour conclure, je voudrais saluer l'initiative de Mme Brulin et du groupe CRCE, qui met un coup de projecteur sur ce métier à multiples compétences et sur la nécessité de reconnaître de manière juste le travail considérable de ces milliers d'agents qui assurent aux côtés des maires la pérennité et la qualité du service public, particulièrement en milieu rural.

J'invite le Gouvernement à prêter une attention toute particulière à la situation des secrétaires de mairie dans le cadre des travaux lancés le 1^{er} février 2023 par le ministre de la transformation et de la fonction publiques et portant sur l'accès, les rémunérations et les parcours professionnels dans la fonction publique.

J'ai été ravie de mener ces travaux que je pourrai poursuivre dans le cadre de la mission sur l'attractivité de la fonction publique qui m'a été confiée ainsi qu'à mes collègues Cédric Vial et Jérôme Durain par la présidente de la délégation aux collectivités territoriales. Nous ferons à cette occasion un focus sur les secrétaires de mairie.

Mme Cécile Cukierman. – Je veux remercier la rapporteure pour la qualité de son travail et les échanges que nous avons eus en amont de cette réunion.

Les postes de secrétaires de mairie sont particulièrement importants et nous pouvons tous constater la panique qui s'empare des élus, lorsqu'un tel poste n'est pas pourvu.

Nous avons déposé cette proposition de loi en mars 2022. Nous n'avons évidemment pas l'ambition de tout régler à travers ce texte ; nous sommes notamment conscients du fait que certaines choses relèvent du pouvoir législatif, d'autres du pouvoir réglementaire. En outre, les difficultés d'un métier, celui-ci en particulier, ne se règlent pas uniquement par le droit.

Le métier de secrétaire de mairie est celui qui connaît le plus de tensions au sein de la fonction publique et cela ne résulte pas seulement d'une question d'attractivité ou de niveau de rémunération. Ces emplois, souvent à temps partiel, sont précaires ; de plus, les exigences en termes de polyvalence et de compétences ont beaucoup crû. Par ailleurs, les décisions des collectivités locales font de plus en plus l'objet de recours en justice.

Il s'agit d'un poste tout à fait particulier au sein de la fonction publique territoriale. Son exercice est assez solitaire, alors même que la mairie est souvent devenue le dernier service public à la disposition des habitants.

M. François Bonhomme. – Cette proposition de loi pointe du doigt une difficulté croissante parmi les collectivités territoriales. Les défections se multiplient et la rotation augmente. Les maires ont beaucoup de mal à recruter et ils sont désemparés quand les postes ne sont pas pourvus.

Les secrétaires de mairie jouent un rôle essentiel ; leur expérience et leur polyvalence sont très importantes. Ce n'est pas une fonction lambda et ce texte permet de sonner l'alerte.

Comme l'a dit Cécile Cukierman, le droit ne suffira pas à régler la question, même si la rémunération est une réponse importante. Les aménagements proposés par la rapporteure me paraissent opportuns : éviter de mettre en place un système trop complexe de financement et élever le seuil pour le recrutement de contractuels.

Je note que 90 % des secrétaires de mairie sont des femmes.

Mme Dominique Vérien. – C'est peut-être pour cela que le poste est si mal payé !

M. François Bonhomme. – ... et j'espère que la délégation aux droits des femmes va se saisir de ce problème, pour revenir à notre débat précédent... Des stéréotypes sont certainement à l'œuvre !

Mme Nathalie Goulet. – Nous sommes confrontés à ce sujet dans tous les territoires. La complexité réglementaire ne fait que croître, et celle du métier avec elle. S'y ajoute la dématérialisation, qui impose d'aider une part de la population. Les centres départementaux de gestion tentent de susciter des vocations ; il faut faire connaître ce métier. Je voterai ce texte avec enthousiasme.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie Céline Brulin et ses collègues pour cette contribution à la mise en lumière de ce métier, ainsi que notre rapporteur, pour ce travail sur un sujet qu'elle connaît bien.

Notre délégation aux collectivités territoriales est très sollicitée par les associations d'élus, inquiètes de ce « désert communal ». Nous travaillons donc sur l'attractivité de la fonction publique territoriale et, à l'invitation de Cédric Vial, sur celle du métier de secrétaire de mairie. Autrefois, celui-ci était souvent l'instituteur. Aujourd'hui, il y a un problème d'attractivité pour ce métier très exigeant, qui allie solitude et responsabilité : dans les petites communes, le secrétaire de mairie n'a que deux jours par semaine pour gérer la complexité de l'action publique.

Au-delà des propositions intéressantes de ce texte, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) permet aux intercommunalités de conclure des contrats de travail pour des policiers ou des gardes champêtres mutualisés ; on pourrait en faire de même pour les secrétaires de mairie, tout en les maintenant sous l'autorité du maire. Cela favoriserait aussi les évolutions de carrière, sans lesquelles on a beaucoup de mal à attirer des candidats.

M. Alain Richard. – Aucun système statutaire n'abolit le marché : la réalité des pénuries et la difficulté de confronter besoins et ressources disponibles demeurent. On s'achemine vers une sortie du statut de fonctionnaire territorial de la majorité de ces professionnels. Par ailleurs, des mutualisations amiables, de spécialisation, peuvent déjà être mises en œuvre entre ces professionnels, avec l'accord des maires concernés.

Madame la rapporteure, quelle est la situation en matière de droit au logement des secrétaires de mairie ? Sauf erreur de ma part, un seuil de 5 000 habitants est posé en matière

d'accès des cadres administratifs au logement par nécessité de service. Ce seuil est-il réglementaire ou législatif ? Serait-il possible de l'assouplir ? Sinon, les communes disposant de logements peuvent toujours les offrir pour un loyer de 50 euros.

M. Mathieu Darnaud. – Je remercie à mon tour les auteurs du texte et notre rapporteure pour ce texte enrichi, qui répond à un impérieux besoin sur nos territoires.

On pratique depuis longtemps dans mon département la mutualisation de ces emplois entre communes.

Madame la rapporteure, vous proposez de relever le plafond de population applicable pour l'emploi de contractuels de 1 000 à 2 000 habitants. Pourquoi ne pas le supprimer tout à fait ?

Quant à la rémunération, la question du défraiement des déplacements de ces agents se pose aussi, surtout en cas de mutualisation. Tout ne peut pas être résolu par la voie législative ou réglementaire.

La question de la formation est essentielle, mais il faut laisser aux communes de la souplesse pour l'organiser en fonction des besoins et des disponibilités de l'agent.

Enfin, la plus grande difficulté, c'est encore la ressource humaine. Au moins une vingtaine de communes de mon département n'arrivent pas à recruter, en dépit d'efforts considérables en matière de rémunération ou de logement. Il faut travailler en amont, notamment sur le statut.

M. Alain Marc. – Je félicite à mon tour notre rapporteure. Beaucoup de secrétaires de mairie vont partir à la retraite, et le vivier pour les remplacer est insuffisant. Il faut souligner l'intérêt de ce métier : on aide le maire, on participe à des réunions, notamment pour des répartitions de crédits, quand il n'est pas là. Le métier diffère énormément d'une commune à l'autre.

Il faut assouplir le recrutement : dans les concours externes, les candidats sont nombreux, mais il y a peu d'élus. Un recrutement plus informel peut offrir des agents tout à fait compétents, qui acquièrent du savoir-faire au fur et à mesure. La rémunération devrait aussi pouvoir être améliorée, par exemple en facilitant le passage d'agents méritants de catégorie B ou C en catégorie A

Mme Maryse Carrère. – Nous partageons les constats des auteurs de cette proposition de loi, que je remercie d'avoir mis en lumière ce métier. La présence d'un secrétaire de mairie est précieuse pour les maires, notamment dans les premiers mois de mandat. C'est un métier très varié.

La pénurie de talents va s'aggraver, elle est déjà importante dans les Hautes-Pyrénées. Des formations spécifiques sont mises en place par le centre départemental de gestion pour recruter plus d'agents. Ces « couteaux suisses » exercent dans des territoires différents, ils couvrent jusqu'à une dizaine de communes, ne passant que quelques heures dans chacune, pour de faibles rémunérations. Il leur est difficile d'accéder à d'autres postes au sein de la fonction publique territoriale, dans les conseils départementaux ou régionaux, par exemple.

La ministre de la fonction publique avait, en 2021, promis une meilleure reconnaissance de ce métier, mais on n'a pas avancé. Cette proposition de loi va dans le bon sens, même si nous entendons les difficultés pointées par le rapporteur. Il faut envoyer un appel au Gouvernement sur tous ces sujets. Nous soutenons les propositions de la rapporteure sur les formations obligatoires et les évolutions de carrière. Le Rassemblement démocratique et social européen soutiendra cette proposition de loi.

M. Hussein Bourgi. – Je remercie Céline Brulin et ses camarades pour leur initiative, qui répond à une préoccupation connue de nombre d'entre nous en tant qu'élus locaux de métropole ou d'outre-mer. Les auditions organisées par notre rapporteure m'ont permis de parfaire ma connaissance du sujet.

Des enjeux ressortis de ces auditions, je retiens le recrutement des secrétaires de mairie, leur formation et leur rémunération, mais aussi leur reconnaissance et l'évolution de leurs carrières. Une proposition de loi ne peut régler tous les problèmes, mais celle-ci apporte du moins des réponses sur la formation obligatoire. Il y a là une véritable difficulté : nombre d'agents renoncent à une formation pour assurer la continuité du service. Quand il y a un dossier à boucler, ou un rendez-vous incontournable, on ne peut pas s'absenter !

Par ailleurs, les personnes inscrites sur les listes d'aptitude, parfois depuis des années, peinent à être nommées. Leur réserver un quota, comme le propose le rapporteur, me paraît susceptible de satisfaire les personnes concernées.

Je souscris à sept des neuf amendements du rapporteur, mais deux me laissent dubitatif. D'abord, élever le seuil à 2 000 habitants pour le recrutement de contractuels, n'est-ce pas simplement répartir la pénurie ? On risque de s'inscrire dans une logique concurrentielle, alors que ces communes ont parfois des moyens. Ensuite, même si j'entends les arguments pour la suppression du fonds de soutien local proposé dans le texte, il ne faudrait pas se priver de la possibilité d'un débat dans l'hémicycle, pour obtenir des clarifications du Gouvernement. Il faudra y revenir lors du prochain projet de loi de finances.

Mme Nadine Bellurot. – Je salue l'excellente initiative de nos collègues du groupe CRCE, ainsi que le travail de notre rapporteur. Nous connaissons tous la qualité de nos secrétaires de mairie, la difficulté rencontrée par les communes pour en recruter, et les problèmes de formation et de rémunération.

Il est essentiel d'améliorer leurs conditions de travail, car l'engagement des élus dans nos territoires n'est pas toujours au rendez-vous ; on risque de manquer de volontaires pour être maires en 2026, surtout si l'on manque de professionnels pour les épauler. Le binôme maire-secrétaire de mairie est très important.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Concernant le relèvement du seuil pour l'emploi de contractuels, en l'état actuel du droit, les communes de 1 000 à 2 000 habitants peuvent avoir recours à des contractuels pour des emplois de moins de 50 % d'un temps complet. Nous proposons de permettre le recours à des contractuels pour des emplois à temps complet, comme pour les communes de moins de 1 000 habitants ; ce n'est pas une révolution.

Monsieur Richard, si je ne me trompe, ce sont les collectivités qui fixent les emplois pour lesquels un logement est fourni, mais il faudra me renseigner davantage sur les modalités de cette offre.

M. Alain Richard. – La jurisprudence est assez carrée.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Une délibération doit en tout cas avoir lieu.

La formation suscite de gros problèmes. Une formation obligatoire pourrait améliorer de façon presque immédiate les prises de poste. On pourrait trouver des ententes avec les centres de gestion pour faciliter les remplacements, *via* un vivier supplémentaire de personnel formé.

Concernant la rémunération, les grilles indiciaires sont identiques pour les hommes et les femmes. Les communes peuvent augmenter la rémunération par le biais du Rifseep, dont les plafonds sont élevés, mais le budget communal est souvent contraint. Peut-être faudrait-il rendre obligatoire une délibération sur le relèvement de la NBI, beaucoup de secrétaires de mairie n'en bénéficiant pas.

La mutualisation existe déjà dans les faits : beaucoup d'intercommunalités mettent à disposition des communes une partie de leur personnel pour de petits temps partiels. Par ailleurs, les associations de secrétaires de mairie fonctionnent beaucoup en réseau, pour faire bénéficier tous leurs membres des compétences spécialisées de certains. Tout cela se fait de manière naturelle, sans qu'il soit nécessaire de réglementer.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous propose de considérer que le périmètre de l'article 45 de la Constitution comprend les dispositions relatives à l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants.

M. Alain Richard. – Et l'accès à ces fonctions !

M. François-Noël Buffet, président. – Absolument !

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-1 supprime cet article.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 1^{er} est supprimé.

Article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-2 supprime cet article.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 2 est supprimé.

Article 3

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-3 supprime cet article.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 3 est supprimé.

Article 4

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-4 vise à instaurer une formation initiale obligatoire commune aux secrétaires de mairie.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 4 est ainsi rédigé.

Article 5

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-5 vise à prendre en compte l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour l'établissement des listes d'aptitude.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 5 est ainsi rédigé.

Après l'article 5

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-6 tend à ouvrir aux communes de 1 000 à 2 000 habitants la possibilité de recruter des contractuels pour les emplois de secrétaire de mairie.

L'amendement COM-6 est adopté et devient article additionnel.

Article 6

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-7 supprime cet article.

L'amendement COM-7 est adopté

L'article 6 est supprimé.

Article 7

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-8 supprime cet article.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 7 est supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-9 modifie l'intitulé de la proposition de loi en cohérence avec notre approche.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme DI FOLCO, rapporteur	1	Suppression de l'article	Adopté
Article 2			
Mme DI FOLCO, rapporteur	2	Suppression de l'article	Adopté
Article 3			
Mme DI FOLCO, rapporteur	3	Suppression de l'article	Adopté
Article 4			
Mme DI FOLCO, rapporteur	4	Instauration d'une formation initiale obligatoire commune aux secrétaires de mairie	Adopté
Article 5			
Mme DI FOLCO, rapporteur	5	Prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour l'établissement des listes d'aptitude	Adopté
Article additionnel après l'article 5			
Mme DI FOLCO, rapporteur	6	Ouverture aux communes de 1 000 à 2 000 habitants de la possibilité de recruter des contractuels pour les emplois de secrétaire de mairie	Adopté
Article 6			
Mme DI FOLCO, rapporteur	7	Suppression de l'article	Adopté
Article 7			
Mme DI FOLCO, rapporteur	8	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Intitulé de la proposition de loi			
Mme DI FOLCO, rapporteur	9	Modification de l'intitulé	Adopté

Proposition de loi constitutionnelle visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous abordons désormais l'examen de la proposition de loi constitutionnelle visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Dans un contexte de crise inflationniste et énergétique, il est nécessaire et bienvenu de s'interroger sur le niveau des ressources des collectivités territoriales et leur prévisibilité, afin d'éviter un fléchissement de l'investissement local, part déterminante de l'investissement public.

Nous partageons donc le constat fait par Éric Kerrouche et les autres auteurs de cette proposition de loi constitutionnelle, les élus locaux souhaitent voir l'autonomie financière des collectivités mieux garantie et renforcer la relation entre l'État et celles-ci, notamment dans l'élaboration des documents budgétaires, afin d'avoir plus de prévisibilité sur les finances locales.

Toutefois, les solutions proposées par nos collègues sont soit une fausse bonne idée, soit redondantes avec des propositions déjà adoptées par le Sénat.

La présente proposition de loi constitutionnelle vise à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétence, par le biais de deux outils : un nouveau type de loi de financement et une compensation dynamique des transferts de charges vers les collectivités territoriales.

Pour le premier outil, un nouvel article 47-1-1 serait inscrit dans la Constitution, inspiré de celui qui régit les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Cette idée suscite d'abord des réserves concernant la procédure qui s'appliquerait : on introduirait un nouveau texte dans un calendrier budgétaire déjà contraint, entre le PLFSS et le projet de loi de finances (PLF). Le Gouvernement pourrait d'ailleurs utiliser pour ce nouveau texte toutes les procédures qui sont à sa disposition pour les textes financiers, notamment le troisième alinéa de l'article 49, de la Constitution...

Sur le fond, rappelons que l'instauration des PLFSS exprimait un objectif de réduction et d'encadrement de la dépense publique. Une loi de financement des collectivités territoriales n'aurait-elle pas pour conséquence d'encadrer et de limiter les moyens dévolus à celles-ci ? Par ailleurs, même si un tel texte pourrait fournir l'occasion d'un débat annuel sur

les finances locales – débat qui existe désormais depuis la récente réforme de la LOLF -, le volume des ressources dévolues aux collectivités ne changerait pas.

Les ressources des collectivités proviennent essentiellement de dotations de l'État complétées par une part des impôts nationaux ; il serait très difficile d'isoler cette part du reste des ressources de l'État examinées dans le PLF, ce qui brouillerait le débat en le dédoublant, à rebours de la lisibilité recherchée par les élus locaux et les auteurs du présent texte. Ce texte annuel n'offrirait en outre aucune prévisibilité pluriannuelle, souhait majeur des associations d'élus que nous avons auditionnées ; il n'interdirait pas non plus des révisions en cours d'exercice, conformément au principe d'annualité budgétaire.

Quant aux dépenses, si la proposition de loi constitutionnelle prévoit la simple fixation d'un objectif de dépenses, afin de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales, en l'absence d'une proposition de loi organique qui lui soit adossée, cette notion demeure floue et incapable de fournir les garanties nécessaires pour éviter que ce projet de loi de financement encadre de manière trop stricte les dépenses des collectivités, par une sorte de contractualisation ; on risque un retour aux contrats de Cahors, cette fois-ci dans un texte encore plus contraignant qu'une loi de programmation, voire une recentralisation.

Dès lors, inscrire un tel projet de loi de financement des collectivités territoriales dans la Constitution ne me paraît pas permettre l'atteinte des objectifs louables des auteurs de cette proposition de loi constitutionnelle ; ce n'est pas ainsi que l'on obtiendra une meilleure prévisibilité sur les ressources ni une meilleure association des collectivités aux décisions budgétaires.

Le deuxième outil proposé est la rénovation des modalités de compensation des transferts de compétence, en application du principe « qui décide paie », figurant à l'article 72-2 de la Constitution. Il s'agit de répondre à une demande récurrente, en passant d'une compensation dite au « coût historique » à une compensation dynamique. On y parviendrait par trois mécanismes : l'obligation de compensation serait étendue aux transferts de compétences entre collectivités ; la compensation financière serait désormais intégrale pour toute création ou extension de compétences ou toute modification des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales résultant d'une décision de l'État ; enfin, les ressources ainsi attribuées feraient l'objet d'un réexamen régulier.

Cette approche se heurte d'abord à un écueil global : ces mécanismes vaudraient pour les collectivités, mais aussi pour leurs groupements, alors que ces derniers ne constituent pas des collectivités à part entière et reconnues par l'article 72 de la Constitution. Placer les intercommunalités au même niveau que les collectivités territoriales est problématique.

Par ailleurs, un tel mécanisme de compensation dynamique a déjà été adopté par le Sénat, le 20 octobre 2020, au sein de la proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales de notre collègue Philippe Bas. Il appartient aujourd'hui à l'Assemblée nationale de s'emparer du texte qui lui a été transmis ; nous ne voyons pas l'intérêt de voter de nouveau sur des dispositions similaires, qui étaient au demeurant complétées par des dispositions organiques, ce qui n'est pas le cas du texte que nous examinons ce matin.

Pour toutes ces raisons, je propose de rejeter cette proposition de loi constitutionnelle.

M. Éric Kerrouche, auteur de la proposition de loi constitutionnelle. – Merci, madame le rapporteur, pour votre travail de fond sur ce texte et les auditions que vous avez organisées.

Nous avons déposé cette proposition de loi constitutionnelle pour répondre à l'incertitude qui règne à l'égard des transferts financiers entre l'État et les collectivités : entre dotations, dégrèvements, subventions et fiscalité transférée, leur périmètre est difficile à appréhender.

Du fait de cette opacité, les atteintes au principe de libre administration des collectivités territoriales sont quotidiennes. L'État impose à celles-ci une contribution au redressement des finances publiques ; il existe aujourd'hui un indicateur de la dépense publique locale, l'ODEDEL. Pour autant, l'État fait assumer aux collectivités, du fait de l'enchevêtrement des compétences, des dépenses qu'il ne souhaite plus engager lui-même. Il leur impose enfin des normes de toutes natures, qui sont parfois peu proportionnées et dont le coût n'est pas compensé. La mesure dans laquelle cela affecte les budgets locaux n'est pas bien connue.

Les collectivités manquent donc de visibilité, car le budget de l'État manque de transparence, en particulier pour les opérations les concernant. C'est pourquoi nous avons pris l'initiative de ce texte.

J'entends les objections de forme du rapporteur quant à la procédure proposée, mais concernant l'article 49-3, qu'on l'applique sur le budget de l'État ou sur celui des collectivités territoriales, le résultat est le même !

Ensuite, d'après le rapporteur, avec une telle loi de financement, l'État pourrait encore plus contraindre les collectivités territoriales. Tel n'est pas le cas. En effet, l'État a déjà pu geler, puis faire baisser les dotations sans difficulté aucune. Ce que nous proposons ne lui donnera pas plus de pouvoir qu'il n'en a actuellement. Nous voulons surtout, au travers de ces textes, créer un moment de dialogue particulier entre État et collectivités.

Nous sommes en revanche d'accord quant à la nécessité d'une loi organique pour compléter ce texte-ci.

Quant à la compensation dynamique, elle est effectivement difficile à mettre en place, mais la question des groupements de communes n'est pas la plus problématique ; l'enjeu est plutôt la mise en œuvre du dispositif.

Je veux rappeler en conclusion que, le 14 mars dernier, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) réclamait encore la mise en place d'une telle loi de financement. C'est une demande récurrente des élus locaux, mais elle figure aussi dans de nombreux rapports, depuis celui d'Olivier Guichard en 1976 jusqu'à celui d'Alain Lambert et Martin Malvy en 2014. Un tel outil serait intéressant ; surtout, il viendrait compléter le trépied des textes budgétaires, aux côtés des finances de l'État et des finances sociales.

Enfin, je ferai remarquer que Roger Karoutchi a déposé une proposition de loi constitutionnelle assez proche de celle-ci ; elle a été signée par divers membres de la commission des finances et de la nôtre, y compris vous-même, madame le rapporteur...

M. Jean-Yves Roux. – Je remercie Éric Kerrouche pour son initiative, ainsi que le rapporteur pour son exposé.

L'idée d'une loi de financement spécifique pour les collectivités avait déjà été évoquée, notamment lors des débats sur la modernisation de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2020. Le principal obstacle est le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ; le volet dépenses d'un tel texte ne pourrait dès lors avoir qu'un caractère indicatif. Toutefois, il aurait le mérite de mieux distinguer ce qui relève des finances de l'État et des finances locales.

Je salue aussi l'article 2 de cette proposition de loi constitutionnelle, qui vise à renforcer le principe constitutionnel de compensation financière des transferts de compétences. Les lois de financement proposées permettraient sans doute de mieux suivre et contrôler ces compensations.

Une question demeure : le transfert proposé de certaines dispositions budgétaires du PLF au projet de loi de financement proposé ne devrait-il pas, si l'on veut préserver un ordre du jour réaliste à l'automne, s'accompagner d'une réduction correspondante des délais d'examen du PLF ?

M. Alain Richard. – Je reconnais l'intérêt de cette proposition de loi constitutionnelle, mais elle soulève des objections. Une clarification et une prise de responsabilité du Parlement en la matière sont certes nécessaires, mais il ne saurait y avoir de symétrie entre le PLF, le PLFSS et le projet de loi de financement des collectivités territoriales ici proposé, car tout texte budgétaire autorise la perception de recettes et fixe un plafond de dépenses ; or ce dernier ne peut pas s'appliquer aux collectivités territoriales dans un système décentralisé. L'examen parlementaire des finances locales ne peut donc prendre la forme d'une loi de financement aussi impérieuse que le PLF ou le PLFSS.

Il faudrait plutôt modifier la LOLF, en y faisant figurer un chapitre organisant un temps de débat et des documents budgétaires, soumis au vote des assemblées, relatifs aux finances locales et notamment à l'évolution des ressources des collectivités.

Il me semblerait aussi souhaitable de clarifier dans la Constitution les modalités de partage de certains impôts nationaux entre les collectivités et l'État. Ce partage, aujourd'hui très courant, a été conçu comme un facteur de stabilité et de prévisibilité des ressources des collectivités, mais ses modalités peuvent être modifiées par une simple disposition en loi de finances, ce qui constitue une fragilité. Il faudrait préciser dans la Constitution que seule une loi organique peut modifier la répartition de ces recettes.

Mme Françoise Gatel. – Nous partageons tous le diagnostic que font Éric Kerrouche et ses collègues : les collectivités territoriales, dont l'action est pluriannuelle, ont besoin de plus de clarté et de prévisibilité, leurs finances doivent être sécurisées. Leur action est souvent pluriannuelle.

Je partage toutefois l'analyse de notre rapporteur : le diagnostic est bon, mais je ne prendrai pas le médicament prescrit !

Au sein du groupe de travail institué par le président Larcher en 2020, dont étaient issues nos 50 propositions pour le plein exercice des libertés locales, nous avons certes été tentés par la réponse miraculeuse d'une loi de financement des collectivités. Nous avons

néanmoins conclu que cette bonne intention pourrait aboutir à un « Ondam des collectivités », un objectif de dépenses qui les contraindrait encore davantage. La Cour des comptes et le ministère des finances seraient évidemment favorables à une telle approche...

Ce serait en outre négliger les effets collatéraux pour les collectivités de textes divers, sur l'environnement, les mobilités... Entre 2017 et 2021, les charges supplémentaires découlant de normes ou dispositions génériques atteignent 2,5 milliards d'euros ! Une loi de financement n'empêcherait pas ces dérives.

Enfin, comme inscrit dans la proposition de loi constitutionnelle de Philippe Bas que nous avons adoptée en 2020, il faut rappeler l'exigence de compensation des transferts de charges, en lui adjoignant une clause de revoyure au vu de l'augmentation fréquente du coût de la compétence transférée du fait de nouvelles contraintes législatives. Il faut l'imposer pour restaurer la confiance entre État et collectivités !

M. Philippe Bas. – Cette proposition de loi constitutionnelle a le mérite de susciter le débat sur notre mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales. Nos points de vue convergent sur divers points : la compensation des transferts de compétence, le principe « qui décide paie », ou encore la nécessaire sécurisation des dotations de l'État, qui ne sont pas des libéralités ou des variables d'ajustement, mais des compensations indispensables.

Toutefois, le texte qui nous est soumis m'inquiète beaucoup. L'analogie avec le PLF et le PLFSS doit être poussée jusqu'au bout : ces deux textes ont pour objet d'assurer un équilibre financier ; le second le fait certes dans une version déjà dégradée, mais son institution en 1996 exprimait bien un objectif de maîtrise des dépenses de sécurité sociale. L'idée d'une loi de financement des collectivités territoriales trouve d'ailleurs bien sa genèse à la Cour des comptes et au ministère des finances, dans une perspective similaire : on adresse aux élus locaux le reproche lancinant d'aggraver la dépense publique, alors que le montant global des déficits publics n'a rien à voir avec les comptes, forcément équilibrés, des collectivités. Ne nous laissons pas séduire par la création d'un instrument qui se retournerait contre nos collectivités, en permettant l'encadrement de leurs dépenses par Bercy !

Autant je suis attaché à la défense de l'autonomie financière de nos collectivités, autant l'invention d'un tel texte me paraît extrêmement dangereuse : je suivrai donc sans réserve la position de notre rapporteur.

M. André Reichardt. – Le diagnostic posé par Eric Kerrouche et ses collègues est assurément le bon : il faut assurer une plus grande prévisibilité et sécuriser les budgets des collectivités territoriales. Concernant les outils proposés, je ne sais si une loi de financement des collectivités territoriales est le bon. Je fais miennes les observations du rapporteur et d'Alain Richard et Philippe Bas : ce serait prendre un grand risque pour les collectivités. Quant à la rénovation des modalités de compensation, rappelons que la mission d'information sur l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales y travaille actuellement, à l'initiative du groupe RDSE : il faudra s'inspirer de ses conclusions.

Je voterai contre ce texte, mais il faut persévérer sur ce sujet. Les propositions formulées par Alain Richard sont intéressantes, il faut les approfondir.

Mme Cécile Cukierman. – Cette proposition de loi constitutionnelle répond à une réalité pointée par de nombreux élus locaux, qui veulent savoir combien ils auront demain, pour investir dès aujourd’hui, et comment s’établit le rapport de forces entre État et collectivités. Il est impératif de garantir la compensation des transferts de compétences.

Pour autant, je ne suis pas certaine que le parallélisme des formes proposé dans ce texte soit pertinent, pour les raisons déjà exposées. On risque un énième recours à l’article 49-3 sur ce projet de loi de financement des collectivités territoriales !

La vraie question est celle de l’autonomie fiscale des collectivités territoriales. Notre pays a beaucoup trop de taxes et pas assez d’impôts. Il faudrait aussi avoir une vision pluriannuelle des finances locales, qui exprime plutôt des planchers que des plafonds de recettes et de dépenses.

En tout cas, ce texte nous permettra de discuter avec le Gouvernement de la façon dont il entend aborder les finances de nos collectivités dans les prochains mois.

M. Didier Marie. – Le constat est manifestement partagé : la dissémination, au sein du PLF, des concours de l’État aux collectivités territoriales les rend illisibles pour celles-ci. La Cour des comptes souligne d’ailleurs que les modalités de financement des collectivités sont complexes et peu compréhensibles. Cela entraîne un manque de prévisibilité et de capacité politique pour les élus locaux. Si la Cour des comptes a proposé à trois reprises une telle loi de financement, je ne crois pas que ce soit uniquement pour contraindre les collectivités : d’ailleurs, l’État y parvient très bien au travers du PLF, ou encore par les contrats de Cahors. Les collectivités sont infantilisées, privées de marges de manœuvre. Certes, notre proposition ne leur redonnerait pas forcément de l’autonomie, mais elle permettrait d’avoir une lecture précise des concours de l’État et d’engager un dialogue, sans encadrer les ressources propres des collectivités. Je suis surpris du rejet du texte par le rapporteur, alors qu’un consensus semblait se former pour plus de lisibilité et de transparence.

M. Loïc Hervé. – Je n’ai pas signé la proposition de loi constitutionnelle de notre collègue Roger Karoutchi, alors que j’étais *a priori* plutôt favorable à une telle idée. Françoise Gatel m’a convaincu que ce n’était pas l’approche la plus pertinente, car elle pourrait se retourner contre les collectivités.

En tant que rapporteur pour avis de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui ne couvre que quelques milliards d’euros, je m’autorise à aborder un périmètre beaucoup plus vaste. Il faut donc impérativement réfléchir à la manière dont on aborde les finances locales. Comment notre commission, au titre du contrôle de l’autonomie financière des collectivités, pourrait-elle avoir un panorama plus large de la question lors des discussions budgétaires ?

M. Mathieu Darnaud. – Je pourrais dire avec un peu de cynisme que, quelle que soit la formule retenue, à la fin des fins, c’est toujours l’État qui gagne... Je salue l’initiative d’Eric Kerrouche, comme j’avais soutenu celle de Philippe Bas, parce qu’il est impératif de faire œuvre utile sur la transparence des ressources des collectivités. On peut aussi se désoler chaque année de la manière dont sont examinés les crédits relatifs aux outre-mer pourtant largement sous-consommés. Je pense aussi au tristement célèbre filet de sécurité. À l’évidence, les objectifs financiers avancés par l’État ne se traduisent que très peu dans la réalité, au vu des taux d’exécution ou des fonds dont disposent *in fine* nos collectivités. La

mise en place désorganisée du « fonds vert » en témoigne encore. Il faut plus de transparence et de lisibilité !

M. Guy Benarroche. – Je remercie le groupe socialiste d’avoir déposé cette proposition de loi constitutionnelle dans le contexte actuel. Quels que soient la taille de la commune ou le bord politique des élus, le sentiment général qui revient en permanence quand on discute avec les maires est l’idée d’une opposition entre les collectivités territoriales et l’État.

Ce sentiment prend sa source – Mathieu Darnaud en a parlé – dans l’absence de lisibilité et de transparence et dans l’extrême difficulté des élus à mener à bien les politiques pour lesquelles les électeurs ont voté pour eux. Pourtant, les communes sont le lieu principal où la démocratie peut avoir un effet direct sur la vie quotidienne de la population.

Il prend aussi sa source dans l’atrophie des ressources propres des collectivités au profit de dotations et de subventions de l’État sur lesquelles les élus n’ont pas de visibilité et qui sont décidées au fil de l’eau par le préfet.

Alors que l’État a beaucoup affaibli l’autonomie financière et fiscale des collectivités, cette proposition de loi constitutionnelle est un petit bout de la réponse. On pourrait d’ailleurs se demander si ce mouvement général n’est pas délibéré pour s’attaquer en fait aux pouvoirs des communes – rappelons-nous de certaines déclarations du Président de la République... Nous devons avoir ce débat, même si ce texte n’est pas une réponse parfaitement adaptée à la situation.

Mme Valérie Boyer. – Il est vrai que l’autonomie des collectivités territoriales est complètement étouffée, ce qui amène certains à proposer des mesures qui sont finalement d’une complexité extrême. Je rappelle quand même que la France est l’un des pays au monde où le taux de prélèvements obligatoires est le plus élevé et où le système est le plus redistributif. Nous devons vraiment nous poser la question du niveau et de l’efficacité de la dépense publique, parce que nous sommes passés du mauvais côté de la courbe de Laffer, ce qui est particulièrement inquiétant.

J’ajoute que, quand on parle d’efficacité et d’opacité, on doit aussi s’interroger sur la suppression de la réserve parlementaire. Nous ne savons pas vraiment où est passé cet argent, alors que c’était un outil important pour les collectivités territoriales.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Quelques remarques rapides et sans revenir sur le fond.

La commission des finances par la voix de son rapporteur Charles Guené a également émis un avis défavorable sur cette proposition de loi constitutionnelle.

En ce qui concerne les associations d’élus, je les ai consultées et elles estiment qu’un projet de loi de financement ne répondrait pas à leurs attentes. Vous trouverez dans mon rapport des extraits de la contribution écrite envoyée par l’AMF.

Je rappelle également que le rapport rendu par Alain Lambert et Martin Malvy avait pour titre : « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l’engagement de chacun ».

Par ailleurs, nous serons évidemment vigilants sur la cohérence entre les différents groupes qui réfléchissent sur ces sujets, que ce soit la mission d'information demandée par le groupe du RDSE sur l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales ou le groupe de travail mis en place par le Président du Sénat.

Enfin, je veux dire à mon collègue Éric Kerrouche : *errare humanum est, perseverare diabolicum*.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} n'est pas adopté.

Article 2

L'article 2 n'est pas adopté.

La proposition de loi constitutionnelle n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera, en conséquence, sur le texte initial de la proposition de loi constitutionnelle déposée sur le Bureau du Sénat.

Réforme de la procédure pénale - Audition de M. Serge Guinchard, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas, Mmes Jocelyne Leblois-Happe, professeur à l'université de Strasbourg, Haritini Matsopoulou, professeur à l'université Paris-Saclay, MM. Sébastien Pellé, professeur à l'université Toulouse Capitole, et Jean-Christophe Saint-Pau, professeur à l'université de Bordeaux

M. François-Noël Buffet, président. – Nous accueillons M. Serge Guinchard, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas, Mmes Jocelyne Leblois-Happe, professeur à l'université de Strasbourg, Haritini Matsopoulou, professeur à l'université Paris-Saclay, MM. Sébastien Pellé, professeur à l'université Toulouse Capitole, et Jean-Christophe Saint-Pau, professeur à l'université de Bordeaux.

Le Gouvernement est censé nous transmettre avant l'été le projet de loi de programmation de la justice, au sein duquel devrait figurer un projet de réforme du code de procédure pénale. Nous disposons d'ores et déjà de quelques informations. Pour réformer le code « à droit constant », il devrait nous être demandé d'adopter une loi d'habilitation, ce qui suscite des interrogations fortes de la part de notre commission.

Nous souhaiterions pouvoir bénéficier de votre éclairage avant de nous prononcer.

Mme Jocelyne Leblois-Happe, professeur à l'université de Strasbourg. – Faut-il réformer le code de procédure pénale ? Certainement. Nombre de dispositions sont devenues au fil du temps peu cohérentes ou lacunaires, d'où un problème de lisibilité de la loi

et, partant, de respect de la prééminence du droit, fondement d'un État de droit démocratique. Il ne saurait dès lors être question de travailler à droit constant : toute modification de la lettre d'un texte peut avoir une incidence sur son contenu.

Une simplification est-elle nécessaire ? Sans doute, s'il s'agit de procéder à des clarifications, de supprimer les incohérences et de combler les lacunes. Mais il convient d'être prudent avec ce terme : d'une part, la simplification ne peut pas être une fin en soi ; d'autre part, l'expression a été employée à de nombreuses reprises antérieurement. La procédure pénale est, par définition, instable et complexe, puisqu'elle tend à établir un équilibre entre les pouvoirs de l'État et les droits des personnes.

Que faut-il attendre d'une telle réforme ? Il convient d'avancer avec délicatesse. Les juristes sont fatigués de devoir s'adapter en permanence à un ordre juridique mouvant.

Six réformes assez rapidement réalisables sont souhaitables : premièrement, la modification des conditions de nomination et de poursuites disciplinaires des membres du ministère public, afin de les rapprocher de celles des juges du siège ; deuxièmement, le recentrage des missions du parquet sur la direction des enquêtes et la poursuite ; troisièmement, la suppression des freins mis à l'avertissement pénal probatoire ; quatrièmement, l'insertion dans le code d'un corps de règles générales relatives à l'administration de la preuve ; cinquièmement, le renforcement du statut de témoin assisté, afin que l'audition sous ce statut devienne la règle ; sixièmement, l'arrêt du mouvement tendant à supprimer progressivement la participation des citoyens au jugement des affaires criminelles, participation qui est quasiment la seule occasion donnée aux citoyens de prendre conscience de la complexité de l'acte de juger.

Trois modifications envisagées dans le plan présenté au mois de janvier sont inopportunes : premièrement, la simplification des cadres d'enquête, car l'existence de trois cadres d'investigation répond à une exigence de proportionnalité de la réponse étatique ; deuxièmement, l'autorisation des perquisitions nocturnes par le juge des libertés de la détention (JLD) pour tous les crimes, mesure qui remettrait largement en cause l'inviolabilité du domicile pendant la nuit sans que les contreparties soient connues ; troisièmement, la prolongation du délai de la comparution à délai différé, qui ressemble à une fuite en avant.

Une réflexion sur une réforme plus ample me semble inévitable à terme. Dans notre système pénal, le centre de gravité du procès se situe dans la phase préparatoire, la France faisant partie des rares pays de l'Union européenne à avoir encore une instruction. Lors des négociations en vue de la création d'un parquet européen, notre pays a accepté que le modèle accusatoire désormais dominant en Europe s'applique sur son territoire. Plutôt que d'attendre la mort lente du juge d'instruction ne serait-il pas sage de concevoir une phase préparatoire réduite aux enquêtes dirigées par le parquet sous le contrôle d'un juge des libertés devenu juge de l'enquête ? Cela nécessiterait que l'on augmente le nombre des magistrats du ministère public et que le JLD soit spécialisé en matière pénale et pourvu des moyens de toute nature pour devenir un véritable juge de l'enquête exerçant en toute indépendance. Les prémices d'une telle réforme s'observent. Cela pourrait redonner au juge toute sa place dans la phase préparatoire du procès pénal.

M. Serge Guinchard, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas. – Tout le monde s'accorde, me semble-t-il, sur la nécessité d'une réforme. Le problème est de savoir laquelle et pourquoi.

Je commencerai par un constat purement quantitatif : le code d'instruction criminelle pesait 300 grammes en 1957, contre 1,33 kilogramme pour l'actuel code de procédure pénale. De même, les cadres spécifiques et procédures particulières se sont multipliés. Ce phénomène a des causes à la fois exogènes et endogènes.

Les causes exogènes sont au nombre de trois : d'abord, l'accroissement des troubles à l'ordre public, qui rend socialement plus acceptables un certain nombre de contraintes judiciaires et policières ; ensuite, l'irruption de la science et de la technique ; enfin, la possibilité, légitime, de déposer des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), qui vient brouiller le paysage post-législatif.

Parmi les causes endogènes, je mentionnerai d'abord la structuration des normes. Aujourd'hui, la procédure pénale est dans trois codes au moins : le code de procédure pénale, le code de la sécurité intérieure et le code de l'organisation judiciaire, sans compter le code général des collectivités territoriales. J'évoquerai ensuite la rédaction des normes, avec une prolifération des ordonnances qui ne contribue pas à la clarification souhaitable : certains articles font quatre-vingt-dix lignes ! Il y a là un vrai problème de lisibilité. En plus, avec la multiplication des codes, des doublons apparaissent. Je souligne également la complexification de la norme, qui est, elle aussi, aggravée par la multiplication des ordonnances.

À cela s'ajoute la communication brouillonne de l'exécutif. On aimerait bien comprendre quelle est la volonté du Président de la République et du garde des sceaux. Le 14 septembre 2021, à l'occasion de la clôture du Beauvau de la sécurité, le Président de la République avait déclaré vouloir « repenser les grands équilibres de la procédure pénale », avec une « simplification drastique » de la conduite des enquêtes et une « nouvelle écriture du code. » Soit. Mais lorsqu'on réécrit un code, on ne le réécrit pas à droit constant. Les mots ont un sens. Une refonte, c'est pour modifier la norme. Or, après avoir indiqué au mois de septembre 2022 que le quinquennat serait celui de la refonte de notre procédure pénale, ce qui semblait faire écho aux propos du Président de la République, le garde des sceaux a vu ses déclarations contredites par le contenu de l'avant-projet de loi d'habilitation, qui comporte un volet de réécriture à droit constant et un volet de modifications substantielles sur l'enquête. Il y a donc eu un changement dans les discours, et le message est quelque peu brouillé.

Il faut corriger les principaux défauts du code de procédure pénale. Ma collègue en a mentionné plusieurs ; j'aimerais, pour ma part, en évoquer deux autres.

Le premier est l'éclatement des procédures pénales entre, d'une part, un droit commun et, d'autre part, des droits spéciaux. On a multiplié les juridictions, jusqu'à une trentaine, selon la nature de l'infraction, en ajoutant des procédures spécifiques à tous les niveaux de la poursuite de l'instruction et du jugement. Aujourd'hui, il n'y a pas un code de procédure pénale ; il y en a autant que de juridictions spécialisées.

Le second est le fiasco technologique et financier de la numérisation de la justice. Il faut que nous nous donnions les moyens d'avoir une justice pénale fiable. L'illettrisme électronique va bientôt frapper les avocats, parce qu'il y a des moyens de communication avec la justice qui ne sont pas fiables aujourd'hui.

En plus de corriger les défauts du code, il faut résoudre l'éternelle question de l'équilibre des fonctions entre les différents acteurs de la justice pénale : victimes, avocats, parquet, juge d'instruction, JLD, juridiction de jugement et, évidemment, accusés. Vous serez

confrontés au problème de l'équilibre entre le juge de l'instruction et le parquet. Ce dernier, nous dit-on, est indépendant. Peut-être, mais il ne peut pas être impartial quand il contrôle les arrestations et les détentions, étant donné qu'il est l'autorité de poursuite. En outre, le parquet obéit aux ordres de la Chancellerie en matière pénale. Cela me paraît légitime. Ce n'est pas la même chose de donner des instructions au parquet pour ses réquisitions et d'en donner au juge. L'apaisement d'une société, et c'est un sujet sensible aujourd'hui, suppose une volonté politique. Dans le cadre des États généraux de la justice, on a passé presque un an à discuter des relations entre le parquet et le juge d'instruction. C'est tout de même ahurissant !

Le projet de loi d'habilitation qui devrait bientôt passer en conseil des ministres ne résout pas cette question. Or, puisque nous parlons d'une « réforme profonde » du code de procédure pénale, la priorité est de se mettre d'accord sur le statut du juge d'instruction. J'espère donc que le message un peu brouillé de l'exécutif sera éclairé par la sagesse du Sénat.

Mme Haritini Matsopoulou, professeur à l'université Paris-Saclay. – Le code de procédure pénale devient de plus en plus complexe, illisible et très peu praticable. Je suis évidemment pour une réforme, mais pas pour une réforme par ordonnance, qui ne parviendra jamais à résoudre tous les problèmes.

Je ne suis pas du tout optimiste. Même si l'on arrive finalement à procéder à une réécriture dans le sens d'une simplification, le code de procédure pénale sera, dans quelques années, aussi volumineux qu'auparavant, ne serait-ce que parce que le législateur français est tenu de transposer des textes supranationaux. La procédure pénale est la cible de toutes les évolutions jurisprudentielles, qu'il s'agisse du Conseil constitutionnel, avec les QPC, ou des cours européennes, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) comme la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le législateur sera toujours obligé de réagir, et le code de procédure pénale sera donc toujours volumineux.

Je suis d'autant moins optimiste que l'on n'a de cesse, malgré tout ce qui est indiqué, d'élargir les pouvoirs du parquet ; c'est encore le cas dans l'avant-projet de loi. Le législateur méconnaît constamment le principe de la séparation des fonctions de poursuivre et de juger. Le parquet se trouve investi d'un véritable pouvoir de sanctionner. Il a donc un pouvoir quasi juridictionnel. Il faut réfléchir sur la répartition des rôles de principaux acteurs dans la phase préalable au jugement.

Actuellement, le JLD a très peu de pouvoirs, tout simplement parce qu'il n'a pas le suivi du dossier de la procédure. Il intervient de manière occasionnelle à la suite d'une réquisition du magistrat du parquet. A-t-il le temps de réagir ? À ma connaissance, on ne l'a pas vu souvent aller dans le sens contraire du parquet. Il faut faire du JLD un véritable juge de l'enquête chargé du suivi de l'affaire du début à la fin. La phase de l'enquête est déterminante pour l'orientation du procès pénal. Il faut à tout prix sauver l'équilibre entre le parquet et le siège.

Il faudrait que ce juge puisse intervenir uniquement dans le domaine pénal, ce qui suppose de lui retirer les fonctions en matière civile et administrative. Il me paraît irréaliste de continuer à lui confier des attributions tout en lui demandant d'être un juge non spécialisé en matière civile et administrative.

L'indépendance des magistrats du parquet demeure une question d'actualité. J'ai été déçue des propositions issues des États généraux de la justice, qui ne vont pas dans le sens

d'une indépendance totale de magistrats, sous prétexte que la politique pénale est définie et déterminée par le Gouvernement. Mais le Gouvernement pourra toujours continuer à déterminer la politique pénale si l'on donne une indépendance statutaire aux magistrats du parquet en alignant leur statut sur celui des magistrats du siège. Et pourquoi ne pas réfléchir à la création d'une entité purement juridique à la tête du parquet qui pourrait toujours faire le lien entre le Gouvernement et le ministère public ? Je reconnais que nous avons besoin d'une harmonisation dans l'application de la loi pénale pour respecter les dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La simplification ne devrait en aucun cas s'effectuer au détriment de l'équilibre de droits des parties dans le procès pénal, au détriment de principes directeurs du procès pénal ou au détriment des droits qui sont constitutionnellement et conventionnellement garantis.

Je suis contre l'unification des cadres d'enquête. Certes, je suis d'accord pour rendre cette partie de la procédure pénale plus lisible, en y inscrivant de manière claire le régime et les règles communes. Mais il faut laisser la distinction entre l'enquête de flagrance et l'enquête préliminaire. Les personnes qui formulent des propositions sur le sujet ne connaissent visiblement pas l'historique de nos textes, ce qui est regrettable. L'enquête de flagrance a toujours justifié des règles particulières ; le droit français s'est inspiré du droit romain, de l'ordonnance criminelle de 1670. L'enquête de flagrance comme l'enquête préliminaire sont soumises à des critères propres, avec des conditions d'application définies par la jurisprudence. En plus, les règles de déclenchement ne sont pas identiques. Faisons attention à une « simplification » qui pourrait finalement avoir des conséquences sur l'efficacité des investigations. D'ailleurs, le passage d'une enquête préliminaire à une enquête de flagrance est possible ; la jurisprudence a bien fixé les choses à cet égard.

Je suis pour la généralisation du statut de témoin assisté. Il faut bien le définir et le séparer du statut de mis en examen.

J'attire également votre attention sur le fait que la banalisation des perquisitions nocturnes risque de ne pas résister aux foudres du Conseil constitutionnel.

Il faut éviter le recours à la visioconférence, fût-ce au nom de la simplification. Le Conseil constitutionnel s'est montré sensible à la présence physique de personnes notamment s'agissant d'actes attentatoires à la liberté individuelle.

La question des procédures de convocation par procès-verbal, de comparution immédiate et de procédure de comparution à délai différé me tient à cœur. Je suis contre tout ce que je lis dans l'avant-projet de réforme du code de procédure pénale. On est en train de confier des pouvoirs exorbitants aux magistrats du parquet, qui donne l'orientation du procès pénal. Le juge d'instruction est déjà affaibli, et on renforce encore les pouvoirs du procureur.

Je ne suis pas contre le remplacement de la détention provisoire par l'assignation à résidence avec surveillance électronique, mais il faut séparer cette mesure de l'assignation à résidence avec surveillance électronique dans le cadre du contrôle judiciaire. Je suis contre cette incarcération provisoire, qui n'a aucun sens, pour vérifier la faisabilité technique de la pose du bracelet.

M. Sébastien Pellé, professeur à l'université Toulouse Capitole. – Oui, une réforme du code de procédure pénale semble aujourd'hui indispensable, à la double condition

qu'il s'agisse d'une véritable recodification et qu'elle n'intervienne pas seulement à droit constant.

Le besoin de réforme, me semble-t-il, dépasse aujourd'hui l'idée de simplification du droit. Il est nécessaire de sécuriser, de stabiliser la procédure pénale française, c'est-à-dire d'arrêter ou au moins de ralentir le flot incessant des réformes.

À l'occasion d'une recodification, il paraît nécessaire de repenser la structure du code. C'est sans doute l'un des seuls points où les choses pourraient se faire à droit constant. La structure du code est effectivement devenue peu lisible compte tenu de l'empilement des réformes. Un nouveau code devrait mieux refléter les grandes orientations s'agissant du modèle de procédure, de la place pour l'accusatoire, des droits de la défense dans la phase préparatoire. Il convient également de clarifier le rôle de certains acteurs, comme le procureur de la République ou le JLD, ainsi que certaines questions, comme le régime des nullités de procédure.

Recodifier la procédure pénale implique de s'interroger sur les causes de l'instabilité en la matière. Le professeur Guinchard vient d'évoquer certaines causes internes tenant notamment à la nécessité de concilier des intérêts antagonistes. Mais ce sont essentiellement, à mon sens, des causes externes qui expliquent le phénomène. Elles sont liées aux sources du droit et, plus particulièrement, à l'influence des droits fondamentaux. Dans un tel contexte normatif, il pourrait être suggéré de faire précéder à tous les stades la réécriture du code d'un travail d'anticipation des contraintes supralégislatives, afin de définir la marge de manœuvre réelle du législateur et d'être ainsi en mesure de poser un droit plus pérenne.

Il faut intégrer cette recodification dans une réflexion plus large en partant de l'idée que la réforme de la procédure pénale s'inscrit aujourd'hui dans un mouvement de réforme de la justice dans son ensemble. Des lignes directrices communes se dessinent et mériteraient sans doute une meilleure considération. Dans la perspective de redéfinir le modèle du procès pénal, on constate dans toutes les procédures une volonté de limiter ou d'encadrer l'office du juge étatique avec le développement de procédures dites alternatives. Le moment est sans doute venu de se poser la question de la place de ces procédures dans la construction de la réponse pénale du XXI^e siècle et de l'inscrire plus expressément dans le code. De même, la numérisation de la justice est sans doute un très grand chantier qui mérite d'être poursuivi et approfondi.

Oui à une recodification de la procédure pénale, mais, pour qu'elle soit durable, il conviendrait de réfléchir à la méthode, afin d'adapter le travail de codification aux contraintes, aux dynamiques et aux enjeux du XXI^e siècle, en particulier s'agissant de la procédure pénale et de l'influence des droits fondamentaux.

M. Jean-Christophe Saint-Pau, professeur à l'université de Bordeaux. – Faut-il réformer le code de procédure pénale ?

Pour répondre à cette question, nous devons d'abord, me semble-t-il, nous interroger sur les objectifs d'un tel code. À mon sens, ils sont de deux ordres. Un code de procédure pénale est d'abord un code technique à destination des professionnels ; il doit donc être clair et précis. Mais c'est aussi un code politique, un code des libertés, à destination des citoyens, qui doit marquer un équilibre entre la sécurité et les libertés, entre l'ordre public et le respect des droits fondamentaux. Actuellement, le code de procédure pénale ne remplit ni ses objectifs techniques ni ses objectifs politiques.

D'abord, c'est un code ancien. Certes, ce n'est pas critiquable en soi. Mais la numérotation est ancienne, ce qui soulève des difficultés lorsque les réformes s'enchaînent ; certains articles sont totalement illisibles et impossibles à mémoriser. Le plan d'ensemble est ancien ; il ne montre pas, par exemple, que le code de procédure pénale est aussi un code des preuves. Et on note une absence de prise en considération des principes directeurs de la procédure pénale ; certains principes, comme la loyauté de la preuve, n'y figurent même pas.

Ensuite, c'est un code incomplet. La procédure pénale est l'œuvre non seulement du législateur, mais aussi, pour une large part, de la jurisprudence. Par définition, un code s'enrichit, ne serait-ce que compte tenu des nouvelles techniques d'enquête : perquisitions informatiques, géolocalisation, etc.

Enfin, c'est un code émietté. Cela a également été souligné, il y a un émiettement de la procédure pénale, en raison notamment des procédures spéciales. Il y a donc non pas un, mais des codes de procédure pénale. La règle de droit commun devient presque exceptionnelle et dérogatoire par rapport à toutes les procédures spéciales ; c'est un problème. Je pourrais également évoquer l'émiettement du droit de l'exécution des peines, avec une forte juridictionnalisation. Je pense que l'on pourrait presque en faire un code à part.

Le garde des sceaux a dit qu'il était nécessaire de simplifier et de moderniser le code de procédure pénale. Je n'aime pas le terme de « simplification », que je trouve dangereux dans une société démocratique : quand on simplifie, on ampute, en s'exposant d'ailleurs à des condamnations par le Conseil constitutionnel ou la CEDH.

Je préfère donc parler de « rationalisation ». Outre la numérotation, que j'ai déjà évoquée, une véritable réflexion sur les principes directeurs de la procédure pénale s'impose.

Mais il est des questions plus fondamentales que je ne vois pas apparaître dans le discours du garde des sceaux, qui aborde exclusivement des aspects très techniques. Les questions de la juridictionnalisation de l'enquête et de la place du ministère public sont tout de même fondamentales.

La France s'était engagée à admettre le principe de la procédure qui est la plus communément admise dans d'autres pays : un ministère public agissant et un juge qui contrôle les actes d'enquête. Or nous n'y sommes pas encore. Le JLD n'est pas un juge à part entière ou une juridiction. Et puis, la question du ministère public, à la fois partie au procès et garant des libertés individuelles en tant que membre de l'autorité judiciaire au titre de l'article 66 de la Constitution, n'est pas réglée.

Dans son discours, le garde des sceaux parle de codification à droit constant, mais il n'évoque pas de véritables réformes structurelles de la procédure pénale.

Il est envisagé de permettre aux enquêteurs, sur autorisation du JLD, de procéder à de telles perquisitions de nuit. Une telle dérogation à une disposition classique du code de procédure pénale, l'article 59, me pose question. L'inviolabilité du domicile a tout de même été consacrée par la Révolution française. Elle a été reprise par le Conseil constitutionnel. Je pense qu'une telle mesure soulèverait un problème de constitutionnalité, voire de conventionnalité.

M. Henri Leroy. – Vos interventions rejoignent plusieurs travaux du Sénat, notamment nos stages d'immersion dans les tribunaux judiciaires, la commission d'enquête

sur l'état des forces de sécurité intérieure, et les travaux menés à l'occasion du Beauvau de la sécurité. À tous les niveaux, tous ont évoqué l'inapplicabilité du code de procédure pénale, notamment lors de la première phase du procès pénal, l'enquête, dont découlent l'instruction et le jugement.

Vous l'avez dit très justement : de quelques centaines de grammes, le code de procédure pénale atteint presque un kilo et demi aujourd'hui. Le garde des sceaux, le ministre de l'intérieur, les magistrats du siège ou du parquet, les enquêteurs comme les avocats ont tous reconnu que le code de procédure pénale est aujourd'hui devenu illisible, notamment pour les enquêteurs. Cela a provoqué une énorme désaffection : dans les forces de sécurité, personne ne veut plus devenir officier de police judiciaire. Le Gouvernement a été contraint d'accorder le diplôme d'officier de police judiciaire à la sortie d'école, ce qui va considérablement dégrader la qualité des enquêtes, comme le dénonce l'intégralité des parquets. Le garde des sceaux a reconnu qu'il fallait complètement refondre le code de procédure pénale pour le rendre digeste.

Durant le Beauvau de la sécurité, plusieurs avocats nous ont fait part de leurs difficultés pour comprendre le travail des enquêteurs, défendre les victimes autant que les auteurs présumés. Que pensez-vous de la numérisation du code de procédure pénale ? Ne devrait-on pas proposer des schémas, comme il en existe pour les procès-verbaux d'auditions en flagrant délit ou en enquête préliminaire, sur le terrorisme ou la toxicomanie, et établir un chapelet de préimprimés en intégrant toutes les contraintes du code en fonction du type d'enquête, pour faciliter le cheminement des enquêteurs ? Aujourd'hui, compte tenu des contraintes, plus personne ne veut faire d'enquêtes, ce qui devient très préoccupant. Une évolution est nécessaire pour faciliter les enquêtes.

J'en discute souvent sur le terrain, dans les commissariats ou les gendarmeries : on attend des décideurs qu'ils facilitent la tâche, en intégrant toutes les contraintes et les obligations dans des préimprimés proposés pour les procès-verbaux de constatation, de mesure prise, de synthèse ou d'auditions, qui reprendraient l'ensemble des éléments incontournables pouvant entraîner une nullité.

Mme Haritini Matsopoulou. – Ces formalités ont été imposées par des contraintes européennes, en matière de garde à vue notamment, où les procédures existantes ont dû être alourdies. Il faut former les fonctionnaires de police, et rédiger des fascicules : j'ai participé à quelques formations de la police judiciaire et, pour faciliter leurs tâches, nous pourrions préciser les contraintes et les procédures à suivre en cas d'enquêtes de flagrance ou d'enquête préliminaire. Cependant, je ne crois pas utile que le code de procédure pénale s'adresse spécifiquement aux fonctionnaires de police, et leur explique ce qu'il faut faire.

Bien sûr, il faut simplifier : on peut mieux expliquer le point de départ des enquêtes de flagrance et des enquêtes préliminaires, préciser leurs conditions de mise en œuvre, restructurer le chapitre du code qui leur est consacré, afin de donner davantage de visibilité aux fonctionnaires, qui sont parfois un peu perdus. Il faut donc réunir toutes les règles qui régissent les différents actes susceptibles d'être accomplis durant ces enquêtes, préciser les procédures communes susceptibles d'être appliquées dans le cadre de ces enquêtes, tout en expliquant les spécificités et les différences entre les deux enquêtes. Il faut également expliquer comment le code de procédure pénale détermine les éléments devant être contenus dans les procès-verbaux. On pourrait réécrire ces dispositifs, mais il faut surtout changer la présentation, rédiger plus clairement les conditions de déclenchement de chacune des enquêtes. Parfois, la police se perd en devant chercher dans le code : il faut insister sur le

régime commun entre les deux enquêtes et sur le formalisme de la rédaction des procès-verbaux. Il y a d'assez nombreuses irrégularités, mais les services de police ont de la chance : compte tenu de la notion de « grief strict » adoptée actuellement par la jurisprudence de la chambre criminelle, ces irrégularités n'entraînent pas l'annulation des procédures.

Voilà ce que je vois dans l'immédiat : expliquer les particularités des deux cadres, mettre en évidence les règles communes et les conditions de déclenchement. Mais la procédure pénale n'a pas à expliquer les contraintes qui s'appliquent aux policiers : elle s'adresse à tous les citoyens. En revanche, la police doit renforcer ses formations, et peut faire rédiger des fascicules par des universitaires et des professionnels pour éclairer les fonctionnaires.

Mme Jocelyne Leblois-Happe. – Je ne pense pas que l'on puisse dire que le code de procédure pénale soit inapplicable, puisqu'il est appliqué, et qu'il y a peu d'annulations. C'est difficile, mais il est appliqué.

Concernant l'aide à la rédaction des procès-verbaux, il existe des logiciels d'application au sein de la police nationale, avec une sorte de prérédaction, les policiers n'ayant plus qu'à « remplir les blancs », si vous me permettez l'expression.

Enfin, il y a bien une demande d'allègement de la procédure de la part des services de police, notamment pour les affaires peu graves, qui ne concernent pas les atteintes aux personnes ou n'engendrent pas de dommages. Mais, juridiquement, c'est impossible : nous avons transposé deux directives européennes relatives au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales et au droit d'accès à un avocat, qui imposent l'ensemble des formalités prévues pour la garde à vue. La France a contribué à la négociation et à l'adoption de ces directives, et le droit européen s'impose à nous. Le droit d'informer un tiers ou le droit à la visite médicale sont imposés par le droit européen, de sorte qu'un allègement ne semble pas envisageable.

Mme Haritini Matsopoulou. – Le professeur Guinchard a mentionné le cas des violences intrafamiliales, pour lesquelles on accuse souvent la police de ne pas bien rédiger les plaintes, empêchant les poursuites. Dans certains commissariats, il y a des formulaires de plainte prérédigés, ce qui aide le travail des policiers.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Compte tenu de la fréquence des violations du secret de l'enquête et de l'instruction, certains se posent la question de la pertinence de son maintien. Faut-il réformer le principe du secret de l'enquête et de l'instruction ?

Mme Haritini Matsopoulou. – Nous n'affaiblissons pas le principe du secret de l'enquête, mais nous le renforçons. Les dispositions de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ont même renforcé les sanctions de la violation du secret de l'enquête, qui sont devenues plus sévères que celles relatives à la violation du secret professionnel. La politique actuelle penche plutôt du côté d'un renforcement du secret de l'enquête, qui retient l'attention du garde des sceaux : il faut renforcer le secret de l'enquête, pour protéger non seulement l'efficacité des investigations, mais surtout le principe incontournable de la présomption d'innocence, qui règne sur la procédure pénale.

M. Sébastien Pellé. – Un mot en complément : le secret de l'enquête est une question de principe. Il s'agit bien évidemment d'une caractéristique essentielle de la procédure inquisitoire, à l'origine de notre enquête et de notre instruction, mais ces phases de

la procédure se colorent de plus en plus de principes accusatoires, ce qui pose la question de la faisabilité du maintien du secret de l'enquête. Par son évolution, notre société exige une communication, y compris pendant la phase d'enquête, ce qui pose des difficultés sur les éléments pouvant être ou non transmis. Il y a là une vraie question de principe à trancher, une véritable évolution sur une mixité des modèles de procédures, qui pénètrent de plus en plus la phase préparatoire du procès.

Concernant l'accroissement du formalisme, je rejoins mes collègues. Lors d'un observatoire de la garde à vue que j'avais monté à l'occasion du début du processus de sa réforme en 2011, des enquêteurs me disaient, au moment de la transposition de la directive relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, que la garde à vue devenait de plus en plus un temps de formalisme procédural, plus de la moitié du temps étant consacré à la rédaction de procès-verbaux.

Il y a un effet de cliquet : on ne peut plus revenir sur certaines contraintes supralégislatives. Une des difficultés sur le terrain, d'un point de vue pratique, tient au manque d'anticipation des réformes, qui ont été adaptées dans l'urgence et insérées dans le code sans grande réflexion. La partie relative à la garde à vue et à l'audition libre est effectivement peu lisible, y compris pour les spécialistes. Un véritable effort de simplification est à faire.

L'objectif d'une réforme serait de ne pas suivre les contraintes supralégislatives, mais de poser des questions de principe, pour anticiper une mise en conformité supérieure concernant par exemple des questions relatives à l'accès au dossier, au rôle de l'avocat, passif ou actif pendant la garde à vue ou l'audition libre, à sa place pendant les perquisitions ou les saisies, ou encore à un contrôle de la nécessité de la garde à vue, en écrivant clairement dans le code la distinction entre audition libre et garde à vue. Suivre au fur et à mesure les contraintes législatives complique considérablement l'intelligibilité du code...

M. François-Noël Buffet, président. – Le professeur Guinchard disait qu'il faut en finir avec l'éclatement des procédures pénales, les juridictions spécialisées ayant leur propre autonomie de procédures. Monsieur Saint-Pau, vous parliez de déspecialisation de la procédure. Ces deux expressions sont-elles synonymes ?

Êtes-vous d'accord pour dire qu'afin de réaliser cette déspecialisation des procédures, il faudra un cadre général, et ensuite un cadre spécifique en fonction de l'infraction poursuivie ?

M. Jean-Christophe Saint-Pau. – J'ai voulu indiquer qu'il y avait trop de procédures spéciales. Du point de vue de l'accès au droit, un seul texte suffirait. Par exemple, pour les gardes à vue, les délais peuvent être de 24 heures, de 48 heures ou de 72 heures, et si l'on n'est pas averti, on ne sait pas où trouver les bonnes dispositions du code. Je ne dis pas qu'il ne faut pas de procédures spéciales : on comprend bien, par exemple en matière de terrorisme, le besoin de procédures spécifiques. Mais il y en a trop : quantitativement, le livre IV du code est devenu plus important que la partie générale du code. Ce déséquilibre ne va pas.

M. Serge Guinchard. – Il faut y rajouter les livres V et VI, qui peuvent induire des risques d'erreurs de qualification des procédures et des erreurs de techniques juridiques.

M. François-Noël Buffet, président. – Je crois comprendre que vous émettez des doutes sur la modification à droit constant du code de procédure pénale

En clair, cela ne peut pas fonctionner. Les constats sont déjà établis : soit l'on va jusqu'au bout des choses, et l'on on se donne le temps de réformer et de légiférer correctement, soit l'on prend des mesures cosmétiques qui ne suffiront pas, et il sera nécessaire de faire ensuite des changements de fond. C'est l'une des principales difficultés dans notre appréhension de ce texte.

Nous serons amenés à nous revoir, une fois le texte déposé. Je vous remercie de votre présence et de vos propos, qui à la fois nous rassurent et nous inquiètent. Je ne parle pas de la numérisation de la justice, qui est l'un des axes d'investissement de la commission et de notre co-rapporteur sur le crédits de la Mission Justice, Dominique Vérien. Nous en sommes un peu à la préhistoire...

Mme Haritini Matsopoulou. – En tous les cas, l'avant-projet rend la procédure pénale encore plus complexe.

La réunion est close à 12 h 35.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Jeudi 30 mars 2023**

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de la Première ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier se réunit au Sénat le jeudi 30 mars 2023.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de M. Jean-François Longeot, sénateur, président, de M. Jean-Marc Zulesi, député, vice-président, de Mme Marta de Cidrac, sénatrice, rapporteure pour le Sénat, et de M. Denis Masségli, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Jean-François Longeot, sénateur, président. – Mes chers collègues, j'ai l'honneur et le plaisir de vous accueillir aujourd'hui au Palais du Luxembourg pour la réunion de la commission mixte paritaire (CMP) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) d'emballages ménagers et de papier. Je vous informe que, faute de candidatures proposées par deux groupes politiques de l'Assemblée nationale, les députés titulaires sont moins nombreux que les sénateurs titulaires : deux sièges sont vacants. Afin de garantir la parité entre nos deux chambres, je propose, d'une part, que notre collègue Frédéric Marchand participe aux débats, mais ne prenne pas part au vote, et, d'autre part, que Stéphane Delautrette, député du groupe Socialistes et apparentés, membre suppléant de cette CMP, prenne part au vote en lieu et place du titulaire du groupe La France insoumise.

Il en est ainsi décidé.

M. Jean-François Longeot, président. – Par ailleurs, j'excuse l'absence des sénateurs Guillaume Chevrollier et Joël Bigot, retenus par d'autres obligations. Ils sont remplacés par leurs suppléants respectifs, Gilbert Favreau et Jean-Michel Houllégatte. La députée Danielle Brulebois est pour sa part remplacée par David Valence.

Avant de vous laisser la parole, mes chers collègues, j'aimerais remercier le rapporteur de l'Assemblée nationale, Denis Masségli, pour son esprit d'ouverture. J'adresse également mes remerciements chaleureux à notre rapporteure, Marta de Cidrac, qui a su

trouver un équilibre subtil nous permettant d'aboutir à un texte acceptable pour le secteur de la presse et exigeant du point de vue environnemental.

Pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et, plus généralement, pour le Sénat, sortir la presse de la filière à responsabilité élargie des producteurs s'avérait un dangereux précédent, était de nature à créer un manque à gagner pour le service public de gestion des déchets (SPGD) et constituait une régression environnementale et juridique. Nous nous réjouissons que l'équilibre entre protection du SPGD et préservation de la presse soit pleinement préservé par le travail engagé par les rapporteurs des deux assemblées. Formons le vœu que la CMP soit conclusive, comme a pu l'être celle qui a abouti à l'adoption de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi « Agec », il y a plus de trois ans !

M. Jean-Marc Zulesi, député, vice-président. Je vous remercie de nous accueillir et salue l'œuvre des rapporteurs. Je félicite les députés et les sénateurs pour leur travail sur un texte technique, certes, mais aussi porteur de lourds enjeux en matière d'économie circulaire et d'environnement, tant pour les collectivités locales que pour les acteurs économiques des secteurs de la presse et des emballages.

Nos débats en première lecture à l'Assemblée nationale, aussi bien en commission qu'en séance publique, ont été fructueux : notre rapporteur, Denis Masségli, a su être à l'écoute et ainsi faire évoluer le dispositif initial prévu dans la proposition de loi sur des points qui méritaient d'être éclaircis, dans un souci constant de conformité avec le droit européen. Toutefois, nos discussions ont aussi permis de déceler quelques points sur lesquels la rédaction restait à préciser en vue de lever certaines réticences ou de répondre à des inquiétudes, qu'il s'agisse aussi bien de la soumission effective du secteur de la presse au principe de la responsabilité élargie du producteur que des éventuelles conséquences financières du dispositif prévu, notamment pour les collectivités locales.

La navette parlementaire a été profitable. Les travaux du Sénat, conduits dans un état d'esprit très constructif, ont permis de répondre à la plupart des observations : le choix a été fait d'une modulation de l'écocontribution due par les producteurs, avec l'attribution d'un bonus aux publications de presse qui mettent à disposition des encarts d'information générale.

Cette solution suit le même objectif que nous poursuivions à l'Assemblée nationale, à savoir ne pas faire peser sur des acteurs économiques fragiles une charge financière trop importante au regard de leurs moyens, tout en procédant à une rationalisation bienvenue des filières REP. Répondant aussi à certaines observations qui avaient été faites lors des débats à l'Assemblée nationale, cette solution préserve les collectivités locales des conséquences qu'aurait pu avoir pour elles la version initiale du texte.

Quelques aménagements restent sans doute à trouver pour consolider le dispositif, mais il me semble que les travaux successifs de nos deux assemblées, l'approche très constructive de nos rapporteurs ainsi que les échanges entre députés et sénateurs devraient permettre d'aboutir à une solution commune et équilibrée, dans l'intérêt général. J'espère donc que nous mènerons les travaux de cette commission mixte paritaire dans l'état d'esprit qui nous a tous animés jusqu'à présent, en saluant le caractère très constructif du dialogue avec le président Jean-François Longeot.

M. Denis Masségli, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous sommes réunis ici parce que nous partageons plusieurs objectifs. D'abord, l'accompagnement de la

presse afin d'aider cette dernière à surmonter ses difficultés. Ensuite, l'accompagnement des collectivités territoriales afin de leur permettre de faire face au nombre toujours croissant de déchets, qu'elles sont les premières à gérer.

Je tiens à mettre en avant la richesse de mes échanges avec Marta de Cidrac. À chaque désaccord, nous avons trouvé des réponses en faisant un pas vers l'autre afin de construire un texte qui, je l'espère, obtiendra une large majorité des votes. En tant que député, le texte de l'Assemblée nationale me semblait être le meilleur, cela va de soi ; l'équilibre trouvé avec les sénateurs donnera peut-être lieu à des décisions de justice du fait de la zone d'ombre dans laquelle nous nous sommes placés. J'espère que le texte entrera rapidement en vigueur parce que le plus important est d'accompagner la presse.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure pour le Sénat. – Je me réjouis à mon tour que nos échanges arrivent à leur fin, ce sujet étant très complexe et technique, comme souvent en matière d'économie circulaire. Je tiens à souligner la qualité de nos échanges avec Denis Masségli ; des avancées ont été réalisées des deux côtés.

Ce texte aura des effets significatifs pour nos territoires et pour la presse. Notre accord a respecté la ligne rouge que le Sénat s'était fixée : ne pas faire sortir la presse de la REP. De plus, il était essentiel de parachever la fusion des filières, conformément à l'intitulé de la proposition de loi, en assurant une cohérence de cette partie du texte avec celle relative au maintien de la presse au sein de la filière REP. La solution de ce matin devrait tous nous convenir.

EXAMEN DES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION

Article 1^{er}

M. Denis Masségli, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 1 des rapporteurs vise tout d'abord à préciser que le critère de modulation introduit à l'article 1^{er} pour les produits d'information d'intérêt général du public sur la prévention et la gestion des déchets ne sera pas le seul à être mis en œuvre : ceux qui sont prévus à l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement pourront continuer à s'appliquer aux produits assujettis à la filière à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et de papier.

La proposition de rédaction conditionne, par ailleurs, le bénéfice de cette modulation au fait que les dispositifs d'information d'intérêt général du public ne conduisent pas à augmenter la quantité d'emballages ou de papier graphique mis sur le marché.

Elle supprime également la précision, source de confusion, selon laquelle les critères environnementaux qui conditionneront l'octroi de la modulation à la presse ne pourront être moins exigeants au niveau environnemental que ceux qui existaient dans le droit antérieur.

Elle précise que les dispositifs d'information d'intérêt général du public sur la prévention et la gestion des déchets ne pourront avoir de visée publicitaire ou promotionnelle, y compris en faveur des entités bénéficiaires de ces dispositifs.

Par cohérence avec la fusion des filières proposée, elle modifie le deuxième alinéa du III de l'article L. 541-10-18 pour renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de déterminer

les taux de prise en charge des coûts supportés par le service public de gestion des déchets d'emballages ménagers et de papiers.

La proposition commune de rédaction n° 1 des rapporteurs est adoptée. En conséquence, la proposition de rédaction n° 1 bis de M. Stéphane Delautrette devient sans objet.

M. Stéphane Delautrette, député. – Je me félicite du maintien de la presse dans la REP, mais la rédaction proposée aujourd'hui fait courir un risque de contagion : d'autres filières, notamment celle des emballages, pourraient prétendre à l'écomodulation.

De plus, cette écomodulation aura des conséquences sur les autres acteurs de la filière : qui paiera la facture de 20 millions d'euros laissée par la presse ? Je défendais une contribution minimum de la presse à la filière REP en numéraire pour limiter la participation des autres acteurs.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure pour le Sénat. – Nous avons longuement échangé avec mon collègue rapporteur de l'Assemblée nationale sur ces points.

La proposition consistant à permettre à la presse de contribuer pour partie en « nature » était intéressante, mais nous ne pouvons la retenir, car elle est incompatible avec le droit européen.

Au demeurant, des organes de presse ont fait le choix de verser une partie de leur contribution en numéraire.

Nous avons pris toutes les précautions, dans la rédaction que nous avons retenue, pour ne laisser aucune ambiguïté et éviter tout risque de contagion. Nous sommes bien conscients des difficultés, et j'espère que mes propos vous rassureront.

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

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 bis (nouveau)

M. Denis Masségli, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 3 vise à maintenir l'article, introduit par le Sénat, relatif à une demande de rapport, en y apportant des améliorations rédactionnelles et en le recentrant sur le dispositif prévu à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Mme Géraldine Bannier, députée. – Il faudra veiller aux dispositions réglementaires. La rédaction du texte, même revue, ne protège pas d'un risque de contagion.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure pour le Sénat. – J'entends votre observation, ma chère collègue, mais, j'y insiste, la nouvelle rédaction que nous proposons prévoit un maximum de garde-fous pour éviter toute contagion.

M. Denis Masségla, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous sommes bien conscients des risques et nous sommes allés le plus loin possible dans la rédaction. Nous serons vigilants quant à la rédaction des textes réglementaires, et le Gouvernement s'est engagé à aller dans notre sens.

La proposition commune de rédaction n° 3 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 3 (supprimé)

Mme Marta de Cidrac, rapporteure pour le Sénat. – Puisque la presse est maintenue au sein de la REP, l'article 3, que le Sénat avait supprimé, n'a plus lieu d'être.

L'article 3 est supprimé.

Article 4 (supprimé)

Mme Marta de Cidrac, rapporteure pour le Sénat. – L'article 4, que le Sénat avait supprimé, portait sur la convention de partenariat, qui ne figure plus dans le texte. La suppression de l'article est maintenue.

L'article 4 est supprimé.

Article 5 (supprimé)

Mme Marta de Cidrac, rapporteure pour le Sénat. – Cet article, qui avait été supprimé par le Sénat, n'a plus lieu d'être dans le texte définitif. Sa suppression est donc maintenue.

L'article 5 est supprimé.

Mme Angèle Prévile, sénatrice. – Nous nous félicitons du maintien de la presse dans la filière REP, ce qui préserve le principe pollueur-payeur, avec la possibilité d'une contribution en nature. Nous devons veiller à ce que cette contribution soit efficace.

Nous regrettons le renvoi à un décret : nous serons vigilants sur ce point. Nous avons aussi quelques inquiétudes sur le point évoqué par M. Delautrette, même si nous sommes sensibles aux propos tenus par Mme la rapporteure de Cidrac.

C'est la raison pour laquelle nous ferons preuve sur ce texte d'une abstention bienveillante.

M. Didier Mandelli, sénateur. – Nous voterons les conclusions de cette CMP. Je félicite les rapporteurs de leur excellent travail, lequel a permis d'aboutir au compromis qui nous est proposé.

Aux collègues qui ont émis quelques remarques, je veux dire que nous avons eu les mêmes réflexions lors de l'examen de la proposition de loi au Sénat, notamment sur le risque de contagion. La rédaction des rapporteurs prend en compte ces réflexions : nous

sommes loin du texte initial. Je me félicite que la presse figure toujours dans la REP, qui signifie bien responsabilité « élargie ».

Le plus simple aurait été que le Gouvernement prenne à son compte les 20 millions d'euros dont il est question, par des aides directes à la presse. Cela aurait évité aux collectivités et autres metteurs sur le marché, notamment la filière emballages, de supporter ce coût. C'était un vœu pieux ! Nous approuvons la rédaction de compromis qui a été trouvée.

Je remercie également les deux présidents de commission pour cette conclusion positive.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure pour le Sénat. – Je me félicite que la commission mixte paritaire ait pu être conclusive. Je remercie l'ensemble de mes collègues qui se sont impliqués dans ce texte.

M. Jean-François Longeot, sénateur, président. – Je me réjouis également de cette issue positive, aussi rapide – en seulement une demi-heure !

Je remercie les deux rapporteurs de leur excellent travail. Nous avons travaillé de concert avec la commission de la culture du Sénat, ce dont je me félicite.

Au-delà de ce qui peut séparer nos deux assemblées, je veux aussi saluer le travail que nous menons, dans l'intérêt général, avec la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Marc Zulesi, député, vice-président. – Ce texte d'apparence technique ne faisait pas consensus au sein de notre commission. Grâce au travail des rapporteurs, des députés et des sénateurs, nous sommes parvenus à cette commission mixte paritaire conclusive, qui illustre parfaitement la qualité des relations entre nos deux commissions.

La réunion est close à 11 h 00.

**COMMISSION SPÉCIALE SUR LA PROPOSITION DE LOI VISANT À
RENFORCER LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE
L'INTENSIFICATION ET L'EXTENSION DU RISQUE INCENDIE**

Mardi 28 mars 2023

- Présidence de M. Jean Bacci, président -

La réunion est ouverte à 13 h 50.

**Proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre
l'intensification et l'extension du risque incendie - Examen du rapport et du
texte de la commission**

M. Jean Bacci, président. – C'est avec une émotion sincère, mais aussi avec beaucoup d'espoir que j'ouvre cette réunion.

J'avais proposé au début de 2022 au président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Jean-François Longeot une mission de contrôle sur les feux de forêt, à la suite du feu hors normes de Gonfaron, qui a coûté la vie à deux personnes et détruit 7 000 hectares dans la plaine des Maures en août 2021.

J'étais alors loin d'imaginer que ce travail aboutirait, après plus d'un an, à l'examen d'une proposition de loi de 38 articles, visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, par une commission spéciale réunissant en particulier les compétences des commissions de l'aménagement du territoire, des affaires économiques, des lois et des finances. Mais quoi de mieux pour donner suite au travail de contrôle conjoint de deux commissions que de convertir ces travaux, comme nous y invitait le groupe de travail dirigé par Pascale Gruny, en initiative législative ?

La présente proposition de loi est bien la traduction législative du rapport de la mission conjointe de contrôle, présenté en août dernier par Anne-Catherine Loisier, Pascal Martin et Olivier Rietmann devant nos deux commissions respectives. La sécheresse et les canicules de l'été 2022, puis la survenue de feux hors normes en Gironde mi-juillet autour de Landiras et de La Teste-de-Buch avaient évidemment jeté une lumière spéciale sur nos travaux, dès lors empreints d'une gravité et d'une urgence toutes particulières.

Depuis la constitution de notre commission spéciale, nous avons conduit, avec les rapporteurs, un nouveau cycle d'auditions pour recueillir les observations des principales parties prenantes sur le texte.

Cela me donne l'occasion de saluer la remarquable assiduité et les interventions toujours pertinentes et constructives de plusieurs membres de la commission spéciale, nourries par les retours et l'expérience du terrain, notamment en Gironde.

Les fédérations d'élus locaux, les administrations des trois ministères concernés, les forces de sécurité civile, les propriétaires et gestionnaires forestiers, les agriculteurs et le monde associatif ont accueilli très positivement ce texte. Il est, du reste, largement issu des contributions de ces mêmes acteurs lors du premier cycle d'auditions, au printemps 2022.

C'est donc sans surprise que les rapporteurs ont validé les grandes lignes de la proposition de loi. Pour autant, ils ont souhaité apporter quelques modifications pour en améliorer l'économie et l'enrichir d'utiles compléments, en déposant 46 amendements à leur propre texte.

Ces amendements peuvent se regrouper en quatre axes : premièrement, tirer les leçons des retours d'expérience des feux de 2022, notamment l'épisode dévastateur qui a embrasé la Gironde en juillet dernier ; deuxièmement, consacrer le rôle essentiel des sylviculteurs et des agriculteurs dans la prévention des feux ; troisièmement, intégrer la stratégie nationale et interministérielle « incendies » dans notre politique de gestion de l'eau et de protection de la biodiversité ; enfin, renforcer le caractère dissuasif des sanctions relatives à la prévention et à la lutte contre l'intensification du risque incendie proposées.

Les membres de notre commission spéciale ont par ailleurs déposé 136 amendements que je ne qualifierais pas d'« extérieurs » tant la participation de nos collègues aux auditions a été suivie.

Les rapporteurs ont eu pour ligne directrice de faire leurs ces suggestions et de les intégrer au texte autant que possible. Rien ne nous tient plus à cœur, en tant que sénateurs, que de voter des textes adaptés aux réalités du terrain. Notre objectif est aussi d'aboutir au texte le plus robuste et le plus consensuel possible, en vue de son inscription rapide à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Nous aborderons, avec mes collègues rapporteurs, les différents titres de la proposition de loi dans leur ordre d'examen, en présentant au fil de l'eau les améliorations et compléments que nous vous proposerons d'adopter.

Le titre I^{er} porte sur la stratégie nationale et territoriale permettant de renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. Ce titre a fait l'objet d'un accueil particulièrement favorable des personnes auditionnées.

Nous vous proposerons quelques améliorations. À l'article 1^{er}, nous souhaitons associer l'Office national des forêts (ONF) et le Centre national de la propriété forestière (CNPF) à la concertation devant permettre de définir la stratégie nationale et interministérielle.

Il nous a aussi semblé nécessaire d'imposer l'élaboration d'un plan de protection des forêts contre les incendies (PPFCI), déjà prévue dans les zones classées particulièrement à risque, dans les départements dont les bois et forêts sont simplement classés à risque d'incendie ; l'article 3 de la proposition de loi initiale ne faisait qu'encourager l'établissement d'un tel document dans ces territoires.

Sur les articles 5 et 6, nous soumettrons à votre vote des amendements techniques de coordination et de clarification rédactionnelle.

Nous vous proposerons également de compléter le titre I^{er} par deux articles additionnels, après l'article 7, visant à intégrer la stratégie nationale et interministérielle « incendies » dans notre politique de gestion de l'eau et de protection de la biodiversité.

Le titre II vise à mieux réguler les interfaces forêt-zones urbaines pour réduire les départs de feux et la vulnérabilité des personnes et des biens. J'ai été chargé des articles 12,

13 et 14, relatifs à l'intégration du risque incendie dans les politiques d'urbanisme. Ces articles ont reçu un accueil favorable des acteurs. Je pense néanmoins que cette partie pourra faire l'objet de compléments dans la suite de la navette parlementaire, comme nous l'a exprimé le ministère de la transition écologique.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Le titre II comprend aussi plusieurs articles visant à mieux faire appliquer les obligations légales de débroussaillage (OLD), qui constituent une mesure essentielle de prévention contre les incendies, permettant de limiter les départs de feux, d'en diminuer l'intensité, d'en limiter la propagation et de rendre les habitations mieux défendables. Cet axe est tout à fait essentiel ! Nous nous réjouissons des commentaires positifs des personnes entendues sur les propositions que nous avons formulées dans le cadre des travaux de contrôle menés cet été.

Je pense notamment à l'article 9, qui conditionne la mutation d'un bien concerné par les OLD au respect de ces obligations sur le terrain du propriétaire. Je pense aussi à l'article 11, qui rend la franchise obligatoire dans les contrats d'assurance habitation en cas de non-respect des OLD.

Sur ces articles, nous vous proposerons plusieurs amendements techniques de clarification rédactionnelle. Par ailleurs, à l'article 11, nous souhaitons rendre le dispositif plus robuste en punissant pénalement les attestations fournies aux assurances faisant état de débroussailllements qui n'ont, en fait, pas été réalisés. Enfin, à l'article 10, nous vous proposerons par pragmatisme et souci d'efficacité de doubler le plafond des dépenses éligibles au crédit d'impôt « OLD ».

Sur les obligations légales de débroussaillage, nous notons que de nombreuses simplifications et clarifications doivent également être engagées dans le domaine réglementaire. C'est le sens des missions qui ont été confiées à un groupe de travail gouvernemental, piloté par le ministère de l'agriculture, dont le président de notre commission spéciale était partie prenante.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Le titre III vise à mobiliser les acteurs forestiers et la gestion sylvicole comme leviers de prévention et de défense des forêts contre les incendies.

Face à l'aggravation des risques et à la vulnérabilité grandissante des forêts, une part de la réponse réside dans une gestion plus active. En effet, l'évolution rapide des changements climatiques affaiblit les massifs forestiers et crée des conditions d'extension et d'intensification du risque incendie. Une forêt non gérée est aujourd'hui une forêt soumise à plus de risques : risque que le feu se développe avant d'être détecté ; risque de ne pouvoir accéder au feu faute de dessertes aménagées et entretenues ; risque de progression rapide de l'incendie alimenté par une masse de combustible au sol.

Pour répondre à ces risques croissants, nous vous proposons de renforcer la prévention et d'intégrer la prise en compte du risque incendie dans les documents-cadres de la politique forestière, mais aussi d'enrichir d'une composante DFCI – défense des forêts contre l'incendie – les pratiques de gestion durable et multifonctionnelle de la forêt.

Cela représente des contraintes supplémentaires pour les propriétaires, mais les forestiers sont bien conscients de leur nécessité pour préserver leur forêt, sa biodiversité autant que sa production de matériau.

Nous encourageons donc une gestion forestière qui anticipe et atténue le risque, grâce à la réduction de la concurrence hydrique et de la masse combustible, à l'amélioration de la desserte, à une meilleure connaissance et surveillance des massifs et à un renforcement de la présence humaine et de l'expertise en forêt.

À cette fin, nous soutenons les démarches collectives, qui permettent de dépasser l'écueil que représente le morcellement des parcelles, la mobilisation des acteurs locaux, la mise en place d'associations syndicales de gestion ou de DFCI, qui, par leur connaissance des massifs, leur veille attentive et leur gestion régulière des espaces naturels, sont déterminantes pour l'efficacité de la stratégie de prévention et de lutte.

Nous mettons l'accent sur la forêt privée, majoritaire sur le territoire national, très morcelée et peu gérée à ce jour.

À son bénéfice, nous proposons une évolution par rapport à la rédaction initiale de l'article 20, qui consiste à étendre le périmètre du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (Defi forêt) aux 24 000 petites propriétés boisées dotées de CBPS +, à savoir de codes des bonnes pratiques sylvicoles comportant un programme de coupes et travaux ; ainsi, on rendra ces propriétés éligibles au crédit d'impôt de 25 % sur les dépenses de travaux forestiers engagées : 210 000 hectares de petites parcelles de forêts privées sont concernés.

Pour confronter l'enjeu plus large de la gestion de la forêt privée, nous nous appuyons sur le Centre national de la propriété forestière (CNPF), organisme présent sur tous nos territoires forestiers, qui prodigue conseils et animation territoriale. Les missions supplémentaires que nous lui confions appellent une compensation à coûts complets par l'État, que nous n'avons pu faire figurer dans cette proposition de loi ; nous aurons donc besoin de votre soutien lors du prochain projet de loi de finances.

Le titre IV de la proposition de loi vise à améliorer l'aménagement et la valorisation des forêts en appréhendant la DFCI à l'échelle de chaque massif forestier, échelle la plus pertinente pour une appropriation de la politique de prévention par les élus locaux et pour la prise en compte de la réalité territoriale d'une forêt, souvent au-delà, parfois en deçà, des limites administratives.

L'article 22 ouvre un « droit de préemption DFCI » aux communes sur les forêts non gérées comportant des enjeux au regard de la DFCI. Attendu par les maires, ce droit de préemption, justifié par un risque avéré pour la sécurité publique, s'activera dans des conditions très encadrées.

Nous vous proposerons des amendements clarifiant l'ordre des différents droits de préemption et de préférence existants.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Le titre V exprime notre souhait de consacrer le rôle majeur des exploitants agricoles dans la prévention des feux de forêt. Les agriculteurs ont fait preuve d'un dévouement remarqué en se mobilisant à l'été 2022 et en mettant à disposition leurs outils et leur force de travail dans la lutte contre les feux de forêt, en particulier en Gironde. Nous souhaitons mettre à l'honneur leur rôle, moins visible, mais tout aussi crucial, dans la prévention.

L'article 28 octroie au préfet la possibilité de prescrire la réalisation des travaux agricoles la nuit, en cas de risque sévère d'incendie. C'est une pratique déjà courante, mais, en l'inscrivant dans la loi, nous donnons une base juridique claire au préfet et nous sécurisons les agriculteurs qui pourront, le cas échéant, être indemnisés. Les représentants du monde agricole que nous avons entendus ont amplement souscrit à cet objectif et ont salué nos propositions. Ce consensus illustre une prise de conscience de la part de nos agriculteurs, qui leur fait honneur et que je tiens à souligner.

C'est pourquoi nous ne soumettrons à vos votes des amendements qu'aux seuls articles 25 et 27.

Sur l'article 25, visant à favoriser sur des parcelles boisées les opérations de mise en valeur agricole ou pastorale à but de DFCI en assouplissant le régime d'autorisation du défrichement, nous vous proposons une réécriture complète.

Les différents amendements de suppression qui ont été déposés sur cet article témoignent de la sensibilité du sujet pour les forestiers, que nous avons pu nous-mêmes constater. Nous partageons la crainte de défrichements opportunistes, voire abusifs. En même temps, les retours du terrain ont souligné que la réduction de moitié de l'indemnité de défrichement n'était pas intéressante pour les agriculteurs dans certaines régions, où elle peut atteindre plusieurs milliers d'euros à l'hectare, en plus du coût du foncier et du coût du défrichement en lui-même. Bien évidemment, notre intention n'était pas de proposer une dérogation à la fois porteuse d'abus et inopérante !

Nous proposons donc de recentrer la dérogation sur les seuls cas où les exploitants mettent en application un contrat conclu avec le préfet et uniquement dans un périmètre défini préalablement dans un PPFICI – par exemple sur une parcelle au milieu d'un couloir de feu. Il est ainsi garanti que cette possibilité ne sera pas utilisée « à la carte » par les agriculteurs, mais de façon exceptionnelle, en cohérence avec le document de planification territoriale de la prévention des feux de forêt.

Dans ces conditions très restrictives et encadrées par un décret, ces mises en valeur agricole ou pastorale ne seraient pas assimilées à une opération de défrichement, ce qui permet juridiquement, selon la sous-direction des forêts du ministère de l'agriculture, de maintenir la destination boisée du terrain. Nous espérons que ce recentrage du périmètre et des modalités de l'article 25 pourra rassurer tout le monde et protéger la forêt des défrichements abusifs comme des incendies.

Enfin, à l'article 27, nous vous proposerons d'inclure les associations de défense des forêts contre les incendies parmi les organisations avec lesquelles les chambres d'agriculture devront s'associer pour assurer la nouvelle mission de sensibilisation des agriculteurs aux risques d'incendie que nous leur confions.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Le titre VI, issu des travaux de notre président au sein de la mission conjointe de contrôle, vise à sensibiliser les populations au risque incendie.

Dans cette optique, nous vous proposerons deux principaux compléments, visant, d'une part, à responsabiliser les fumeurs en milieu forestier par l'inclusion des jets de mégots parmi les actions que le code forestier assimile aux causes pouvant provoquer des incendies

involontaires et, d'autre part, à valoriser le rôle de vigie des gardes champêtres en matière de surveillance des infractions forestières.

Le titre VII prévoit d'équiper la lutte contre les incendies à la hauteur du risque. Ce titre comportait plusieurs mesures visant à renforcer les moyens opérationnels des services départementaux d'incendie et de secours (Sdis) et a été particulièrement bien reçu par l'ensemble des acteurs entendus.

L'article 34 vise à inciter les employeurs de sapeurs-pompiers volontaires à les mettre à disposition des Sdis, en contrepartie d'une réduction de cotisations patronales. La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) nous a toutefois conduits à déposer un amendement limitant la durée du dispositif à trois ans, avant sa possible pérennisation dans la prochaine LFSS.

Concernant l'article 32, nous avons cette fois dû nous adapter aux exigences du droit de l'Union européenne, qui ne permet pas d'exonérer totalement de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) les carburants des Sdis. Pour assurer un soutien immédiat aux Sdis, nous vous proposons de leur appliquer un tarif réduit de TICPE, tel que cela est permis par le droit européen.

L'article 33, qui exonère les véhicules des Sdis de malus écologique, est satisfait depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2023, mais nous vous suggérons d'étendre cette exonération à l'ensemble des véhicules opérationnels des acteurs de la DFCI, afin de les inciter à investir dans de nouveaux véhicules de prévention et de surveillance.

Enfin, nous avons souhaité tenir compte du retour d'expérience des feux qui ont récemment frappé la Gironde, en donnant une assise juridique à la pratique des coupes tactiques. Ces coupes ont été mises en œuvre l'été dernier pour la première fois depuis les terribles incendies de 1949, marquant un changement majeur de doctrine opérationnelle pour nos forces de sécurité civile. Or, à la différence des feux tactiques, les coupes tactiques ne sont pas expressément prévues par le code forestier parmi les méthodes d'actions auxquelles peut recourir le commandant des opérations de secours. Il convient donc de mettre notre droit en conformité avec ce nouvel outil, qui a démontré son efficacité.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Le titre VIII porte sur la reconstitution, après incendies, de forêts plus résilientes.

Ce dernier maillon est essentiel, notamment pour tenter de sécuriser ce que les observateurs de terrain appellent les « couloirs de feux », où des sinistres peuvent se répéter.

Nous introduisons à l'article 35 un principe d'écoconditionnalité et de conditionnalité DFCI dans les territoires à risque d'incendie pour bénéficier des aides publiques forestières. On tire ainsi les leçons des feux hors normes de 2022 et des attaques sanitaires des dernières années, en inscrivant dans le code forestier des principes de diversification des essences, déjà largement appliqués par la plupart des gestionnaires forestiers dans les reboisements post-attaques sanitaires.

Ces dispositions s'appuient sur les arrêtés MFR – matériels forestiers de reproduction – précisés dans les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) et les programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB).

Nous vous proposons de supprimer, dans cet article, la possibilité de déroger, en cas de « sinistre de grande ampleur », aux conditions introduites à ce même article. Au contraire, la gestion et la prévention des forêts contre les incendies ou tout autre risque doivent être redoublées après la survenue d'un sinistre.

Enfin, l'article 36 confie au CNPF la mission de promouvoir l'assurance contre les risques tempête et incendie et l'article 37 relève le plafond du compte d'investissement forestier et d'assurance (Cifa). Ces mesures constituent un levier d'incitation des sylviculteurs à assurer leurs parcelles, dans un contexte d'extension et d'intensification du risque incendie.

Mme Laurence Harribey. – Je remercie le président et les rapporteurs de notre commission spéciale pour leur travail. Lors du dépôt de ce texte, tout en en reconnaissant l'utilité et même la nécessité en matière de prévention, nous avons quelques questions quant à l'absence de moyens de lutte contre l'incendie. Le texte a été réellement amélioré depuis lors, sa valeur ajoutée est importante. Les rapporteurs ont été constamment à l'écoute pour prendre en considération nos suggestions et en améliorer la rédaction.

Pour notre groupe, la prise en compte de toutes les parties prenantes, dans la diversité des territoires, était cruciale. Dans le texte issu de nos travaux, l'effectivité des OLD sera améliorée. Même si tout n'est pas résolu, des pas ont été faits vers une meilleure mobilisation de tous les acteurs ; les documents d'urbanisme seront intégrés, la notion de massif clarifiée, la sensibilisation de la population mieux abordée.

Nous avons déposé des amendements d'appel et les défendrons de nouveau lors de l'examen du texte en séance publique, pour rappeler le Gouvernement à ses responsabilités, sans remettre en question le travail de nos rapporteurs.

Mme Patricia Schillinger. – Notre groupe s'associe aux remerciements envers le président et les rapporteurs de notre commission spéciale, notamment pour les auditions qu'ils ont organisées.

Notre pays subit une croissance exponentielle des feux de forêt, qui ont un effet dévastateur et frappent désormais au-delà des zones et des périodes où on les attendait. Ce constat figurait dans le rapport de la mission conjointe de contrôle, dont les recommandations sont traduites dans cette proposition de loi.

Je salue la capacité d'anticipation dont les commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable ont su faire preuve en lançant cette mission conjointe de contrôle, avant même les feux de l'été 2022.

Si ces incendies dévastateurs commandent un renforcement de notre capacité à faire face à ce phénomène, rappelons que le Gouvernement a engagé des investissements importants : augmentation de 40 % du budget de la sécurité civile entre 2017 et 2022, acquisition de 5 avions Dash en 2019. La France demeure un modèle en Europe en matière de lutte contre les incendies. Je salue à ce propos l'engagement de nos sapeurs-pompiers. Le législateur a aussi agi, en soutien à notre modèle de sécurité civile largement fondé sur le volontariat, dans la loi du 25 novembre 2021, dite loi Matras, et des textes relatifs à la gestion forestière.

Mais la multiplication de ces feux hors normes commande une réponse à la hauteur : il faut renforcer notre arsenal anti-incendie. Cette proposition de loi est donc

bienvenue, en complémentarité avec les axes définis par le Président de la République. Le groupe RDPI lui porte donc une attention bienveillante.

Mme Nathalie Delattre. – Au nom du groupe du RDSE, je remercie à mon tour nos rapporteurs et notre président pour le travail mené avec nous tous, qui s’est effectué dans de très bonnes conditions, avec un examen bienveillant de nos propositions.

M. Daniel Gremillet. – Je veux aussi féliciter, au nom du groupe Les Républicains, les rapporteurs et le président de notre commission spéciale. Au-delà de la crise de l’été 2022, il s’agit d’un sujet majeur sur lequel tout le monde est mobilisé. La forêt est l’une des réponses à apporter aux enjeux climatiques d’ici 2050. Sa fragilité pèse sur l’évolution du climat, par un effet domino. Ne pas agir, c’est laisser tous les dominos s’effondrer ; agir, c’est renforcer la biodiversité forestière, protéger les biens et les personnes, mais aussi contribuer à l’effort pour le climat. Les dispositions raisonnables qui figurent dans ce texte permettront un riche débat lors de la séance publique.

M. Pascal Martin, rapporteur. – En application de l’article 45 de la Constitution et de l’article 44 *bis* du Règlement du Sénat, je vous propose de retenir dans le périmètre du texte les dispositions relatives à la définition, à la gouvernance et au champ d’application de la politique nationale et territoriale de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies, ainsi qu’à son articulation avec d’autres politiques publiques ; aux obligations légales de débroussaillage, à leur application, à leur financement et au contrôle de leur respect ; à l’intégration du risque incendie à la politique d’urbanisme ; à l’intégration de la défense des forêts contre les incendies dans les orientations de la politique forestière et dans la composition des instances chargées de les définir ; à la dynamisation de la gestion des forêts, à l’intégration de la défense des forêts contre les incendies aux documents de gestion et à leurs documents-cadres ; à la définition des missions dévolues aux établissements publics chargés de la politique forestière ; au rôle des élus locaux dans l’aménagement du territoire en lien avec la défense des forêts contre les incendies ; aux actions de mutualisation des dessertes forestières et des voies de défense des forêts contre les incendies ; à l’association des acteurs agricoles à la prévention des incendies, ainsi qu’à l’encadrement des pratiques agricoles en cas de risque sévère d’incendie ; à la sensibilisation des populations au risque incendie et aux pratiques à prescrire ou prohiber à ce titre ; enfin, aux dispositifs assurantiels, fiscaux et financiers visant à soutenir l’ensemble des acteurs impliqués dans la prévention et la lutte contre les incendies, et la gestion de la forêt.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Jean Bacci, président. – J’informe notre commission que la commission des finances a déclaré l’amendement n° 168 de Mme de Marco irrecevable au titre de la loi organique relative aux lois de finances et 9 amendements irrecevables en application de l’article 40 de la Constitution :

N° d’amendement	Auteur	Subdivision
8	Mme Nathalie DELATTRE	art. add. après art.7

176 rect.	Mme de MARCO	Article 19
13	Mme Nathalie DELATTRE	art. add. après art. 22
30 rect.	Mme LASSARADE	art. add. après art. 22
96	M. GILLÉ	art. add. après art. 24
25	Mme Nathalie DELATTRE	art. add. après art. 29
47 rect.	Mme LASSARADE	art. add. après art. 29
24	Mme Nathalie DELATTRE	art. add. après art. 34
46 rect.	Mme LASSARADE	art. add. après art. 34

Article 1^{er}

Les amendements identiques COM-120 et COM-55 rectifié sont adoptés.

L'amendement COM-56 est retiré.

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

Article 2

L'amendement COM-121 est adopté, de même que les amendements COM-122 et COM-123.

L'amendement COM-57 n'est pas adopté.

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

Article 3

Les amendements identiques COM-124 et COM-58 rectifié sont adoptés.

L'amendement COM-60 n'est pas adopté.

L'amendement COM-61 est adopté.

L'amendement COM-59 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-62.

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

Article 4

L'amendement COM-63 est adopté.

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

Article 5

L'amendement COM-107 est adopté, de même que l'amendement COM-64.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 5

M. Pascal Martin, rapporteur. – Demande de retrait ou avis défavorable sur les amendements COM-65, COM-66 et COM-71.

Mme Laurence Harribey. – Je maintiens les amendements d'appel COM-65 et COM-66 qui font suite à la mission d'évaluation de nos collègues Hervé Maurey et Franck Montaugé.

L'amendement COM-65 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-66 et COM-71.

Article 6

L'amendement COM-183 est adopté. En conséquence, les amendements identiques COM-11 rectifié bis et COM-28 rectifié bis ainsi que l'amendement COM-68 deviennent sans objet.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'amendement COM-155 rectifié est adopté. En conséquence, l'amendement COM-69 devient sans objet.

L'article 7 est ainsi rédigé.

Après l'article 7

L'amendement COM-125 est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-67 n'est pas adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur. – L'amendement COM-126 prévoit l'intégration des enjeux relatifs à la prévention du risque incendie dans les plans de gestion des aires protégées.

Mme Laurence Harribey. – Cette mesure reprend une disposition qui figure déjà dans la proposition de loi, votée par le Sénat, de Françoise Gatel et Hervé Maurey.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les périmètres ne sont pas les mêmes.

L'amendement COM-126 est adopté et devient article additionnel.

Article 8

L'amendement COM-127 est adopté, de même que les amendements COM-128 et COM-129.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 8

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié est satisfait. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-1 rectifié est retiré.

L'amendement COM-72 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-73 et COM-156.

Avant l'article 9

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable à l'amendement COM-75.

Mme Gisèle Jourda. – Je maintiens cet amendement qui tend à la mise en place d'un diagnostic des obligations légales de débroussaillage.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Nous sommes d'accord avec l'objectif recherché, mais cet amendement est déjà satisfait. Nous avons prévu qu'une attestation de conformité soit remise par un professionnel certifié.

L'amendement COM-75 n'est pas adopté.

Article 9

L'amendement COM-181 n'est pas adopté.

L'amendement COM-130 est adopté, de même que les amendements COM-131 et COM-132.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 9

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – L'amendement COM-76 est satisfait, car les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats mixtes ont déjà la faculté de contrôler les OLD. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-76 est retiré.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Demande de retrait de l'amendement COM-81 ou, à défaut, avis défavorable.

Mme Gisèle Jourda. – Mon amendement vise à permettre aux communes de mutualiser les moyens des OLD.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Les communes ont déjà la possibilité de faire les OLD à la place des particuliers : l'amendement est donc satisfait. Aller plus loin reviendrait à créer une forme d'obligation pesant sur les collectivités territoriales, ce qui poserait problème.

L'amendement COM-81 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-91.

Les amendements COM-74, COM-77, COM-78 sont adoptés et deviennent un article additionnel.

Article 10

L'amendement COM-140 est adopté, de même que les amendements COM-113 et COM-114.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

L'amendement COM-133 est adopté, de même que l'amendement COM-134.

L'amendement COM-136 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-182 devient sans objet.

L'amendement COM-135 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-82 devient sans objet.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 11

Les amendements identiques COM-18 rectifié bis et COM-35 rectifié bis ne sont pas adoptés.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – L'amendement COM-83 prévoit un rapport. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

Mme Gisèle Jourda. – Je le maintiens pour obtenir un bilan de l'expérimentation menée en Occitanie et interpeller le Gouvernement sur le sujet.

L'amendement COM-83 n'est pas adopté.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Il nous est difficile d'évaluer à ce stade les tenants et aboutissants de l'amendement COM-3 rectifié. Demande de retrait ou avis défavorable.

Néanmoins, nous aimerions qu'il soit redéposé en vue de la discussion en séance publique pour obtenir l'avis du Gouvernement sur le sujet.

M. Laurent Burgoa. – Je le retire, et le déposerai à nouveau !

L'amendement COM-3 rectifié est retiré.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

L'amendement COM-51 rectifié bis n'est pas adopté.

L'amendement COM-137 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

L'article 14 est adopté sans modification.

Après l'article 14

Les amendements identiques COM-19 rectifié bis, COM-36 rectifié ter et COM-157 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 15

Les amendements identiques COM-20 rectifié bis, COM-37 rectifié bis, COM-84 rectifié et COM-159 rectifié sont adoptés.

L'amendement COM-160 n'est pas adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-86, qui tend à préciser le contenu des schémas régionaux de gestion sylvicole, est déjà satisfait. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-86 est retiré.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements COM-85 et COM-158 sont déjà satisfaits. Demande de retrait sinon avis défavorable.

L'amendement COM-85 est retiré. L'amendement COM-158 n'est pas adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 15

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements identiques COM-15 rectifié bis et COM-32 rectifié ter tendent à inclure dans le texte les pratiques sylvicoles de prévention des forêts contre l'incendie. Ils sont déjà satisfaits par la réécriture de l'article 15. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

Les amendements identiques COM-15 rectifié bis et COM-32 rectifié ter sont retirés.

Article 16

L'amendement COM-144 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-38 rectifié bis devient sans objet.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-178, qui tend à **demander au CNPF de hiérarchiser** les enjeux des plans simples de gestion, est déjà satisfait. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-178 n'est pas adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-87 prévoit la possibilité de remise sous forme physique des plans simples de gestion. Cet amendement est intéressant, mais le dispositif nous semble devoir être retravaillé en vue de la séance publique. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

Mme Laurence Harribey. – La question est importante. Je le retire afin que nous retravaillions le sujet avant l'examen en séance publique.

L'amendement COM-87 est retiré.

L'amendement COM-145 est adopté, de même que l'amendement COM-117.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 18

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements COM-39 rectifié *bis*, COM-161 rectifié, COM-88 et COM-162 portent sur les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF).

Je demande le retrait de l'amendement de suppression COM-39 rectifié *bis*.

Avis favorable sur l'amendement COM-161 rectifié.

Demande de retrait de l'amendement COM-88 ou, à défaut, avis défavorable : il n'est pas nécessaire d'en passer par un rapport pour estimer les besoins du CNPF que nous connaissons déjà.

Demande de retrait également de l'amendement COM-162, qui vise à restreindre le dispositif.

Mme Laurence Harribey. – L'amendement COM-88 est un amendement d'appel.

L'amendement COM-39 rectifié bis n'est pas adopté. L'amendement COM-161 rectifié est adopté. En conséquence, les amendements COM-88 et COM-162 deviennent sans objet.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure. – L'amendement COM-90 est satisfait par l'amendement des rapporteurs COM-118 rectifié.

Demande de retrait ou avis défavorable sur les amendements COM-21 rectifié *bis*, COM-40 rectifié *bis* et COM-89, lesquels sont également satisfaits par la réécriture de l'article que nous proposons dans notre amendement.

Les amendements COM-90 et COM-89 sont retirés. L'amendement COM-118 rectifié est adopté. En conséquence, les amendements COM-21 rectifié bis et COM-40 rectifié bis deviennent sans objet.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure. – L'amendement COM-119 est un amendement de réécriture globale de l'article. Nous demandons le retrait ou donnons un avis défavorable aux amendements COM-41 rectifié *bis*, COM-174, COM-163, COM-175 et COM-173 en discussion commune, qui sont largement satisfaits par notre amendement.

L'amendement COM-119 est adopté. En conséquence, les amendements COM-41 rectifié bis, COM-174, COM-163, COM-175 et COM-173 deviennent sans objet.

L'article 20 est ainsi rédigé.

Après l'article 20

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure. – Avis favorable aux amendements identiques COM-17 rectifié *bis*, COM-34 rectifié *ter* et COM-80 qui tendent à **pérenniser le taux** réduit de TVA pour les travaux sylvicoles.

Les amendements identiques COM-17 rectifié bis, COM-34 rectifié ter et COM-80 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Les amendements identiques COM-16 rectifié bis et COM-33 rectifié bis ne sont pas adoptés.

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure. – L'amendement COM-79 tend à **la** défiscalisation des dons au profit des associations syndicales autorisées (ASA) de défense des forêts contre l'incendie. Demande de retrait, et à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-79 est retiré.

Article 21

L'amendement COM-138 est adopté.

L'amendement COM-92 est retiré.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement COM-52 rectifié *ter*, qui tend à inclure les chambres d'agriculture dans la stratégie collective.

L'amendement COM-52 rectifié ter est adopté, de même que l'amendement COM-139.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Avant l'article 22

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements identiques COM-12 rectifié *bis* et COM-29 rectifié *bis*, relatifs à la constitution d'office d'associations syndicales de défense des forêts contre les incendies, sont déjà largement satisfaits par l'article L. 132-2 du code forestier. Retrait ou défavorable.

Les amendements identiques COM-12 rectifié bis et COM-29 rectifié bis sont retirés.

Article 22

L'amendement COM-149 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-42 rectifié bis devient sans objet.

L'amendement COM-147 est adopté, de même que l'amendement COM-148.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 22

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-105 vise à étendre le droit de préemption urbain, mais il est satisfait par l'article 22, qui est en outre juridiquement plus solide grâce à la référence au plan de protection des forêts contre les incendies. Avis défavorable.

L'amendement COM-105 n'est pas adopté.

Article 23

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-93 tend à insérer une mention complémentaire parmi les objectifs de DFCI. Avis favorable.

L'amendement COM-93 est adopté, de même que l'amendement COM-150.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 23

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – La démarche des auteurs de l'amendement COM-70, qui consiste en une demande de rapport sur les plans locaux forestiers, est plus globale que l'objet de notre texte : elle nécessiterait une proposition de loi spécifique. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-70 est retiré.

Article 24

L'amendement COM-108 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-164 devient sans objet.

Les amendements identiques COM-22 rectifié ter et COM-43 rectifié bis sont adoptés.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-95 tend à exiger une mise à jour constante de la cartographie des voies forestières et des pistes DFCI. Cette mise à jour constante me semble difficilement réalisable par les services régionaux. Avis défavorable.

L'amendement COM-95 n'est pas adopté.

L'amendement COM-94 est adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25

L'amendement COM-151 est adopté. En conséquence, les amendements identiques COM-44 rectifié bis, COM-97 et COM-165 ainsi que les amendements COM-98, COM-166 et COM-53 rectifié bis deviennent sans objet.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 26

L'article 26 est adopté sans modification.

Article 27

L'amendement COM-4 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Les amendements COM-23 rectifié bis et COM-45 rectifié bis seraient satisfaits par l'adoption de l'amendement COM-109 des rapporteurs.

Les amendements identiques COM-23 rectifié bis et COM-45 rectifié bis sont retirés.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Je propose le retrait de l'amendement COM-99, qui est satisfait.

Mme Gisèle Jourda. – C'est un sujet important dans les régions concernées par les incendies : les chambres d'agriculture ne sensibilisent pas assez les propriétaires de landes à la nécessité de défricher les abords des autoroutes. Le moindre mégot de cigarette jeté par la fenêtre d'une voiture peut causer des incendies graves. Je retire mon amendement.

L'amendement COM-99 est retiré.

L'amendement COM-109 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-167 devient sans objet.

L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 28

L'article 28 est adopté sans modification.

Après l'article 28

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – J'émet un avis défavorable sur l'amendement COM-177, mais, si vous le redéposez pour l'examen du texte en séance publique, Madame de Marco, cela engendrera un beau débat.

L'amendement COM-177 n'est pas adopté.

Article 29

L'article 29 est adopté sans modification.

Article 30

L'article 30 est adopté sans modification.

Article 31

L'amendement COM-110 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-2 rectifié devient sans objet.

L'amendement COM-111 est adopté.

L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 31

M. Pascal Martin, rapporteur. – L'amendement COM-5 rectifié *bis* relève du domaine du règlement, de même d'ailleurs que les amendements COM-6 rectifié *bis* et COM-7 rectifié *bis*.

Les amendements COM-5 rectifié bis, COM-6 rectifié bis et COM-7 rectifié bis ne sont pas adoptés.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Les amendements identiques COM-14 rectifié *bis* et COM-31 rectifié *bis* ont un périmètre géographique trop large par rapport aux autres professions habilitées à constater les infractions forestières. Avis défavorable.

L'amendement COM-31 rectifié bis est retiré. L'amendement COM-14 rectifié bis n'est pas adopté.

L'amendement COM-100 n'est pas adopté.

Les amendements COM-101 et COM-153 ne sont pas adoptés.

M. Pascal Martin, rapporteur. – L'amendement COM-154 rectifié relève du domaine réglementaire.

L'amendement COM-154 rectifié n'est pas adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur. – L'amendement COM-172 relève également du domaine réglementaire.

L'amendement COM-172 n'est pas adopté.

Article 32

L'amendement COM-115 est adopté. En conséquence, les amendements COM-26 rectifié bis et COM-48 rectifié bis deviennent sans objet.

L'article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 33

L'amendement COM-49 rectifié bis est retiré. L'amendement COM-143 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-27 rectifié bis devient sans objet.

L'article 33 est ainsi rédigé.

Article 34

L'amendement COM-142 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-106 devient sans objet.

L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 34

Les amendements COM-9 rectifié bis et COM-10 rectifié bis ne sont pas adoptés.

Les amendements identiques COM-112, COM-54 rectifié bis et COM-104 sont adoptés et deviennent article additionnel.

M. Pascal Martin, rapporteur. – J'émet un avis défavorable sur l'amendement COM-102, de même d'ailleurs que sur les amendements COM-169 et COM-179.

Mme Laurence Harribey. – C'est un sujet de première importance. Je tiens à maintenir mon amendement COM-102 et je le redéposerai pour l'examen du texte en séance publique.

Mme Monique de Marco. – Je tiens également aux amendements COM-169 et COM-179. J’ai obtenu des engagements du Gouvernement sur le fait d’étudier l’opportunité de créer une base aérienne de la sécurité civile en Gironde. Je maintiens ces amendements et, s’ils ne sont pas adoptés en commission, je les redéposerai aussi au stade de la séance publique.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Mes chères collègues, je ne suis pas opposé par principe à vos amendements ; simplement, les dispositions que vous proposez dépassent les priorités identifiées dans notre présente proposition de loi.

Mme Laurence Harribey. – Nos amendements n’ont pas été, que je sache, déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution. Cet argument ne tient donc pas.

L’amendement COM-102 n’est pas adopté, non plus que les amendements COM-169 et COM-179.

Article 35

L’amendement COM-152 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L’amendement COM-170 va plus loin que ce que nous préconisons sur les conditions de diversification. Il s’agit de proposer des règles nationales, qui ne seraient donc pas adaptés à toutes les régions. Avis défavorable.

L’amendement COM-170 n’est pas adopté.

L’amendement COM-180 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L’amendement COM-103 consiste en une demande de rapport sur l’impact du choix des essences. Il existe déjà une multitude de rapports sur tous ces sujets et une étude supplémentaire ne serait pas utile, car nous disposons déjà des éléments nécessaires. Retrait ou avis défavorable.

L’amendement COM-103 est retiré.

L’article 35 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 36

L’amendement COM-171 n’est pas adopté. L’amendement COM-50 rectifié bis est retiré.

L’article 36 est adopté sans modification.

Article 37

L’article 37 est adopté sans modification.

TITRE IX : Dispositions diverses

L’amendement rédactionnel COM-141 est adopté.

L'intitulé du titre IX est ainsi modifié.

Article 38

Mme Nathalie Delattre. – Cet article compense, pour l'État, les impacts financiers des autres dispositions de la proposition de loi. Cela ne couvre-t-il pas ceux de nos amendements qui ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution ?

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Parce que vos amendements accroissent les dépenses alors que les nôtres diminuaient les recettes.

M. Jean Bacci, président. – Surtout, chaque amendement doit être gagé, ma chère collègue. Cet article ne permet de gager que les autres articles du texte.

L'article 38 est adopté sans modification.

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

M. Jean Bacci, président. – Nous examinerons ce texte en séance publique mardi prochain, le 4 avril, dans l'après-midi et le soir, ainsi que, si nécessaire, le mercredi 5 avril au soir. Notre commission se réunira donc mardi prochain à 13 h 45 pour examiner les amendements déposés en vue de la séance publique. La date limite pour le dépôt de ces amendements a été fixée au lundi 3 avril à midi.

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

Proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie			
TITRE I^{er} : Élaborer une stratégie nationale et territoriale visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie			
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Pascal MARTIN, rapporteur	120	Association de l'Office national des forêts et du Centre national de la propriété forestière à la concertation devant permettre de définir la stratégie nationale et interministérielle de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies, prévue à l'article 1 ^{er} de la proposition de loi. Précision que les organisations professionnelles associées seront les organisations professionnelles de la filière forêt-bois.	Adopté
M. GILLÉ	55 rect.	Association de l'Office national des forêts et du Centre national de la propriété forestière à la concertation devant permettre de définir la stratégie nationale et interministérielle de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies, prévue à l'article 1 ^{er} de la proposition de loi. Précision que les organisations professionnelles associées seront les organisations professionnelles de la filière forêt-bois.	Adopté

Mme Gisèle JOURDA	56	Association des communes forestières et de leurs élus à la définition de la stratégie nationale et interministérielle de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies.	Retiré
Article 2			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	121	Classement des bois et forêts à « risque d'incendie » par un arrêté ministériel, en lieu et place des arrêtés préfectoraux.	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur	122	Amendement de coordination à l'article L. 133-2 du code forestier.	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur	123	Entrée en vigueur de l'article 2 six mois après la promulgation de la proposition de loi.	Adopté
M. GILLÉ	57	Donner la possibilité aux territoires par la voie du président du Département de faire part de leur souhait de figurer parmi les territoires exposés au risque incendie.	Rejeté
Article 3			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	124	Élaboration d'un plan de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) dans les départements dont les bois et forêts sont classés à risque d'incendie, dans les deux ans suivant la promulgation de la proposition de loi.	Adopté
Mme HARRIBEY	58 rect.	Élaboration d'un plan de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) dans les départements dont les bois et forêts sont classés à risque d'incendie, dans les deux ans suivant la promulgation de la proposition de loi.	Adopté
Mme Gisèle JOURDA	60	Évaluation des PPCI au moins tous les trois ans.	Rejeté
Mme Gisèle JOURDA	61	Consultation des élus des collectivités et de leur groupement dans l'évaluation des PPFCI.	Adopté
Mme HARRIBEY	59	Avis conforme des collectivités et EPCI sur les projets de PPFCI.	Rejeté
Mme Gisèle JOURDA	62	Mise en place d'une cellule de retours d'expériences entre les services préfectoraux, les élus du département et des territoires concernés et les SDIS.	Rejeté
Article 4			
Mme HARRIBEY	63	Avis de la chambre départementale d'agriculture sur le PPFCI.	Adopté
Article 5			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	107	Amendement de coordination.	Adopté
M. GILLÉ	64	Ajout des objectifs de couverture des risques déterminés par les SDACR au sein du rapport de présentation des plans locaux d'urbanisme.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 5			
M. MONTAUGÉ	65	Transfert, à l'unanimité des membres, des compétences en matière de réglementation de la défense extérieure contre les incendies aux EPCI.	Rejeté
M. MONTAUGÉ	66	Transfert des compétences en matière de réglementation de la défense extérieure contre les incendies aux EPCI.	Rejeté

M. GILLÉ	71	Prise en compte du schéma communal de défense extérieure contre l'incendie dans le plan local d'urbanisme.	Rejeté
Article 6			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	183	Création des délégations à la protection de la forêt par un arrêté conjoint des ministres concernés.	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	11 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article 6.	Satisfait ou sans objet
Mme LASSARADE	28 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article 6.	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	68	Obligation de créer des délégations à la protection de la forêt.	Satisfait ou sans objet
Article 7			
Mme de MARCO	155 rect.	Recherche appliquée sur la forêt et le bois (discussion commune) – mention des risques associés au changement climatique et de la lutte contre le risque incendie.	Adopté
Mme HARRIBEY	69	Recherche appliquée sur la forêt et le bois (discussion commune) – mention de la diversification des essences.	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 7			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	125	Besoins de la sécurité civile, et en particulier de la défense des forêts contre les incendies, intégrés dans notre politique de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, définie à l'article L. 211-1 du code de l'environnement.	Adopté
Mme HARRIBEY	67	Réalisation d'un inventaire exhaustif des points d'eau incendie dans chaque département par les SDIS, avec une actualisation au minimum tous les 2 ans.	Rejeté
M. Pascal MARTIN, rapporteur	126	Stratégie nationale des aires protégées tenant compte de l'évolution du risque incendie. Plans de gestion des aires protégées devant prévoir des actions contribuant à la mise en œuvre de la stratégie nationale et interministérielle de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies, inscrite à l'article 1 ^{er} de la proposition de loi.	Adopté
TITRE II : Mieux réguler les interfaces forêt zones urbaines pour réduire les départs de feux et la vulnérabilité des personnes et des biens			
Article 8			
M. RIETMANN, rapporteur	127	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	128	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	129	Amendement de coordination par l'abrogation de l'article L. 134-15 du code forestier.	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 8			
M. BURGOA	1 rect.	Obligation d'information de l'acquéreur d'un bien sur les OLD.	Retiré
M. GILLÉ	72	Propriétaires des terrains concernés sont destinataires d'une communication comprenant leurs obligations en matière d'obligation légale de débroussaillage ou de maintien en état débroussaillé à caractère permanent.	Rejeté
Mme Gisèle JOURDA	73	Rapport sur les dispositifs de soutien et d'assistance qui pourraient être mis en œuvre à destination des communes pour les accompagner au mieux dans la réalisation de leurs obligations légales de débroussaillage.	Rejeté
Mme de MARCO	156	Préciser que le préfet détermine les modalités de mise en œuvre des obligations légales de débroussaillage dans le respect de la biodiversité.	Rejeté
Article(s) additionnel(s) avant Article 9			
Mme Gisèle JOURDA	75	Mise en place d'un diagnostic de l'obligation légale de débroussaillage.	Rejeté
Article 9			
Mme Gisèle JOURDA	181	Remise par le vendeur du terrain à l'acquéreur d'un diagnostic de l'obligation légale de débroussaillage.	Rejeté
M. RIETMANN, rapporteur	130	Amendement de clarification vise à préciser que l'article 9, conditionnant la mutation d'un bien à la réalisation des obligations légales de débroussaillage (OLD), s'applique aux terrains, ainsi qu'aux constructions, chantiers ou installations.	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	131	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	132	Modalités d'application de l'article 9 définies par décret.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 9			
M. GILLÉ	76	Possibilité pour les communes, leurs groupements et les syndicats mixtes de vérifier l'application des préconisations d'OLD et de faire des contrôles, à la demande des propriétaires concernés.	Retiré
Mme Gisèle JOURDA	81	Possibilité d'organiser une mutualisation des OLD des particuliers.	Rejeté
Mme HARRIBEY	91	Remboursement des OLD aux collectivités territoriales sous la forme d'une redevance.	Rejeté
Mme HARRIBEY	74	Augmentation de l'amende pouvant être prononcée par le préfet dans le cadre de la procédure administrative après mise en demeure par le maire ou le préfet, sur le fondement de l'article L. 135-2 du code forestier.	Adopté
Mme Gisèle JOURDA	77	Augmentation de l'amende pouvant être prononcée par le tribunal correctionnel dans les cas où les travaux n'ont pas été faits après la mise en demeure prévue à l'article 135-2 du code forestier.	Adopté
Mme Gisèle JOURDA	78	Augmentation de l'astreinte pouvant être prononcée par le tribunal après avoir déclaré le prévenu coupable.	Adopté

Article 10			
M. RIETMANN, rapporteur	140	Amendement de clarification du champ des OLD ciblé dans le dispositif.	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	113	Élargissement du champ des entreprises susceptibles de faire l'objet d'une certification en vue de la réalisation des travaux éligibles au crédit d'impôt pour dépenses de travaux de débroussaillage.	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	114	Relèvement du plafond du crédit d'impôt pour dépenses de débroussaillage.	Adopté
Article 11			
M. RIETMANN, rapporteur	133	Amendement de clarification visant à s'assurer que la disposition prévue par l'article 11 ne s'applique qu'aux obligations légales de débroussaillage (OLD).	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	134	Élargissement de la liste des entrepreneurs pouvant être certifiés pour la réalisation des obligations légales de débroussaillage (OLD) au titre de l'article 11 de la proposition de loi, en supprimant la référence à la notion trop circonscrite d'« entrepreneurs de travaux forestiers ».	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	136	Remise par l'assuré de l'attestation de conformité ou de l'attestation sur l'honneur à la souscription du contrat et à chaque renouvellement. Fréquence de remise des attestations devant être fixées par le décret d'application de l'article 11.	Adopté
Mme Gisèle JOURDA	182	Remplacement de la notion d'« attestation de conformité » par la notion de « diagnostic de l'obligation légale de débroussaillage ».	Satisfait ou sans objet
M. RIETMANN, rapporteur	135	Fait d'établir une attestation faisant état de faits matériellement inexacts punis des peines prévues à l'article 441-7 du code pénal.	Adopté
Mme HARRIBEY	82	Précision que lorsque l'assuré réalise lui-même ses travaux, obligation de remettre une attestation de conformité remise par un agent des services de l'État chargés des forêts, un agent public en service à l'ONF, un garde champêtre ou un agent de la police municipale.	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 11			
Mme Nathalie DELATTRE	18 rect. <i>bis</i>	Obligation pour toute opération de constructions, chantiers et installations dans les bois et forêts situés dans les territoires particulièrement exposés aux risques incendies de comporter dans son emprise une bande périmétrale de terrain non bâti à maintenir en état débroussaillé.	Rejeté
Mme LASSARADE	35 rect. <i>bis</i>	Obligation pour toute opération de constructions, chantiers et installations dans les bois et forêts situés dans les territoires particulièrement exposés aux risques incendies de comporter dans son emprise une bande périmétrale de terrain non bâti à maintenir en état débroussaillé.	Rejeté
Mme Gisèle JOURDA	83	Rapport visant à tirer un bilan de l'expérimentation menée en Occitanie par l'Union régionale des collectivités forestières de mise à disposition des	Rejeté

		communes d'un outil cartographique permettant à chaque citoyen de connaître ses obligations en termes d'obligation légale de débroussaillage.	
M. BURGOA	3 rect.	Indemnisation d'une personne qui se substitue au titulaire défaillant d'une obligation légale de débroussaillage suit les règles de la responsabilité quasi-contractuelle prévue par le Code civil.	Retiré
Article 13			
Mme Nathalie DELATTRE	51 rect. <i>bis</i>	Inclure les directions départementales des territoires et les chambres d'agriculture dans l'élaboration d'une carte d'aléas permettant de cartographier le risque d'incendies de forêt, de surfaces agricoles et de végétation.	Rejeté
M. Pascal MARTIN, rapporteur	137	Amendement rédactionnel.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 14			
Mme Nathalie DELATTRE	19 rect. <i>bis</i>	Pour l'élaboration des PLU et des SCOT, dans les communes dont les bois et forêts sont classés particulièrement exposés aux risques d'incendie au sens de l'article L. 133-1 du code forestier ou sont classés à risque d'incendie au sens de l'article L. 132-1 du même code, consultation des acteurs en charge de la défense des forêts contre l'incendie.	Adopté
Mme LASSARADE	36 rect. <i>ter</i>	Pour l'élaboration des PLU et des SCOT, dans les communes dont les bois et forêts sont classés particulièrement exposés aux risques d'incendie au sens de l'article L. 133-1 du code forestier ou sont classés à risque d'incendie au sens de l'article L. 132-1 du même code, consultation des acteurs en charge de la défense des forêts contre l'incendie.	Adopté
Mme de MARCO	157 rect.	Pour l'élaboration des PLU et des SCOT, dans les communes dont les bois et forêts sont classés particulièrement exposés aux risques d'incendie au sens de l'article L. 133-1 du code forestier ou sont classés à risque d'incendie au sens de l'article L. 132-1 du même code, consultation des acteurs en charge de la défense des forêts contre l'incendie.	Adopté
TITRE III : Gérer la forêt et promouvoir la sylviculture face au risque incendie			
Article 15			
Mme Nathalie DELATTRE	20 rect. <i>bis</i>	Commission régionale de la forêt et du bois (discussion commune) – inclusion des ASA de DFCI et de leurs fédérations régionales (identique).	Adopté
Mme LASSARADE	37 rect. <i>bis</i>	Commission régionale de la forêt et du bois (discussion commune) – inclusion des ASA de DFCI et de leurs fédérations régionales (identique).	Adopté
M. GILLÉ	84 rect.	Commission régionale de la forêt et du bois (discussion commune) – inclusion des ASA de DFCI et de leurs fédérations régionales (identique).	Adopté
Mme de MARCO	159 rect.	Commission régionale de la forêt et du bois (discussion commune) – inclusion des ASA de DFCI et de leurs fédérations régionales (identique).	Adopté
Mme de MARCO	160	Recensement des seules pratiques « améliorant » la résilience des forêts face aux incendies dans le PRFB, et non de celles seulement « compatibles » avec elle.	Rejeté

Mme HARRIBEY	86	Précisions relatives au contenu des schémas régionaux de gestion sylvicole.	Retiré
Mme HARRIBEY	85	Inclusion de la biodiversité dans les schémas régionaux de gestion sylvicole (discussion commune).	Retiré
Mme de MARCO	158	Inclusion de la biodiversité dans les schémas régionaux de gestion sylvicole (discussion commune).	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 15			
Mme Nathalie DELATTRE	15 rect. <i>bis</i>	Inclusion de pratiques sylvicoles de prévention des forêts contre l'incendie (discussion commune – identiques).	Retiré
Mme LASSARADE	32 rect. <i>ter</i>	Inclusion de pratiques sylvicoles de prévention des forêts contre l'incendie (discussion commune – identiques).	Retiré
Article 16			
Mme LOISIER, rapporteure	144	Abaissement du seuil obligatoire des plans simples de gestion (discussion commune) – précision rédactionnelle.	Adopté
Mme LASSARADE	38 rect. <i>bis</i>	Abaissement du seuil obligatoire des plans simples de gestion (discussion commune) – suppression de l'article.	Satisfait ou sans objet
Article 17			
Mme de MARCO	178	Hiérarchisation des enjeux des plans simples de gestion directement par les centres régionaux de la propriété forestière.	Rejeté
M. GILLÉ	87	Possibilité de remise sous forme physique des plans simples de gestion dans les maisons de services au public et sous-préfectures.	Retiré
Mme LOISIER, rapporteure	145	Amendement de coordination juridique pour le maintien en vigueur du droit applicable à la Guyane.	Adopté
Mme LOISIER, rapporteure	117	Avancement de la date de télétransmission des documents de gestion durable au CRPF pour les coopératives, les GIEEF et les experts forestiers, de 2027 à 2025.	Adopté
Article 18			
Mme LASSARADE	39 rect. <i>bis</i>	Animation et conseil en forêt (discussion commune) – suppression de l'article.	Rejeté
Mme de MARCO	161 rect.	Animation et conseil en forêt (discussion commune) – mention plus explicite de la DFCI dans les objectifs du bilan à mi-parcours des DGD.	Adopté
Mme HARRIBEY	88	Animation et conseil en forêt (discussion commune) – demande de rapport sur les moyens humains nécessaires au CNPF pour mener à bien la généralisation des bilans à mi-parcours.	Satisfait ou sans objet
Mme de MARCO	162	Animation et conseil en forêt (discussion commune) – restriction de la majoration des aides publiques aux associations syndicales libres de gestion forestière, à leurs seules actions de DFCI.	Satisfait ou sans objet
Article 19			
Mme Gisèle JOURDA	90	Réseau de référents DFCI au sein du CNPF (discussion commune) – concertation avec les SDIS.	Retiré

Mme Nathalie DELATTRE	21 rect. <i>bis</i>	Réseau de référents DFCI au sein du CNPF (discussion commune) – création d'un réseau ONF-CNPF de référents DFCI.	Satisfait ou sans objet
Mme LASSARADE	40 rect. <i>bis</i>	Réseau de référents DFCI au sein du CNPF (discussion commune) – précision que le réseau DFCI du CNPF n'existe qu'en l'absence d'ASA DFCI.	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	89	Réseau de référents DFCI au sein du CNPF (discussion commune) – précision que le réseau DFCI du CNPF n'existe qu'en l'absence d'ASA DFCI.	Retiré
Mme LOISIER, rapporteure	118 rect.	Réseau de référents DFCI au sein du CNPF (discussion commune) – élargissement de la concertation.	Adopté
Article 20			
Mme LOISIER, rapporteure	119	DEFI forêt (discussion commune) – Quatre extensions du champ du crédit d'impôt.	Adopté
Mme LASSARADE	41 rect. <i>bis</i>	DEFI forêt (discussion commune) – Quatre extensions du champ du crédit d'impôt.	Satisfait ou sans objet
Mme de MARCO	174	DEFI forêt (discussion commune) – Suppression du seuil minimal « d'un seul tenant ».	Satisfait ou sans objet
Mme de MARCO	163	DEFI forêt (discussion commune) – Réduction du délai d'agrément d'un plan simple de gestion de 3 à 2 ans pour bénéficier du crédit d'impôt.	Satisfait ou sans objet
Mme de MARCO	175	DEFI forêt (discussion commune) – Conditionnement du bénéfice du crédit d'impôt à certains types de sylviculture.	Satisfait ou sans objet
Mme de MARCO	173	DEFI forêt (discussion commune) – Éligibilité de la régénération naturelle sur des terrains acquis nus.	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 20			
Mme Nathalie DELATTRE	17 rect. <i>bis</i>	Pérennisation du taux réduit de TVA de 10 % pour les travaux sylvicoles.	Adopté
Mme LASSARADE	34 rect. <i>ter</i>	Pérennisation du taux réduit de TVA de 10 % pour les travaux sylvicoles.	Adopté
Mme HARRIBEY	80	Pérennisation du taux réduit de TVA de 10 % pour les travaux sylvicoles.	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	16 rect. <i>bis</i>	Défiscalisation des cotisations des adhérents aux ASA de DFCI.	Rejeté
Mme LASSARADE	33 rect. <i>bis</i>	Défiscalisation des cotisations des adhérents aux ASA de DFCI.	Rejeté
Mme HARRIBEY	79	Défiscalisation des dons au profit des ASA de DFCI.	Retiré
TITRE IV : Améliorer l'aménagement et la valorisation des forêts en appréhendant la défense des forêts contre les incendies à l'échelle du massif			
Article 21			
Mme LOISIER, rapporteure	138	Amendement rédactionnel.	Adopté
Mme Gisèle JOURDA	92	Suivi du PPFICI de massif assuré par les élus des communes forestières ou les associations des collectivités forestières concernées.	Retiré

Mme Nathalie DELATTRE	52 rect. <i>ter</i>	Inclure les chambres d'agriculture dans la stratégie collective concertée établie pour chaque massif forestier homogène.	Adopté
Mme LOISIER, rapporteure	139	Gestionnaires d'aires protégées associés aux plans de protection des forêts contre les incendies déclinés à l'échelle des massifs forestiers.	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant Article 22			
Mme Nathalie DELATTRE	12 rect. <i>bis</i>	Constitution d'office d'association de DFCI par les préfets.	Retiré
Mme LASSARADE	29 rect. <i>bis</i>	Constitution d'office d'association de DFCI par les préfets.	Retiré
Article 22			
Mme LOISIER, rapporteure	149	Amélioration rédactionnelle de l'article (discussion commune).	Adopté
Mme LASSARADE	42 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article (discussion commune).	Satisfait ou sans objet
Mme LOISIER, rapporteure	147	Précision de l'ordre d'appel des différents droits de préemption et de préférence applicables en forêt.	Adopté
Mme LOISIER, rapporteure	148	Décret précisant les modalités de recours et de contrôle du droit de préemption DFCI des communes.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 22			
M. GILLÉ	105	Extension du droit de préemption urbain aux forêts des zones à risque ou particulièrement exposées au risque incendie.	Rejeté
Article 23			
M. GILLÉ	93	Mention de la résilience des forêts dans les objectifs de DFCI des stratégies locales de développement forestier.	Adopté
Mme LOISIER, rapporteure	150	Mention de la surveillance dans les objectifs de DFCI des stratégies locales de développement forestier.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 23			
Mme Gisèle JOURDA	70	Demande de rapport du Gouvernement sur la faisabilité et l'utilité de plans locaux forestiers pour la gestion du risque de feux de forêt.	Retiré

Article 24			
Mme LOISIER, rapporteure	108	Actualisation décennale du cahier des charges visant à mutualiser voies forestières et pistes DFCI.	Adopté
Mme de MARCO	164	Remplacement du terme de « mutualisation » par celui de « mise à disposition » et ajout des associations DFCI parmi les signataires du cahier des charges prévu à l'article 24.	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	22 rect. <i>ter</i>	Ajout des associations DFCI et des communes forestières parmi les signataires du cahier des charges visant à mutualiser les voies forestières et les pistes DFCI.	Adopté

Mme LASSARADE	43 rect. <i>bis</i>	Ajout des associations DFCI et des communes forestières parmi les signataires du cahier des charges visant à mutualiser les voies forestières et les pistes DFCI.	Adopté
M. GILLÉ	95	Publication et mise à jour constante de la cartographie des voies forestières et des pistes DFCI.	Rejeté
M. GILLÉ	94	Publication dématérialisée et gratuite de la cartographie des voies forestières et des pistes DFCI.	Adopté
TITRE V : Mobiliser le monde agricole pour renforcer les synergies entre les pratiques agricoles et la prévention des feux de forêt			
Article 25			
M. RIETMANN, rapporteur	151	Mise en valeur agricole ou pastorale à but de DFCI et indemnité de défrichement (discussion commune) – restriction de la dérogation aux seuls défrichements dans le cadre d'un contrat, dans les zones préalablement identifiées par un PPFCl, et exemption totale d'indemnité de défrichement.	Adopté
Mme LASSARADE	44 rect. <i>bis</i>	Mise en valeur agricole ou pastorale à but de DFCI et indemnité de défrichement (discussion commune) – suppression de l'article (identiques).	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	97	Mise en valeur agricole ou pastorale à but de DFCI et indemnité de défrichement (discussion commune) – suppression de l'article (identiques).	Satisfait ou sans objet
Mme de MARCO	165	Mise en valeur agricole ou pastorale à but de DFCI et indemnité de défrichement (discussion commune) – suppression de l'article (identiques).	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	98	Mise en valeur agricole ou pastorale à but de DFCI et indemnité de défrichement (discussion commune) – avis conforme du CNPF sur la dérogation.	Satisfait ou sans objet
Mme de MARCO	166	Mise en valeur agricole ou pastorale à but de DFCI et indemnité de défrichement (discussion commune) – décret précisant les conditions dans lesquelles la dérogation peut être mise en œuvre.	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	53 rect. <i>bis</i>	Mise en valeur agricole ou pastorale à but de DFCI et indemnité de défrichement (discussion commune) – passage d'une réduction de moitié à une exemption complète d'indemnité de défrichement.	Satisfait ou sans objet
Article 27			
Mme Nathalie DELATTRE	4 rect. <i>bis</i>	Ajout d'une fonction de sensibilisation des particuliers au risque incendie parmi les fonctions des chambres d'agriculture.	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	23 rect. <i>bis</i>	Ajout des associations DFCI parmi les organisations avec lesquelles les chambres d'agriculture devront s'associer pour assurer leur mission de sensibilisation des agriculteurs aux risques d'incendie.	Retiré
Mme LASSARADE	45 rect. <i>bis</i>	Ajout des associations DFCI parmi les organisations avec lesquelles les chambres d'agriculture devront s'associer pour assurer leur mission de sensibilisation des agriculteurs aux risques d'incendie.	Retiré
Mme Gisèle JOURDA	99	Ajout des élus des communes forestières parmi les acteurs avec lesquels les chambres d'agriculture	Retiré

		doivent mener des actions de sensibilisation des agriculteurs au risque d'incendie.	
Mme de MARCO	167	Ajout des associations DFCI parmi les organisations avec lesquelles les chambres d'agriculture devront s'associer pour assurer leur mission de sensibilisation des agriculteurs aux risques d'incendie.	Rejeté
M. RIETMANN, rapporteur	109	Ajout des associations DFCI parmi les organisations avec lesquelles les chambres d'agriculture devront s'associer pour assurer leur mission de sensibilisation des agriculteurs aux risques d'incendie.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 28			
Mme de MARCO	177	Demande de rapport sur le financement du pastoralisme à but de DFCI dans la PAC et sur des paiements pour services environnementaux relatifs au risque incendie.	Rejeté
TITRE VI : Sensibiliser les populations au risque incendie			
Article 31			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	110	Ajout des jets de mégot parmi les actions reconnues par le code forestier comme une cause de départ de feu.	Adopté
M. BURGOA	2 rect.	Instauration d'une peine, affiliée à un délit, pour les personnes coupables d'avoir fumé dans un bois ou une forêt.	Satisfait ou sans objet
M. Pascal MARTIN, rapporteur	111	Intégration du rôle de recherche et de constatation des infractions forestières des gardes champêtres parmi les missions qu'attribue à ces derniers le code de la sécurité intérieure.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 31			
Mme Nathalie DELATTRE	5 rect. <i>bis</i>	Mise en place de plans d'urgence face au risque d'incendie pour les élevages, les animaleries et les zoos.	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	6 rect. <i>bis</i>	Équipement de tous les véhicules neufs avec un cendrier.	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	7 rect. <i>bis</i>	Équipement de tous les véhicules professionnels avec un extincteur.	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	14 rect. <i>bis</i>	Assermentation des agents des associations DFCI pour qu'ils puissent constater les infractions forestières.	Rejeté
Mme LASSARADE	31 rect. <i>bis</i>	Assermentation des agents des associations DFCI pour qu'ils puissent constater les infractions forestières.	Retiré
Mme Gisèle JOURDA	100	Information sur la prévention du risque incendie lors de la journée défense et citoyenneté.	Rejeté
Mme Gisèle JOURDA	101	Ajout de la prévention du risque incendie dans la formation des élèves.	Rejeté
Mme PRÉVILLE	153	Ajout de la prévention du risque incendie de forêt dans la formation des élèves.	Rejeté
Mme PRÉVILLE	154 rect.	Obligation d'affichage des consignes de sécurité et de prévention des risques d'incendies de forêt dans les hébergements touristiques.	Rejeté
Mme de MARCO	172	Réalisation annuelle d'une campagne nationale de sensibilisation et de prévention des risques de feux	Rejeté

		de forêt et de végétation.	
TITRE VII : Équiper la lutte incendie à la hauteur du risque			
Article 32			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	115	Introduction d'un tarif réduit de l'ancienne TICPE pour les véhicules d'intervention des SDIS.	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	26 rect. bis	Extension de l'exonération totale de TICPE à l'ensemble des véhicules affectés à la prévention, à la lutte et à la surveillance du feu.	Satisfait ou sans objet
Mme LASSARADE	48 rect. bis	Exonération totale de l'ancienne TICPE pour l'ensemble des véhicules affectés à la prévention, à la lutte et à la surveillance du feu.	Satisfait ou sans objet
Article 33			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	143	Extension de l'exonération de malus « CO ₂ » et de malus « poids » aux véhicules d'intervention des acteurs de la DFCI.	Adopté
Mme LASSARADE	49 rect. bis	Extension de l'exonération de malus « poids » à l'ensemble des véhicules affectés à la prévention, à la lutte, et à la surveillance incendie.0	Retiré
Mme Nathalie DELATTRE	27 rect. bis	Extension de l'exonération de malus « poids » pour l'ensemble des véhicules affectés à la prévention, à la lutte et à la surveillance du feu.	Retiré
Article 34			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	142	Limitation dans le temps du dispositif de réduction de cotisations patronales pour les employeurs acceptant de mettre leur SPV à destination des SDIS afin d'assurer sa conformité à la LOLFSS.	Adopté
M. GILLÉ	106	Substitution d'un crédit d'impôt au mécanisme de réduction de cotisations patronales en contrepartie de la mise à disposition par les employeurs de leurs SPV.	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 34			
Mme Nathalie DELATTRE	9 rect. bis	Couverture obligatoire par l'assureur de la perte d'exploitation résultant d'une décision administrative prise en prévention des risques d'incendie.	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	10 rect. bis	Accompagnement des sapeurs-pompiers par des bénévoles DFCI lors des opérations de terrain.	Rejeté
M. Pascal MARTIN, rapporteur	112	Ajout des coupes tactiques parmi les méthodes de lutte contre les incendies auxquelles peut recourir le commandant des opérations de secours.	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	54 rect. bis	Ajout des coupes tactiques parmi les méthodes de lutte contre les incendies auxquelles peut recourir le commandant des opérations de secours.	Adopté
Mme HARRIBEY	104	Ajout des coupes tactiques parmi les méthodes de lutte contre les incendies auxquelles peut recourir le commandant des opérations de secours.	Adopté
Mme HARRIBEY	102	Création d'un congé spécial supplémentaire pour les sapeurs-pompiers volontaires des territoires exposés au risque incendie.	Rejeté
Mme de MARCO	169	Demande d'une étude de faisabilité pour la création d'une nouvelle base aérienne de la sécurité civile	Rejeté
Mme de MARCO	179	Précision dans le COM passé entre l'État et l'ONF des moyens financiers et humains qui lui sont	Rejeté

		accordés.	
TITRE VIII : Financer la reconstitution de forêts plus résilientes après l'incendie			
Article 35			
Mme LOISIER, rapporteuse	152	Précisions rédactionnelles sur le champ de la conditionnalité DFCI (restriction aux seules aides au boisement et à la régénération naturelle, respect de zones « d'appui à la lutte »).	Adopté
Mme de MARCO	170	Détails concrets sur les conditions de diversification des essences donnant accès aux aides publiques, en dessous et au-dessus de 4 hectares.	Rejeté
Mme LOISIER, rapporteuse	180	Précision que la dérogation existant « en cas de sinistre de grande ampleur » pour les conditions posées aux aides publiques, ne vaut pas pour les 4 conditions ajoutées au présent article.	Adopté
Mme HARRIBEY	103	Demande de rapport sur l'impact du choix des essences sur la préservation des écosystèmes et la résilience des forêts face aux incendies.	Retiré
Article 36			
Mme de MARCO	171	Ajout des ASA de DFCI parmi les interlocuteurs du CNPF dans le cadre de sa nouvelle mission de promotion de l'assurance.	Rejeté
Mme LASSARADE	50 rect. bis	Promotion de l'intérêt de l'assurance par les ASA de DFCI.	Retiré
TITRE IX : Dispositions diverses			
M. RIETMANN, rapporteur	141	Amendement rédactionnel.	Adopté

La réunion est close à 15 h 45.

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

Mardi 28 mars 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition de représentants des laboratoires et entreprises pharmaceutiques

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui nos travaux par une audition conjointe des représentants de plusieurs organismes représentatifs des laboratoires et entreprises du médicament.

Conformément à son intitulé, notre commission d'enquête entend rechercher les liens entre les phénomènes de pénurie et les choix opérés par l'industrie pharmaceutique ces dernières décennies. C'est pourquoi, après avoir recueilli les analyses des acteurs publics de la régulation du médicament, d'un certain nombre de prescripteurs et d'experts, puis des pharmaciens, il nous semblait essentiel, mesdames, messieurs, de vous entendre aujourd'hui.

Nous pouvons d'ores et déjà tirer de nos premières auditions quelques enseignements, sur lesquels nous souhaiterions vous entendre.

D'une part, il apparaît que, si la formidable augmentation de la demande internationale de médicaments constitue évidemment l'une des causes importantes des phénomènes de pénurie, ces derniers ne peuvent toutefois pas être compris sans que l'on s'intéresse à l'offre de médicaments et à la manière dont elle est structurée au niveau mondial. En effet, le secteur s'est considérablement transformé depuis trente ans : la spécialisation croissante des entreprises, la délocalisation ou l'externalisation des activités de production contribuent à fractionner et à fragiliser les chaînes d'approvisionnement.

À cet égard, l'industrie française semble aujourd'hui affaiblie. Auparavant leader, notre pays n'occupe plus que la quatrième place en Europe en matière de production de médicaments. Le nombre d'entreprises pharmaceutiques y a presque diminué de moitié : si la France comptait, dans les années 1980, plus de 450 entreprises de production, on n'en dénombre plus que 240 aujourd'hui. La crise de la covid-19 a mis en lumière l'importance de retrouver une certaine souveraineté pharmaceutique : il s'agit aujourd'hui, en France et en Europe, d'un objectif largement partagé.

D'autre part, et alors que le prix des médicaments matures est souvent mis en avant parmi les causes de pénuries, il apparaît, selon plusieurs études, qu'il n'est pas, en France, significativement inférieur à celui des autres pays européens de taille comparable. Aucun lien entre niveau des prix en France et apparition de phénomènes de pénurie n'est, par ailleurs, solidement démontré. L'existence de pénuries dans un pays comme les États-Unis ou dans le secteur hospitalier en France tend à démontrer que les prix négociés avec le Comité économique des produits de santé (CEPS) ne peuvent pas être tenus pour facteur principal des difficultés d'approvisionnement.

Enfin, le niveau inédit de prix atteint par plusieurs médicaments innovants montre que celui-ci n'a plus aucun rapport avec le coût de revient. Il pose également une question de soutenabilité de la dépense de médicaments, y compris aux États-Unis – j'en veux pour preuve le volet de l'*Inflation Reduction Act*, adopté par le Congrès à l'été 2022 et consacré à la politique du médicament.

Sur ces sujets cruciaux, nous vous remercions, mesdames, messieurs, de vous être mobilisés aujourd'hui pour répondre à nos questions.

Sont présents autour de la table : M. Philippe Lamoureux, directeur général des Entreprises du médicament (Leem), M. Laurent Borel-Giraud, représentant de l'association Générique même médicament (Gemme), Mme Corinne Blachier-Poisson, présidente de l'Association des groupes internationaux pour la pharmacie de recherche (Agipharm), M. Didier Véron, président du G5 Santé, et Mme Karine Pinon, présidente de l'Association des moyens laboratoires et industries de santé (Amlis).

Je vais céder la parole à chacun, pour un propos introductif de cinq minutes. Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions ; comme vous l'aurez compris, notre commission d'enquête entend obtenir des réponses précises à des questions précises.

Je souligne que nous vous adresserons, à l'issue de l'audition, un questionnaire complet, auquel nous vous demanderons de répondre par écrit avant le 14 avril.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Philippe Lamoureux, M. Laurent Borel-Giraud, Mme Corinne Blachier-Poisson, M. Didier Véron et Mme Karine Pinon prêtent serment.

M. Philippe Lamoureux, directeur général des Entreprises du médicament (Leem). – Madame la présidente, nous nous sommes réparti les temps d'intervention afin d'éviter les redites.

Pour compléter les quelques chiffres que vous avez cités en introduction, je rappelle que le secteur du médicament n'a connu aucune croissance depuis une douzaine d'années et que son chiffre d'affaires est quasiment stable depuis quinze ans. PLFSS (projet de loi de financement de la sécurité sociale) après PLFSS, les niveaux de régulation ont véritablement privé ce secteur de croissance, ce qui explique ses difficultés actuelles. Le Parlement vote, en effet, entre 700 et 900 millions de baisses de prix par an.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Parlez-vous du chiffre d'affaires rapporté à la France ?

M. Philippe Lamoureux. – Absolument : je parle du périmètre du PLFSS.

Je vous remercie d'avoir invité les différentes composantes de notre industrie autour de cette table. Vous constaterez qu'il s'agit de *business models* assez différents les uns des autres.

Une rupture d'approvisionnement est une situation dramatique pour nos entreprises, dont la vocation est d'apporter des solutions thérapeutiques au lit des patients. Nous n'oublions jamais que les pénuries concernent avant tout les patients : nous sommes mobilisés et nous faisons des propositions, comme ce fut le cas en 2019.

Il n'est bien évidemment pas question de contester l'augmentation du nombre de ruptures d'approvisionnement. Plusieurs raisons permettent d'expliquer ce phénomène extrêmement préoccupant.

Vous avez parlé de l'augmentation de la demande mondiale, qui croît effectivement beaucoup plus rapidement que l'offre et que les capacités de production. En 2021, la hausse de la capacité de production, en France, au cours des cinq dernières années, s'est établie, en moyenne, à 6 %, contre 10 % pour celle de la demande.

Quelles en sont les causes ? Je citerai le vieillissement de la population, mais aussi le fait que les pays en développement se dotent de systèmes de protection sociale modernes. Vous avez également évoqué la concentration des fournisseurs de matières premières et d'excipients : en cas de problème sur l'un des sites, le risque de rupture augmente. Concernant les anciens produits, la décroissance progressive du prix des médicaments conjugué à l'accroissement des normes européennes conduit à l'arrêt de la production de certaines substances actives en Europe et à la délocalisation des productions dans les pays asiatiques, notamment l'Inde et la Chine, où les coûts de production sont plus réduits. Pour de nombreuses molécules, nous n'avons plus que deux ou trois fournisseurs dans le monde : c'est un constat que nous partageons avec vous.

Un autre élément, que vous n'avez pas évoqué, est le temps de cycle de production et les risques liés à la complexité technologique. De plus en plus de médicaments sont issus des sciences du vivant et des biotechnologies. Les médicaments injectables, stériles, nécessitent des infrastructures très sophistiquées et des conditions de production très strictes : contrôle de l'environnement, stérilité des matières premières et des produits finis, du matériel, protection des personnels. La moitié des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur déclarés à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) pour tension d'approvisionnement ou pour rupture sont des formes injectables. Toute perturbation liée soit à un problème industriel, soit à une fluctuation inattendue des besoins du marché ne peut pas être compensée, s'agissant de produits biologiques, dans de brefs délais. De manière générale, le temps de cycle de production des médicaments s'est fortement allongé, ce qui complique l'adaptation de la fabrication en fonction des fluctuations imprévues du marché.

Les fabricants ont également mis en place des systèmes d'assurance qualité pharmaceutique extrêmement exigeants, capables de détecter toute anomalie en cours de production. La fabrication est soumise à des normes européennes de qualité et de sécurité très exigeantes, qui augmentent les risques de non-conformité – c'est un constat, et non un jugement de valeur.

Par ailleurs, nous ne sommes jamais à l'abri d'un arrêt de production lié à un problème de qualité, à un défaut de personnel, à un accident industriel. Chaque fois qu'un fabricant est à l'arrêt quelque part dans le monde, il met en tension l'ensemble de la chaîne.

Cela étant, il existe, effectivement, des spécificités françaises. Nous allons évidemment diverger sur les prix. Nos données montrent qu'il existe un écart de prix d'environ 37 % par rapport à l'Allemagne. Cela n'incite pas les industriels à investir en France et crée des difficultés pour prioriser l'approvisionnement en cas de tension. De surcroît, les prix bas encouragent l'exportation parallèle, avec un système d'achat-revente par des *short-liners* vers les marchés étrangers plus attractifs.

Le Parlement a débattu des obligations de stockage. Nous sommes parvenus aujourd'hui à un point d'équilibre, mais imposer des durées de stockage longues sur des produits à faible valeur ajoutée pourrait créer un risque de décommercialisation.

À tout cela s'ajoute l'explosion des coûts de production, qu'il s'agisse des matières premières, des intrants, des principes actifs, des emballages en verre, en aluminium, en carton, des dérivés du pétrole, de l'énergie, de la masse salariale. Or les médicaments sont des produits à prix administrés : nous n'avons pas la possibilité de répercuter ces augmentations sur le prix des produits, à la différence de la quasi-totalité des autres secteurs. Le prix fabricant hors taxe de la boîte d'amoxicilline s'établit à 76 centimes d'euros. Comment garantir la production et *a fortiori* la relocaliser lorsque les coûts de production explosent ? C'est une vraie difficulté. Autre exemple, le flacon d'un demi-litre de bicarbonate de sodium pour perfusion, très utilisé à l'hôpital, est vendu 1,40 euro. En 2014, le fabricant gagnait 13 centimes par flacon ; aujourd'hui, il en perd 17 ! Il s'agit d'un fabricant français. Quand il aura disparu, où nous approvisionnerons-nous ? Il faut que le Parlement prenne la mesure de ces difficultés.

Quant aux génériques, leur marge est de 0,3 % en moyenne. Face à cette situation, certains pays – l'Allemagne, le Portugal, la Suède – ont annoncé des mesures de revalorisation du prix des produits anciens. En France, des annonces ont été faites, mais elles ne se sont pas encore concrétisées. Seront-elles suffisantes pour faire face aux enjeux ?

Je reviendrai à la fin de cette audition sur les pistes de solutions possibles.

M. Didier Véron, président du G5 Santé. – Le G5 Santé est un cercle de réflexion qui rassemble les dirigeants des principales entreprises françaises de santé, que sont BioMérieux, Guerbet, Ipsen, le LFB, Pierre Fabre, Sanofi, Servier et Théa.

Les entreprises du G5 Santé sont un atout pour la souveraineté sanitaire de la France. Elles disposent de plus de cinquante usines et d'une trentaine de sites de recherche dans notre pays. Chaque année, elles investissent 3,5 milliards d'euros en recherche et en développement. Elles sont le premier partenaire de la recherche publique française, leurs dépenses représentant les trois quarts des investissements du secteur. Elles investissent également 1,5 milliard d'euros par an dans le domaine industriel en France.

La crise sanitaire a enfin permis de prendre conscience de l'importance de la souveraineté sanitaire et des fragilités de la France, sujets sur lesquels le G5 Santé avait alerté les pouvoirs publics depuis fort longtemps.

La réponse politique à cette crise sanitaire a été forte et rapide, avec France Relance. Je pense notamment à la baisse des impôts de production, aux appels à projets, aux appels à manifestation d'intérêt. Nous ne pouvons que nous féliciter de ce début de politique industrielle, en particulier des 18 projets de rapatriement en France de production de principes actifs – 35 molécules sont concernées.

Après la crise sanitaire, l'enjeu est désormais d'armer la France et l'Europe pour lutter contre les pénuries et renforcer la souveraineté sanitaire. Nous attendons toujours la liste des médicaments dits « critiques », à sécuriser de façon prioritaire. Cette liste permettrait de cibler les actions à conduire pour assurer la sécurité d'approvisionnement. Si nous soutenons cette politique favorable aux investissements en amont, le problème – selon nous – se situe davantage en aval, à savoir sur le niveau bas du prix d'achat des médicaments par les pouvoirs publics en France, comme vient de le mentionner Philippe Lamoureux.

Il existe une incohérence entre les politiques publiques, la politique industrielle de soutien au secteur et la politique budgétaire. La production de médicaments demande des investissements très importants. C'est d'autant plus vrai en France et en Europe, où le coût et les contraintes sont bien supérieurs à ceux qui existent en Chine ou en Inde. Il n'est donc pas simple pour un industriel de maintenir sa production, de décider de nouveaux investissements pour augmenter la production de produits critiques ou de relocaliser en France, le risque étant de n'être pas rentable, voire de produire à perte, en raison d'une régulation économique bien trop forte, avec des baisses de prix importantes.

Les entreprises du G5 Santé ont fait réaliser par le Bureau d'informations et de prévisions économiques (Bipe) une étude qui démontre que nos huit entreprises ne s'en sortent aujourd'hui que grâce à leurs positions à l'export. Cette étude sera bientôt réactualisée, mais, sur la période 2010-2017, l'évolution du chiffre d'affaires de ces entreprises était de -16 % en France, contre +6 % à l'export, ce qui permet une stabilisation de notre chiffre d'affaires total. Sur cette même période, nous avons maintenu nos emplois industriels en France et stabilisé nos installations industrielles, alors même que notre profitabilité, notre excédent brut d'exploitation, y a chuté de 32 %. En tant qu'entreprise française, notre marché domestique devrait, au contraire, être notre plateforme pour développer nos actions à l'international.

Enfin, je souhaite terminer par un exemple concret qui montre que la loi votée par les sénateurs et les députés prend parfois beaucoup de temps avant d'être appliquée. Il s'agit de l'article 65 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, voté grâce à la compréhension par le Parlement des difficultés de notre pays en matière industrielle. Cet article mentionne que la fixation du prix d'un médicament peut également tenir compte de la sécurité d'approvisionnement du marché français que garantit l'implantation des sites de production. Un an et demi après l'adoption de cet article, le CEPS vient enfin d'officialiser sa doctrine d'application, après des arbitrages rendus tout récemment par les cabinets ministériels. Cependant, cette doctrine s'applique, à ce jour, uniquement aux produits nouveaux. Or ce ne sont pas ces produits nouveaux qui posent des problèmes de pénurie et d'approvisionnement ! Il faut donc que cet article de loi puisse aussi s'appliquer pour réviser à la hausse le prix des médicaments déjà commercialisés, des médicaments dits « critiques », la loi ne prévoyant aucune restriction dans son application.

Il faut donc revoir rapidement notre politique de régulation et de financement des médicaments, remonter le prix d'un certain nombre d'entre eux, qui, du fait de l'inflation, ne sont plus économiquement viables s'ils sont produits en France. Ces décisions de hausses de prix doivent être prises rapidement. Elles permettront d'éviter des exportations parallèles de nos médicaments dans les pays européens où les prix sont plus élevés, ce qui peut être source de tensions et de ruptures d'approvisionnement en France. Ces hausses de prix de médicaments sont également indispensables si nous ne voulons pas, demain, fermer les lignes de production non rentables sur le territoire national.

En résumé, il convient : de mettre en œuvre l'article 65 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 pour la prise en compte de l'implantation des sites de production dans la fixation et la révision des prix des médicaments ; de finaliser la liste des médicaments dits « critiques » et d'appliquer rapidement des hausses de prix sur les médicaments à fort enjeu d'indépendance sanitaire.

Mme Karine Pinon, présidente de l'Association des moyens laboratoires et industries de santé (Amlis). – L'Amlis représente environ 168 petites ou moyennes entreprises (PME) françaises, qui emploient 24 000 personnes sur le territoire national et produisent 34,4 % des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) consommés en France – c'est-à-dire les médicaments qui traitent les maladies chroniques affectant 95 % des personnes prenant des médicaments après cinquante ans, qu'il s'agisse du diabète ou de l'hypertension, et dont l'interruption engage le pronostic vital du patient.

Par ailleurs, 55 % de la production de ces MITM est réalisée en France et 90 % en Europe. Nous sommes donc, en quelque sorte, les petits frères du G5 Santé.

L'indépendance sanitaire nous touche particulièrement. Nous mettons plutôt l'accent sur ce que l'on appelle des « produits matures », c'est-à-dire sur les médicaments qui font le quotidien des Français souffrant d'hypertension, de diabète, d'épilepsie ou autres. Ces médicaments ont connu des baisses de prix successives. Le système consistant à financer l'innovation par des réductions de prix des produits matures arrive en bout de course, puisque certains produits matures ont désormais atteint un niveau de prix qui ne leur permet plus d'être économiquement viables. Notre analyse est formelle : cet état de fait explique en grande partie les ruptures.

En parallèle des baisses de prix successives, nous avons assisté à une augmentation des normes de qualité. La sérialisation représente environ 20 centimes par boîte : tout cela a été absorbé par les fabricants. Qu'il s'agisse des recherches de nitrosamines ou des normes ICH Q3D, le coût a été totalement neutre pour la sécurité sociale.

Le contexte inflationniste vient aggraver une situation déjà difficile. Je pense à l'augmentation des intrants, du verre, du carton, de l'aluminium, *etc.* La hausse est évaluée entre 15 % et 20 % au cours des deux dernières années, même si certains principes actifs pharmaceutiques (*Active Pharmaceutical Ingredients*, ou API) ont pu connaître plus de 300 % d'augmentation. L'augmentation du prix du verre atteint, par exemple, plus de 600 %, avec des temps d'approvisionnement de plus en plus longs, sans parler de la hausse du coût de l'énergie, qui pèse lourd sur la sous-traitance pharmaceutique (*Contract Development Manufacturing Organisations*, ou CDMO). Notre industrie est également soumise à une augmentation de la masse salariale située autour de 7 %. Or, contrairement au boulanger qui peut augmenter le coût de la baguette, nous ne pouvons pas augmenter le prix des médicaments que nous produisons et nous devons absorber intégralement la baisse de nos marges. Sur des produits classiques, avec une marge brute de moins de 20 %, il ne nous est plus possible de faire face aux coûts réglementaires et de qualité.

Reprenons l'exemple du bicarbonate de sodium, produit absolument indispensable présent dans les solutés de perfusion : on nous demande de vendre le flacon stérile en verre de 500 millilitres 1,40 euro, soit à peu près le prix d'une baguette. Or fabriquer ce flacon coûte 1,74 euro. Le fabricant doit vendre ce produit moins cher qu'il ne coûte !

Autre exemple : les comprimés utilisés dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) pour calmer les personnes atteintes de démence sénile et dans les prisons pour calmer les détenus en cure de désintoxication. Il est demandé de vendre 0,89 euro une boîte de 50 de ces comprimés conditionnés en blisters aluminium – processus de suivi et de qualité compris. Sur cette boîte, le pharmacien touche 1,01 euro d'honoraires de dispensation, tandis que le fabricant ne touche que 0,12 euro de marge brute ! C'est impensable.

La production ne pouvant plus être assurée, des décisions de déremboursement sont prises. Les problèmes économiques expliquent donc les ruptures d'approvisionnement, mais aussi les arrêts de commercialisation, car on ne peut plus produire à perte.

Ces arrêts de commercialisation ont pour conséquence une diminution de l'arsenal thérapeutique. Les médecins ont alors un moindre choix de traitements pour soigner leurs patients.

M. Laurent Borel-Giraud, représentant de l'association Générique même médicament (Gemme). – Le Gemme réunit les entreprises françaises – exploitants ou fabricants – de médicaments génériques. Nos produits, distribués en pharmacie, en ville ou à l'hôpital, sont des médicaments du quotidien, qui couvrent un grand nombre de pathologies.

L'industrie du générique se caractérise par un volume et un portefeuille de produits importants – plus d'un médicament sur deux distribués en officine est générique –, un niveau de prix bas et une faible rentabilité. En France, son impact est significatif en termes d'économies pour l'assurance maladie, à hauteur d'à peu près deux milliards d'euros par an. Nos laboratoires proposent une offre diversifiée d'exploitants et de multiples sources de production. Ils sont majoritairement implantés en Europe et fortement en France, ce qui augmente notre capacité à gérer les risques de rupture.

Pour ce qui concerne le contexte actuel, nous pensons que la situation constatée est durable. Elle est la conséquence de causes structurelles, qui fragilisent la chaîne d'approvisionnement des médicaments à faible marge, et de situations conjoncturelles aggravantes, qui augmentent les risques et les pénuries.

J'en viens au diagnostic. Comme nos collègues, nous avons, depuis plusieurs années, alerté les autorités sur le poids excessif de la régulation économique, qui fragilise l'industrie du générique et dont la première conséquence est l'augmentation du risque de pénurie.

Deuxième conséquence : le risque imminent d'une réduction de l'offre d'acteurs et de produits sur le marché. Nous recensons, chez nos adhérents, plus de 700 présentations pharmaceutiques peu ou non rentables, dont nous envisageons l'arrêt de commercialisation à court ou moyen terme, soit à peu près 12 % des volumes de médicaments génériques aujourd'hui commercialisés – essentiellement des MITM.

Troisième conséquence : la difficulté persistante à investir dans la sécurisation de nos approvisionnements. Le faible niveau du prix des génériques limite la capacité des laboratoires à trouver, sur notre territoire, des fournisseurs acceptant de fabriquer à ces prix, dans un contexte d'insuffisance des capacités mondiales de production.

J'en viens aux causes. Premier point, la pression économique est croissante sur les médicaments génériques, qui sont, par nature, à marge faible, ce qui conduit à remettre en cause les baisses de prix excessives. Depuis dix ans, la régulation économique a fondé le modèle du marché des médicaments génériques exclusivement sur la maîtrise des coûts : divers outils ont été mis en place pour diminuer autant que possible le prix de ces produits. Ainsi, les dépenses de l'assurance maladie ont été divisées par deux entre 2010 et 2020, alors que les volumes de médicaments consommés augmentaient.

Le deuxième point est l'absorption des coûts de fabrication additionnels, liés à de nouvelles réglementations toujours plus exigeantes en termes de sécurité et de qualité, mais aussi à des événements externes – Brexit, stratégie zéro covid dans certaines régions du monde, complexité des relations internationales – qui ont obligé à réorganiser les chaînes de production.

Troisième point : face à cette situation de baisse des prix de vente et d'augmentation des coûts de production, l'industrie des médicaments génériques a optimisé ses chaînes d'approvisionnement, ses sites de fabrication et ses capacités de production, et a recherché des composants moins chers, souvent hors d'Europe. Les usines du secteur sont désormais exploitées au maximum pour rester rentables : il n'y a plus de capacités inutilisées sur les chaînes d'approvisionnement, ce qui permet de faire face à des poussées occasionnelles de la demande ou à des événements imprévisibles. Il en découle que, malgré la constitution de stocks de sécurité, le secteur est beaucoup plus sensible aux fluctuations et exposé aux pénuries.

Enfin, un effet majeur récent s'ajoute à l'étau économique : l'application, depuis 2019, de la clause de sauvegarde au périmètre des génériques et l'augmentation extraordinaire de son montant.

Depuis trois ans, nous alertons sur l'impasse économique d'une partie grandissante du portefeuille générique. Le secteur est sous la pression économique d'un modèle qui persiste à taxer ces médicaments à faible marge pour financer la croissance des dépenses, dont il n'est pas à l'origine, mais qu'il rend possible par les économies qu'il génère.

J'ajoute deux points importants. Premièrement, la mise en œuvre de solutions productives dans les usines est freinée par des réglementations pharmaceutiques, dont certaines, spécifiques au marché français, pénalisent la fabrication des produits français de ces usines, qu'elles soient situées en France ou en Europe. Nous travaillons évidemment avec l'ANSM et l'Agence européenne des médicaments (EMA) sur ces sujets. Il faudrait accélérer la prise de décision pour éviter que ne se produisent davantage de situations de rupture.

Deuxièmement, je veux souligner l'existence d'une pratique d'appels d'offres publics basée sur des politiques d'achat dangereuses, lorsqu'elles ne sont pas contrebalancées par des politiques d'approvisionnement responsables. J'ai évoqué les critères d'attribution que nous appelons de nos vœux, et qui ne sont toujours pas appliqués ; j'y ajoute la prévisibilité et les délais, sans lesquels nous détruisons de la valeur industrielle et des capacités de production, voire, dans certains cas, des produits.

Nous proposons plusieurs solutions pour lutter contre le risque de pénuries et atténuer l'impact de celles-ci.

Premier volet : établir une liste de médicaments prioritaires et clarifier son objectif. Souhaitons-nous sécuriser un approvisionnement ordinaire ou de gestion de crise ? Voulons-nous relocaliser ou sécuriser nos approvisionnements ? Il nous semble important de sanctuariser des conditions économiques pérennes, quelles que soient les modalités utilisées.

Deuxième volet : préserver la résilience permise par l'offre générique et autoriser l'investissement dans les chaînes d'approvisionnement.

Les deux volets suivants regroupent des actions opérationnelles non économiques qui peuvent influencer significativement sur notre capacité à éviter des ruptures ou à en atténuer l'impact.

Troisième volet : procéder à des simplifications réglementaires pour augmenter la capacité productive, réduire l'inefficacité et les coûts. Il convient de supprimer les exceptions françaises qui rendent nos produits plus complexes à fabriquer et interdisent le recours à une meilleure productivité dans des usines françaises, européennes ou hors Europe. Il faudrait aussi accélérer les travaux en vue d'un accès digital aux notices *via* un QR code, si possible en utilisant un pack européen permettant aux entreprises de mieux répondre aux enjeux de protection des médicaments, en particulier ceux, génériques ou non, qui sont destinés aux hôpitaux. Enfin, en vue de diminuer les causes de ruptures longues, il serait intéressant de prévoir des flexibilités réglementaires favorisant l'utilisation de médicaments produits par des pays voisins, que nous ne produisons pas pour des raisons économiques.

Quatrième volet : améliorer nos dispositifs d'anticipation et la vigilance, en y ajoutant transparence et coopération, en particulier avec les pharmaciens. Il s'agit d'encadrer le partage des alertes et d'accélérer la mobilisation de stocks quand existent des alternatives, de faire preuve d'agilité et d'impliquer davantage les distributeurs et les dispensateurs dans la gestion de l'information. Nous avons constaté que des crises impliquant plusieurs acteurs et canaux de distribution étaient particulièrement compliquées à gérer : il nous faut continuer à progresser en mettant tous les interlocuteurs autour de la table.

Mme Corinne Blachier-Poisson, présidente de l'Association des groupes internationaux pour la pharmacie de recherche (Agipharm). – Agipharm, l'association des laboratoires américains présents en France, regroupe 15 sociétés de taille variable – de grands groupes historiques comme MSD, Janssen ou Pfizer ; des sociétés de taille moyenne, comme le laboratoire de biotechnologies Amgen, que je préside ; de petites sociétés, récemment installées en France, qui commercialisent une ou deux molécules. Il s'agit principalement de laboratoires d'innovation ; certains ont dans leur portefeuille des médicaments devenus matures dont ils n'ont plus le brevet. Je concentrerai mon propos sur l'innovation.

Les entreprises membres d'Agipharm sont très présentes dans les domaines de l'oncologie, de l'hématologie, des maladies rares, des vaccins et des maladies chroniques – maladies mentales, cardiovasculaires, cardiorénales. Elles sont à l'origine de plus de 50 % des accès précoces en France, ce qui est le signe d'une innovation continue, et travaillent avec des centres de recherche fondamentale français ainsi qu'avec des centres de recherche clinique.

Les tensions d'approvisionnement qui existent aujourd'hui sur les produits matures peuvent aussi apparaître, de manière conjoncturelle, sur les produits innovants, pour trois raisons que nous avons identifiées.

Première raison : les niveaux d'exigence pour les processus de fabrication sont très élevés, induisant des investissements importants et des délais de validation et de mise au point assez longs. Le domaine de compétence d'Agipharm couvre, en effet, les molécules biologiques, les molécules chimiques ainsi que les médicaments de thérapie innovante (MTI).

Deuxième raison : le passage à l'échelle industrielle nécessite des délais incompressibles, des investissements considérables, des mises au point de processus et des validations par les agences, ce qui peut retarder la fabrication et la mise à disposition de certains produits.

Troisième raison : la multiplicité des composants entrant dans la fabrication d'une molécule. Par exemple, Pfizer a besoin de 270 à 280 composants pour produire son vaccin à ARN messager. Le manque d'un seul composant a un impact sur l'ensemble de la chaîne.

Pour illustrer le sujet de la concentration de certaines compétences, j'évoquerai les vecteurs viraux, nécessaires notamment pour la fabrication de vaccins à ARN messager. Il y a très peu de producteurs de vecteurs au niveau mondial ; on en a pourtant besoin pour produire les *CAR-T cells* (cellules T à récepteur antigénique chimérique), qui sont des médicaments de thérapie innovante. La priorité donnée à la production de vaccins en 2021 et 2022 a eu pour effet la diminution de la production et de l'administration desdits médicaments. Les arbitrages se font au niveau mondial entre les différents producteurs, ce qui est peu compréhensible pour le public.

Il est difficile de prévoir les besoins de production, du fait d'une demande mondiale qui peut connaître des hausses conjoncturelles absolument imprévisibles. J'en veux pour preuve le cas de l'amoxicilline : personne n'était capable d'anticiper l'augmentation de la demande. Ce problème n'est pas simple à résoudre au sein des usines, et peut avoir de graves conséquences.

Par ailleurs, la sécurité d'approvisionnement n'est pas liée au lieu de production. Le fait de disposer de chaînes de production intégralement localisées en France n'est pas une garantie de disposer de l'ensemble des médicaments dont nous avons besoin. Au vu du nombre de molécules à la disposition des praticiens français et de composants nécessaires à leur fabrication, il n'est pas réaliste de penser que l'on pourra rapatrier la production de tous ces produits. Un certain nombre d'entre eux viennent donc, et viendront, d'autres sites de production. À cet égard, il importe qu'un site principal de production soit couvert par un site d'urgence. Par exemple, dans ma société, voilà quelques années, une usine d'anticorps monoclonaux installée aux États-Unis a été frappée par un ouragan ; notre usine d'urgence a pu, du jour au lendemain, reprendre la production.

Surtout, il est pertinent de créer de la flexibilité au niveau européen entre les sites de production afin de répondre à la demande, qui peut grandement varier. En tant qu'industriels, nous cherchons toujours à répondre au marché, mais aussi à nous prémunir d'un risque : la destruction de produits. D'où l'intérêt de constituer des stocks de sécurité. Nous avons aujourd'hui des stocks de deux mois, ce qui nous paraît satisfaisant. L'augmentation de ces stocks aurait un effet délétère, avec un risque de surenchère entre les pays européens et de destruction massive des stocks non utilisés.

Très peu de marchés sont stables aujourd'hui ; la plupart connaissent des hausses et des baisses soudaines, du fait de la présence de concurrents ou d'un changement de

stratégie thérapeutique, ce qui peut conduire à détruire des produits. Or c'est préjudiciable d'un point de vue éthique, et les patients pourraient ne pas le comprendre.

Notre recommandation globale est donc une réponse européenne concertée entre États membres, basée sur des critères stratégiques.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vous avez abordé, dans votre propos introductif collégial, la politique de délocalisation très importante, principalement concentrée en Chine et en Inde, qui concerne *grosso modo* 80 % des principes actifs. Ce phénomène est apparu il y a une trentaine d'années. Cette stratégie – vous en avez été les fers de lance – consistait à externaliser la production pour maintenir les coûts réduits que vous souhaitiez.

Cette stratégie explique-t-elle, selon vous, l'augmentation des phénomènes de pénurie ? Comme vous l'avez dit, vous avez non seulement délocalisé et externalisé, mais aussi concentré, au point que, pour certains produits, on ne trouve parfois qu'une seule chaîne de production ; le moindre petit grain de sable conduit alors à l'arrêt de la fabrication. Dès lors, la responsabilité éthique de sécuriser les chaînes d'approvisionnement ne vous revient-elle pas ? Dire que les pénuries de médicaments n'ont qu'une seule cause serait simpliste...

Le niveau trop bas des prix en France explique, selon vous, la difficulté de maintenir une activité soutenue et dense dans notre pays. Pourriez-vous développer cette analyse ? Selon l'économiste Nathalie Coutinet, que nous avons auditionnée, la différence de prix avec l'Allemagne est liée au taux de TVA, plus élevé, et aux marges, supérieures chez notre voisin. Les choses ne sont donc pas aussi simples que vous le dites.

Par ailleurs, l'accord-cadre entre le CEPS et les entreprises du médicament permet à celles-ci de demander des hausses de prix lorsqu'un risque de rupture existe. Pourquoi n'avez-vous pas davantage recours à cette procédure ?

Mme Pinon a parlé du déremboursement. Quelle est l'ampleur de ce phénomène ? Quel est le nombre de médicaments concernés ?

J'en viens aux aides dédiées à la recherche et au développement (R&D). J'imagine que vous souhaitez tous la pérennisation du crédit d'impôt recherche (CIR), qui – France Stratégie le souligne dans son rapport – est une véritable aubaine. Au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la France est le pays qui consacre le plus de dépenses à la R&D privée par rapport à son PIB. Les montants considérés sont plus de deux fois supérieurs à la moyenne des pays de l'Union européenne. À l'évidence, il faut relativiser l'idée selon laquelle les ruptures d'approvisionnement sont dues à des problèmes de prix, notamment au manque d'aides publiques.

Vous insistez sur votre volonté de relocaliser un certain nombre d'industries en France, mais les normes sanitaires et environnementales applicables dans notre pays ont un coût, que l'on ne saurait occulter. Pourriez-vous nous fournir des éléments complémentaires à ce propos ?

M. Philippe Lamoureux. – Mme Coutinet semble faire autorité au Sénat pour l'élaboration des chiffres. Mais, en tant qu'industriels, il me semble que nous sommes un peu mieux placés qu'elle en la matière...

Une étude suédoise, qui vient d'être publiée et qui sera portée à votre connaissance, établit que les prix nets français sont parmi les plus bas d'Europe, en tout cas

pour les produits matures. Ils sont notamment très inférieurs aux prix allemands. De plus – vous l’avez observé comme nous –, l’Allemagne, la Suède ou encore le Portugal ont décidé de revaloriser le prix de ces produits. Je conteste évidemment ces chiffres – nous vous ferons parvenir tous les éléments nécessaires à cet égard.

Les hausses de prix sont permises par un article de l’accord-cadre, mais cette disposition n’a pas été appliquée ; en tout cas, elle l’est extrêmement peu. C’est un sujet que nous abordons régulièrement avec le CEPS.

La politique du médicament est en train de craquer de toute part ; la représentation nationale doit en être consciente.

Au mois de janvier dernier, nous avons décidé de créer un observatoire de l’accès, publiant des données afin d’objectiver les difficultés croissantes que nous rencontrons, en France, pour permettre l’accès aux médicaments, qu’ils soient matures ou innovants. Il ne s’agit pas, pour nous, d’opposer les uns aux autres : la situation des produits innovants est tout aussi problématique.

Permettez-moi de vous renvoyer à l’excellent rapport de votre collègue Catherine Deroche : ce travail établit très bien les difficultés qui se font jour dans ce domaine. Au cours des quinze dernières années, les cinq nouveaux antipsychotiques ne sont pas entrés sur le marché français. Les nouveaux antimigraineux n’y entrent pas davantage. Par un récent avis, la Commission de la transparence s’est opposée au remboursement d’un certain nombre de thérapies orphelines contre le cancer. La situation est extrêmement problématique.

On a beaucoup parlé de la clause de sauvegarde. Ce dispositif avait vocation à garantir le respect des objectifs fixés par le Parlement lors du vote du PLFSS. J’ajoute qu’historiquement, lorsqu’elle était déclenchée, elle représentait 150 à 200 millions d’euros annuels. Or elle a atteint 800 millions d’euros en 2021. D’après nos estimations, ce montant s’élève à 1,3 milliard d’euros pour 2022 et devrait, en 2023, dépasser 2 milliards d’euros. Ce n’est plus une clause de sauvegarde : c’est une taxation supplémentaire sur le secteur, qui subit déjà la fiscalité la plus lourde d’Europe. Une étude réalisée par le cabinet Landwell, que nous vous adresserons, le démontre à l’évidence.

Quant au CIR, je conteste formellement qu’il constitue une aide au sens où vous l’entendez. Ce dispositif vient sanctionner le fait que l’on ait choisi d’investir dans notre pays.

En France, la recherche privée est financée par des fonds publics pour à peu près 1 % de son montant. Mais, en parallèle, la recherche et l’industrie privées financent très largement la recherche publique française, qu’il s’agisse des équipes de l’Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), du Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ou du Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Les montants sont sans comparaison. Le CIR n’est pas une aide ; c’est une incitation fiscale. Ne mélangeons pas tout.

M. Didier Véron. – Les entreprises françaises du G5 Santé ont maintenu leur outil industriel en France et en Europe. Nous conservons ainsi 53 usines dans notre pays. Pour nous, l’enjeu est de préserver l’existant grâce à une politique industrielle et budgétaire adaptée.

Encore faut-il que ces usines puissent tourner ; l'un des soucis que nous avons eus au tout début de la pandémie a été notre approvisionnement en matières premières et en intrants, par exemple en flacons. Nos présidents ont réuni un groupe de travail comprenant les directeurs des achats et des affaires industrielles de nos huit entreprises, à l'échelle mondiale, pour réfléchir à nos fragilités et tenter de trouver des solutions. Il s'agissait notamment de diversifier nos fournisseurs, afin de ne pas être dépendant d'un seul, et, quand il est possible d'en avoir trois, d'en disposer d'au moins deux en Europe.

Telle est la politique du G5 Santé : maintenir nos usines et diversifier les sources d'approvisionnement en nous efforçant d'avoir des fournisseurs, notamment des CDMO, près de nos centres de décision en France et en Europe.

Mme Karine Pinon – Les PME produisent elles aussi en France. Elles n'ont pas participé au mouvement de délocalisation. Néanmoins, elles aussi font face à des ruptures de stock. La délocalisation n'est pas forcément la cause de ce phénomène.

Au sein de l'Amlis, nous avons réalisé un petit sondage. Il apparaît que 10 % de notre portefeuille de produits est aujourd'hui sujet à questionnements, car non viable économiquement. Faut-il mettre un terme à la commercialisation de ces produits ou la poursuivre en déremboursant ? Ce choix relève non pas du CEPS ou de la Haute Autorité de santé (HAS), mais de l'industriel.

Mme Corinne Blachier-Poisson. – Je reviens sur la question des prix.

Mme Coutinet ne peut avoir accès qu'à des prix faciaux. En Allemagne, le prix facial est décoté d'un certain pourcentage, qui est connu. Il n'y a pas de remise supplémentaire. En France, il existe une très grande différence entre le prix facial, constaté en pharmacie, et le prix net, qui résulte d'un accord avec le CEPS. Il suffit de lire les rapports de ce comité pour voir qu'au fil des années le montant des remises n'a cessé de croître. D'après les derniers chiffres, il atteint le montant colossal de cinq milliards d'euros. Ainsi, on se focalise sur les prix figurant au catalogue et l'on ignore les prix nets, fixés avec le CEPS. Voilà pourquoi il me semble nécessaire de s'appuyer sur des études plus fines.

Pour ma part, je constate, avec mes collègues des autres pays, que, pour un même produit, les prix nets pratiqués par la France sont toujours les plus bas de toute l'Europe.

M. Laurent Borel-Giraud. – Pour l'industrie que je représente, on estime qu'au moins 50 % des principes actifs utilisés ont des sources européennes ou internationales, hors Chine et Inde. Nous ne contestons pas le mouvement observé depuis environ trente ans : l'industrie chimique s'est davantage développée dans ces deux pays, comme beaucoup d'autres industries manufacturières d'ailleurs. Mais, dans ce domaine, les chiffres doivent être pris avec des pincettes, ne serait-ce que parce que les ratios varient selon les médicaments.

Nous parlons des principes actifs, voire de composants de sources de principes actifs ; il ne faut pas confondre ce secteur avec l'industrie manufacturière, autrement dit la production pharmaceutique.

Il reste, en France, un réseau d'usines de production pharmaceutique, qui s'est probablement réduit au cours des dernières années et que nous appelons à soutenir, en assurant des relocalisations. De même, il faut soutenir le réseau industriel européen, qui

fournit la grande majorité des produits consommés en Europe. J'insiste sur la différence entre chimie et pharmacie.

Enfin, vous évoquez des questions de responsabilité et d'éthique. Il ne me semble pas que ces transformations aient eu lieu en secret. Elles résultent d'évolutions lentes. Les principes actifs dont il s'agit sont conformes aux normes et connus de nos autorités. Ils font l'objet d'audits et de données transparentes sur l'ensemble de nos chaînes d'approvisionnement. Les informations sont connues de longue date. Cela étant, on peut s'inquiéter de ce mouvement aujourd'hui, à l'aune des nouvelles relations internationales.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Les ruptures d'approvisionnement et les pénuries ont évidemment des causes multiples : il faut se garder de tout simplisme. Mais Mme Coutinet, qui, comme vous, a parlé sous serment, n'est pas la seule à dresser le constat que je viens de rappeler au sujet des prix. D'ailleurs, quels que soient les prix pratiqués, tous les pays européens ont connu des pénuries et des ruptures, ce qui appelle des explications.

Aujourd'hui, les entreprises doivent élaborer et produire des plans de gestion de pénurie (PGP) pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur. On pourrait discuter de l'intérêt d'en réduire la liste. Plusieurs de nos interlocuteurs ont insisté sur ce point, mais tel n'est pas l'objet de notre commission d'enquête. D'après l'ANSM, dont nous avons auditionné les représentants, les PGP transmis sont de qualité très inégale, ce qui n'est pas normal. Comment l'expliquez-vous ? Comment responsabiliser davantage les entreprises à cet égard ?

Madame Blachier-Poisson, notre politique du médicament souffre effectivement d'un très lourd handicap : le manque de transparence. Tout le monde le subit, qu'il s'agisse des prix ou des tensions exercées sur les stocks. Pour ce qui concerne ces derniers, nous ne disposons que de données déclaratives, et les moyens de contrôle semblent insuffisants : c'est peut-être une explication du problème.

Mme Pascale Gruny. – La diminution des marges, donc des résultats, a-t-elle des conséquences sur vos investissements ? Dans cet ordre d'idée, on nous a affirmé ce matin que les dividendes versés par notre grand laboratoire pharmaceutique français avaient été portés de 35 % à 50 % du résultat. Pouvez-vous le confirmer ?

La fuite des cerveaux est une autre difficulté, tout à fait compréhensible : la concurrence s'exerce et les intéressés vont là où la rémunération est plus élevée. La réduction des marges en France risque d'accentuer encore le phénomène.

Enfin, M. Borel-Giraud insiste sur l'optimisation des chaînes d'approvisionnement, qui semble bel et bien essentielle. Mme Blachier-Poisson souligne, quant à elle, que nous devons disposer de sites à même d'absorber des productions devenues urgentes. J'en déduis que l'optimisation n'est pas au rendez-vous dans ces usines, même si je mesure la difficulté de l'exercice.

M. Alain Milon. – On ne peut pas demander aux entreprises du médicament d'être responsables : elles le sont déjà tout à fait et ne sauraient l'être davantage que l'État lui-même.

Malheureusement, la France manque encore et toujours d'une vraie politique du médicament. Or c'est le seul moyen, en particulier pour les laboratoires pharmaceutiques, de

se projeter dans le temps long. Tant que cette politique n'existera pas, la situation restera illisible pour tout le monde.

En parallèle, on a coutume de dire que les professionnels de santé et les laboratoires pharmaceutiques sont payés par l'assurance maladie et par les mutuelles : c'est totalement faux. L'assurance maladie et les mutuelles paient le patient pour qu'il puisse se soigner.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – La baguette n'a pas tout à fait le même mode de financement que le médicament... L'argent n'a pas la même provenance et les arbitrages n'ont pas la même origine. De surcroît, la santé est un bien public et le médicament est l'un des outils de sa mise en œuvre. À ce titre, il joue un rôle particulier : ce n'est pas un bien de consommation ordinaire.

Les entreprises sont dans leur rôle, et leurs problématiques économiques sont légitimes. Il n'empêche que, du point de vue des pouvoirs publics, un certain nombre d'arbitrages s'imposent, notamment quant au prix du médicament. Il y va du financement des politiques de santé publique.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Lorsque le tarif est fixé entre le laboratoire et le CEPS, des remises commerciales sont semble-t-il accordées. Comment l'expliquez-vous, alors même que les industriels déplorent des prix trop bas ?

Bien sûr, chacun est face à ses responsabilités. En tant que parlementaires, notre responsabilité est de voter l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), qui est en baisse chaque année.

M. Philippe Lamoureux. – Ces différentes questions nous conduisent très loin : il faudrait que vous nous invitiez pour une nouvelle audition d'une heure et demie...

Madame la rapporteure, je vous rejoins au moins sur un point : il est tout à fait anormal que nous ayons cette discussion sur les prix nets des médicaments dont les brevets sont tombés. Nous sommes demandeurs d'une métrologie commune avec l'assurance maladie, pour que les chiffres soient communs et objectivés sous double timbre. C'est dire quel est notre degré de certitude quant aux prix nets de ces produits !

L'opacité entretenue n'est pas de notre fait. Elle permet de contester systématiquement ce que nous avançons. Or les chiffres invoqués ne correspondent pas à la réalité que nous observons. À notre tour, nous vous avons donné des chiffres, des tarifs de remboursement et des coûts de revient – je parle bien des produits dont les brevets sont tombés et pour lesquels tous les éléments sont sur la table.

Madame Gruny, vous évoquez la fuite des cerveaux. Ce qui me préoccupe, c'est plutôt une forme de schizophrénie de la politique du médicament : tout en menant des politiques industrielles extrêmement volontaristes, on fait tout pour détruire le marché. Comme le souligne M. Milon, nous sommes face à un problème de gouvernance. On met en œuvre des mécanismes d'*incentive* industriels sans pour autant gérer les problématiques d'accès et de tarification du médicament, qui vont pourtant de pair. Aujourd'hui, le degré de régulation est tel que nous devons réconcilier les deux exercices et mettre en œuvre une véritable gouvernance de la politique du médicament, ce qui suppose un pilote unique.

Madame la rapporteure, j'en viens aux PGP. La gestion des ruptures mobilise de plus en plus de moyens, sous le contrôle de l'ANSM. Pour plus d'une spécialité sur deux, on a recours au contingentement, avec parfois un arrêt du circuit de ville pour prioriser le circuit hospitalier. On a créé des stocks de dépannage d'urgence. On adresse des messages directement aux grossistes-répartiteurs pour interrompre la vente de produits à l'étranger. On a mis en œuvre des actions d'information et d'accompagnement des professionnels de santé, *via* l'ANSM ou le portail DP-Ruptures – j'ai vu, à ce propos, que vous aviez reçu les pharmaciens d'officine. On contacte directement les associations de patients pour les informer. On réoriente des lots initialement destinés à d'autres marchés, voire des lots de laboratoires concurrents.

Nous sommes donc extrêmement actifs. Nous allons également contribuer au plan gouvernemental en faisant des propositions, qui seront rendues publiques dans quelques semaines. Je peux d'ores et déjà vous en indiquer les principales.

Premièrement, nous avons besoin d'une liste des médicaments critiques à sécuriser de manière prioritaire. Il faut y adosser un dispositif de financement spécifique, ce qui, à ma connaissance, n'est pas le cas aujourd'hui. Cette liste doit être, si possible, européenne ; peut-être le Sénat pourra-t-il nous aider dans cette tâche.

Deuxièmement, il faut optimiser la transparence et la qualité de l'information circulant entre les acteurs. À ce titre, nous avons besoin d'une meilleure visibilité sur l'état des stocks des médicaments en tension ou en rupture sur l'ensemble de la chaîne. Il faut diffuser une information fiable. On parle beaucoup de notre obligation de stockage, mais il faut garder à l'esprit que nous n'avons pas connaissance des stocks des grossistes-répartiteurs : ils ne sont pas visibles pour nos industriels.

Troisièmement, nous avons besoin de mobiliser les autorités pour obtenir des mesures d'optimisation réglementaire. Il faut fluidifier la production, éviter les transferts de stocks entre États de l'Union européenne, ce qui revient à lutter contre les phénomènes d'exportations parallèles, et déployer des réglementations harmonisées spécifiques aux médicaments. Ces assouplissements réglementaires doivent permettre la mise en place de la *e-notification*. De surcroît, il faut interdire l'exportation des médicaments signalés en tension, et non des seuls médicaments en rupture. Il faut également anticiper les impacts des réglementations environnementales sur la disponibilité des médicaments.

Quatrièmement, il faut faire converger les différentes législations européennes. À cet égard, un exemple me semble particulièrement parlant : l'Union européenne compte 23 calendriers vaccinaux pour 27 États membres ! Cela signifie que, lorsque la France subit une rupture d'approvisionnement pour un vaccin, elle ne peut pas importer de vaccins belges. On doit renforcer le rôle de la France dans la révision de la législation pharmaceutique européenne, dans le cadre de laquelle ces sujets doivent être traités. J'y insiste, il faut assurer l'europanisation de la problématique des ruptures.

Cinquièmement, il faut redynamiser l'investissement et pérenniser l'outil industriel ; nous avons longuement évoqué ces enjeux. Nous avons parlé de l'article 65 de la LFSS et de l'article 28 de l'accord-cadre. On pourrait aussi concevoir d'utiliser la fiscalité de manière un peu plus attractive qu'aujourd'hui, afin de mieux reconnaître les investissements. Nous avons mentionné les conditions économiques : il faut prendre des mesures d'urgence pour les médicaments en situation de vulnérabilité économique.

Au-delà, nous avons besoin d'une gouvernance claire. Je le répète, nous avons le sentiment que la gouvernance du médicament est devenue schizophrène. Il faut réconcilier les exercices, faire des choix clairs, fixer des priorités et les assumer politiquement.

Enfin, je rappelle qu'au cours des dix dernières années la dépense de médicaments a été totalement contenue. Nous vous produirons les chiffres : elle a été privée de toute croissance. Elle a été, en quelque sorte, la variable d'ajustement des Ondam successifs.

Mme Corinne Imbert. – Notre système de santé est bien en train de nous filer entre les doigts. Je suis d'accord avec vous, il faut commencer par en revoir la gouvernance.

Pendant trente-cinq ans, le médicament a été la seule variable d'ajustement du financement de la sécurité sociale, dont le déficit fut longtemps, avec le taux de chômage, le critère de bonne gestion d'un gouvernement, quel qu'il soit. Puis l'hôpital est à son tour devenu une variable d'ajustement. On sait où ces choix nous ont conduits.

Ces quelques rappels historiques étant formulés, j'en viens à ma question : quelle est la fiabilité de l'information dont nous disposons aujourd'hui ? Le ministre de la santé nous assure que l'amoxicilline ne connaît plus de problèmes d'approvisionnement, alors que c'est toujours le cas.

Mme Corinne Blachier-Poisson. – Madame Gruny, vous soulignez un point majeur : la sécurité d'approvisionnement a un coût.

Je vous rassure, l'usine chargée des productions d'urgence fabrique d'autres produits de même nature, à savoir des anticorps monoclonaux – une usine qui produit des médicaments chimiques ne pourra absorber une telle activité. Comme vous le suggérez, on ne peut pas se permettre d'avoir des usines qui tournent à vide en attendant qu'un événement survienne.

Les produits perdant leurs brevets ont fait l'objet de politiques d'optimisation, autrement dit de minimisation des coûts, qui ont conduit à la disparition complète de certains stocks. La situation est très différente pour les produits innovants et, surtout, biologiques, qui font l'objet d'investissements bien plus élevés.

M. Didier Véron. – Madame la sénatrice, de manière assez paradoxale, la baisse des marges n'a pas de conséquence sur l'investissement, en tout cas pour les entreprises du G5. Alors que notre rentabilité a chuté de 32 % en France, nous consacrons encore, chaque année, 3,5 milliards d'euros à la R&D et un milliard d'euros aux investissements industriels. Ce sont nos résultats à l'international qui permettent de financer le développement de nos usines et de nos travaux de recherche en France. Je vous communiquerai, dans les prochaines semaines, nos chiffres actualisés, comprenant l'année 2022. Ils démontrent l'attachement de nos entreprises aux territoires national et européen.

Certains de nos nouveaux produits, qui ont obtenu une autorisation de mise sur le marché (AMM) de la part de l'EMA, reçoivent un avis défavorable des autorités françaises, qu'il s'agisse de la commission de la transparence ou de la HAS. Or ces produits, fabriqués par une entreprise française, seront lancés et remboursés dans les autres pays de l'Union européenne. Nous restons de bons élèves, mais nous arrivons peut-être à un point de bascule.

Enfin, je laisserai les représentants de Sanofi répondre à la question que vous posez au sujet de ce laboratoire.

Mme Karine Pinon. – Aujourd’hui, en France, les CDMO sont en mauvaise situation financière : ces entreprises ne sont plus à même de faire tous les investissements nécessaires. En résulte une dégradation de l’outil industriel, que souligne l’Académie de pharmacie et qui contribue aux pénuries actuelles.

On parle de la fuite des cerveaux : il ne faut pas oublier la fuite des bras, lesquels sont nécessaires pour faire tourner toute industrie. Certes, le médicament n’est pas un bien de consommation, mais il obéit à un certain nombre de problématiques industrielles.

M. Laurent Borel-Giraud. – Les lois françaises et européennes imposent un investissement minimal permanent, de 15 % en général, pour maintenir l’ensemble de l’outil productif en état de fonctionnement. À cet égard, nous parlons non pas de réductions d’investissements, mais d’optimisation organisationnelle.

Actuellement, il n’y a plus de rupture d’amoxicilline à l’échelle nationale, mais la situation reste tendue. Ce n’est ni aujourd’hui ni en juin ou en septembre prochains que les stocks de sécurisation seront renouvelés dans des proportions suffisantes. Nous menons des discussions soutenues avec trois de nos fournisseurs, présents en Europe, dont un en France. Mais leurs usines travaillent déjà vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept. Elles ont dressé des plans de production pour tout l’été afin de répondre aux demandes française, européenne et mondiale, dans un contexte marqué par une forte compétition.

En outre, je le confirme, ces usines peinent à recruter des employés pour travailler sur ces créneaux supplémentaires, du fait d’une compétition de la main-d’œuvre, aux échelles française et européenne, avec d’autres industries manufacturières. Le problème, en l’occurrence, est plutôt cette compétition avec d’autres industries manufacturières, qui rémunèrent mieux.

M. Philippe Lamoureux. – Permettez-moi d’apporter une conclusion en quatre points.

Premièrement, nous nous considérons comme coresponsables de ces ruptures d’approvisionnement : nous ne cherchons pas à nous dédouaner. Nous sommes évidemment parties prenantes. Pour nous, le prix n’est pas un critère explicatif. En revanche, c’est un critère d’aggravation. La structure de prix française ne nous permet pas de lutter à armes égales face à nos voisins européens.

Deuxièmement, nous avons besoin de travailler ensemble pour dégager des solutions. Pour notre part, nous nous efforçons d’être constructifs, mais nos interlocuteurs n’ont pas toujours la culture du « travailler ensemble ».

Troisièmement, nous arrivons clairement à la fin d’un système. Le chiffre d’affaires remboursable du médicament pèse 25 milliards d’euros. En parallèle, la baisse de prix représente un milliard d’euros, la clause de sauvegarde deux milliards d’euros, et les remises produits cinq milliards d’euros. Les parlementaires, qui votent le PLFSS, doivent mesurer la gravité de la situation. Pour notre part, nous sommes extrêmement inquiets. Qu’il s’agisse de l’accès des produits innovants au marché ou de l’approvisionnement des produits matures, nous sommes face aux symptômes d’une même maladie.

Quatrièmement, enfin, je rappelle qu’en 2021 une modeste PME allemande de 200 salariés, nommée BioNTech, a contribué pour 0,5 point au PIB de l’Allemagne. Nous ne

sommes pas qu'un poste de dépense. Nous créons de l'investissement, de la richesse, du commerce extérieur et de l'emploi.

C'est précisément la raison pour laquelle la gouvernance doit être revue. Nous relevons non seulement du ministère de la santé, pour les dépenses, mais aussi des ministères de l'industrie et de la recherche. Par définition, notre activité est interministérielle. S'agissant du médicament, on ne peut pas construire le PLFSS en ignorant les politiques industrielles qui sont menées, les objectifs fixés par le ministère de l'économie ou encore les enjeux de stockage.

Nous avons réellement besoin de cette réconciliation. Nous avons proposé la création d'une structure interministérielle directement rattachée au Premier ministre, pour piloter la politique du médicament. L'Agence de l'innovation en santé (AIS) et le CEPS en sont peut-être les prodromes : je n'en sais rien. Ce dont je suis sûr, c'est qu'il faut mettre un terme à cette schizophrénie administrative, qui nous étouffe.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vous allez recevoir un questionnaire, auquel il vous sera demandé de répondre de manière précise.

Nous n'avons fait qu'effleurer certains sujets. Les ruptures de médicaments touchent les produits matures, et non les produits innovants. Certains se demanderont pourquoi...

Le marché français est certes compliqué, mais nous n'avons pas parlé des volumes. Il s'agit pourtant de l'une des dimensions extrêmement attractives de notre marché. Bercy nous communiquera les éléments chiffrés, qui nous mettront tous d'accord.

Nous n'avons pas abordé non plus la question de l'excédent brut d'exploitation – j'ai en tête quelques exemples de laboratoires du G5 Santé.

Ce sont des questions sur lesquelles il serait intéressant de débattre ultérieurement. Quoi qu'il en soit, nous auditionnerons les différents ministres.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Merci beaucoup de vos contributions et de ces échanges. Nous attendons également beaucoup de vos réponses écrites. Il est important de mettre en perspective la France dans le cadre européen et mondial, notamment sur les questions de chiffres d'affaires. L'économie du médicament reste malgré tout très mondialisée. Ce sujet ne peut être complètement déconnecté de la problématique de la pénurie en France.

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 h 15.

Mercredi 29 mars 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 35.

Audition de Mmes Catherine Simonin, représentante de France Assos Santé, Juliana Veras, coordinatrice de Médecins du Monde, docteurs Julie Allemand-Sourrieu, représentante du collectif Santé en danger, Franck Prouhet, représentant du collectif Notre santé en danger et M. Christophe Duguet, représentant de l'AFM-Téléthon

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Notre commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française poursuit ses travaux par l'audition conjointe de plusieurs associations d'usagers et de professionnels du système de santé, dont la voix est déterminante pour notre analyse de ce problème.

Il nous est précieux, en effet, de vous entendre sur la façon dont ces tensions et ruptures d'approvisionnement, qui, depuis une quinzaine d'années, sont devenues chroniques, pèsent sur la vie des patients et des soignants : chaque occurrence de pénurie altère la qualité des soins, suscite angoisse et détresse légitimes chez les patients et leurs proches, désorganisation, incertitude et perte de temps médical pour l'équipe soignante, et peut même engendrer des pertes de chances.

Madame Catherine Simonin, vous représentez, pour France Assos Santé, l'Union nationale des associations agréées du système de santé, organisation interassociative de référence créée en mars 2017 en remplacement du Collectif interassociatif sur la santé. Regroupant près d'une centaine d'associations, France Assos Santé, interlocuteur incontournable des pouvoirs publics et des établissements de santé et acteur essentiel de la démocratie sanitaire, représente et défend les usagers du système de santé, notamment sur les questions de l'accès aux soins et aux thérapies innovantes ; elle donne l'alerte depuis plusieurs années sur la multiplication des pénuries de médicaments et ses conséquences sur la santé des patients. Vous aviez d'ailleurs été auditionnée en juillet 2018 par la mission d'information du Sénat sur la pénurie de médicaments et de vaccins.

Madame Juliana Veras, vous êtes la coordinatrice de Médecins du monde, ONG bien connue qui milite notamment pour la remise en cause des brevets et, plus généralement, du modèle économique des grands laboratoires. Ceux-ci ont tendance, expliquez-vous, à délaisser les molécules anciennes, c'est-à-dire les médicaments matures, moins rentables, quoiqu'indispensables, au profit d'innovations qui n'en sont pas toujours et qu'elles font payer au prix fort, tout en se désengageant de la recherche. Vous avez notamment obtenu, à l'automne dernier, un affaiblissement définitif du brevet protégeant le Sofosbuvir, la molécule de Gilead indiquée contre l'hépatite C, l'Office européen des brevets (OEB) ayant confirmé son jugement de première instance.

Dr Julie Allemand-Sourrieu, vous représentez le Collectif Santé en danger, créé par le médecin Arnaud Chiche en juillet 2020 en réaction aux conclusions du Ségur de la santé. Votre association, qui compte près de 6 000 adhérents et 250 000 abonnés sur les réseaux sociaux, dresse le constat d'un « effondrement » du système de santé. Vous relayez la

parole et les demandes des professionnels de santé, du privé comme du public, et revendiquez en la matière un rôle d'alerte et de vigie.

Sur le sujet des pénuries de médicaments, le collectif a notamment publié, le 30 décembre 2022, un communiqué de presse intitulé « La France, pays en voie de régression ? » : vous nous direz s'il s'agissait d'une question rhétorique.

Dr Franck Prouhet, médecin généraliste, vous animez le collectif « *Brevets sur les vaccins, Stop. Réquisition !* », qui faisait partie de la coordination européenne sur l'initiative citoyenne européenne Pas de profit sur la pandémie. Dans ce cadre, vous militez pour la levée des brevets sur les vaccins et traitements anti-covid et, plus récemment, pour la réquisition des moyens de production de médicaments d'intérêt majeur frappés par les pénuries. Vous nous direz dans quelle mesure les enseignements que l'on peut tirer de la période covid peuvent être transposés à l'organisation de la production des médicaments en général.

Enfin, Monsieur Christophe Duguet, vous représentez l'Association française contre les myopathies (AFM)-Téléthon, acteur associatif majeur de la lutte contre les maladies rares. Vous êtes donc bien placé pour évoquer notamment les questions de prix et d'accès à l'innovation thérapeutique. L'AFM-Téléthon a créé avec BpiFrance, en 2016, la plateforme industrielle YposKesi, consacrée à la production sur le sol français de médicaments de thérapie génique et cellulaire, qui est passée en mars 2021 sous pavillon sud-coréen – c'est hélas le destin de bien des initiatives industrielles, qui, souvent, quittent notre pays. À cet égard, votre témoignage peut nous éclairer sur les enjeux de souveraineté sanitaire et sur la faisabilité de la création d'une filière industrielle nationale des thérapies innovantes.

Les sujets sont nombreux et beaucoup de questions restent pendantes. Merci de vous être mobilisés pour cette audition.

Je céderai à chacun la parole pour un propos introductif d'environ cinq minutes.

Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions.

Nous vous adresserons à l'issue de l'audition un questionnaire complet auquel nous vous demanderons de répondre par écrit avant le 15 avril.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Catherine Simonin, Mme Juliana Veras, Mme Julie Allemand-Sourrieu, M. Frank Prouhet et M. Christophe Duguet prêtent serment.

Mme Catherine Simonin, représentante de France Assos Santé. – Pas moins de 37 % des Français ont été confrontés à une pénurie de médicaments en 2023, contre 25 %

en 2018. Ils sont 45 % à avoir dû reporter, modifier voire renoncer à leur traitement, selon les conclusions d'une enquête de 2020 de la Ligue nationale contre le cancer ; en outre, 68 % des oncologues médicaux considèrent que ces pénuries auront un impact sur la survie des personnes malades à cinq ans.

France Assos Santé se mobilise pour un accès équitable aux innovations, véritable défi pour notre système solidaire d'assurance maladie. Les malades font face à un chantage industriel. Devons-nous accepter les demandes d'augmentation de prix des médicaments anciens, qui ne sont plus sous brevet ? Des remises se négocient au sein du Comité économique des produits de santé (CEPS), mais ne sont pas publiées. Nous ne connaissons donc pas le prix réel du médicament, mais uniquement son prix facial.

Devons-nous octroyer davantage d'aides publiques aux industriels afin de faciliter les relocalisations ? Peut-être, mais ces aides doivent être assorties d'obligations, notamment celle d'une production du médicament sur le long terme. Et toutes les aides publiques doivent être publiées.

Les prix demandés par les industriels tiennent compte du positionnement tarifaire aux États-Unis, où se concentrent les innovations, mais aussi de la solvabilité de notre système de santé, qui, contrairement au système étatsunien, repose sur la solidarité. Faut-il en conclure que la France paie mal ses médicaments ? Selon le rapport du CEPS sur l'exercice 2021, le montant global de dépenses au titre des médicaments remboursables s'est élevé à 30,4 milliards d'euros en 2021, contre 27,9 milliards d'euros en 2019. Il s'agit non des prix réels, mais des prix affichés. Or le même rapport constate que les remises sur les médicaments s'élevaient à 4,5 milliards d'euros en 2021, contre 3,2 milliards d'euros en 2020, soit une augmentation de plus d'un milliard d'euros : cette situation interroge.

Le prix tient compte du volume de prescription et de dépenses. Récemment, les médicaments contenant de l'amoxicilline et du paracétamol étaient en rupture, or la France est le premier pays consommateur de ces molécules en Europe. Nous nous interrogeons sur la pertinence de prescriptions aussi nombreuses.

Nous proposons d'appliquer la législation en cours : en cas de rupture, le plan de gestion des pénuries (PGP) doit être établi par les industriels et transmis à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). La loi prévoit un stock de deux mois pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) et d'un mois pour les autres. Mais les sanctions contre les industriels sont rares. L'ANSM est-elle en mesure de contrôler ? Il est indispensable de prévenir les pénuries, dont la durée moyenne est de 14 semaines. Cela suppose de disposer d'un stock de quatre mois pour tous les MITM.

Nous suggérons également de poursuivre la production et la commercialisation de médicaments anciens, plus touchés par la pénurie. C'était l'objet de l'article 30 du projet de loi de financement pour la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023, hélas absent de la loi promulguée. Pourquoi ne pas réintroduire cette disposition dans le PLFSS pour 2024 ?

Nous plaçons pour plus de transparence : les informations relatives à la pénurie et aux traitements de substitution doivent être communiquées au patient. Cela ne pose pas de problème dans les pharmacies, mais la situation est plus complexe à l'hôpital, d'où des pertes de chances : une étude portant sur 402 personnes soignées pour un cancer de la vessie entre 2011 et 2016 à l'hôpital Édouard-Herriot de Lyon a montré une augmentation des récurrences durant une pénurie, qui conduit à une augmentation de la mortalité à cinq ans. Il faut

informer le patient en cas de substitution de traitement, car les effets secondaires, différents de ceux de son traitement habituel, peuvent parfois être graves.

Plutôt que de courir derrière les industriels, envisageons une production des molécules délaissées par une structure à but non lucratif ou disposant d'un partenariat public-privé (PPP) sur toute la chaîne du médicament. Durant la crise sanitaire, les hôpitaux, face à la pénurie, ont façonné eux-mêmes des médicaments d'anesthésie, notamment aux Hospices civils de Lyon. Cela a sauvé des vies quand les médicaments faisaient défaut !

La France doit aussi être à l'offensive dans la révision de la stratégie pharmaceutique de l'Union européenne en vue d'aboutir, à tout le moins, à une harmonisation et à une constitution de stocks de produits semi-finis, que les industriels pourraient utiliser en cas de pénurie de l'un des composants d'un médicament.

En résumé, nous regrettons l'opacité du système : les prix ne prennent pas en compte les volumes de prescription et les réductions accordées aux industriels. Il en va de même pour la fixation du montant des aides publiques.

Mme Juliana Veras, coordinatrice de Médecins du Monde. – Médecins du monde défend un système de santé inclusif, solidaire et pérenne. À ce titre, nous nous mobilisons depuis des années sur les enjeux du prix et de l'accès aux médicaments, sur l'innovation thérapeutique, mais aussi sur la question des traitements anciens, nécessaires et efficaces. Le problème est apparu dans les pays riches en 2014, avec l'arrivée des antiviraux à action directe contre l'hépatite C : la firme Gilead a alors introduit le Sofosbuvir au prix de 41 000 euros la cure, alors que près de 230 000 personnes vivaient avec ce virus. Pour la première fois, l'État a rationné l'accès au traitement en raison de son prix et limité la prise en charge du Sofosbuvir aux patients souffrant des stades les plus avancés de fibrose hépatique. Il gérait l'urgence, aux dépens d'une politique ambitieuse susceptible de mettre fin à l'épidémie.

Depuis, nous ne cessons de dénoncer les abus commis par de nombreuses firmes lors de la fixation du prix de nouvelles thérapies. Ces stratégies ont été documentées par le Sénat américain et par la Cour des comptes, entre autres. Le rapport technique de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) souligne que les prix des médicaments anticancéreux visent à maximiser le profit, dans une industrie où les marges sont très élevées.

Ce modèle de prix inflationniste est motivé par un paradigme fondé sur la valeur : cela revient à donner un prix à la vie. En France, c'est surtout l'évaluation de l'amélioration du service médical rendu (ASMR) par les nouveaux traitements qui détermine la stratégie des firmes dans la négociation des prix avec l'État. Mais cette logique ne prend pas en compte l'équilibre des systèmes de santé. La fixation du prix répond à des critères opaques en raison d'une acceptation disproportionnée par les États du secret des affaires. Ainsi, les données des essais cliniques, les financements, les résultats et les échecs ne sont pas transparents, non plus que le cadre des négociations et les déterminants réels des prix. Les prix élevés sont au cœur du modèle économique des multinationales auxquelles les brevets assurent un monopole d'exploitation.

La propriété intellectuelle est le fondement juridique qui permet de contrôler l'offre et la disponibilité dans des systèmes de santé à ressources limitées, créant une situation de rareté artificielle et de pression sur les budgets de la santé. Certaines entreprises pharmaceutiques n'investissent plus les marchés européens, considérant que les prix qui y

sont pratiqués sont trop faibles. C'est le cas de Bluebird Bio, dont la thérapie génique Zynteglo contre la bêta-thalassémie coûte trois millions de dollars par patient.

Ce modèle crée d'importants déséquilibres : d'une part, un soutien important des pouvoirs publics pour mettre rapidement sur le marché de nouveaux médicaments grâce à la recherche publique et aux subventions aux entreprises, en échange de prix élevés supportés par l'assurance maladie ; d'autre part, une stratégie lacunaire pour la mise à disposition d'anciens médicaments essentiels, considérés comme insuffisamment rentables par les entreprises, ce qui contribue aux situations de pénurie actuelles.

Or la pérennité et l'accès abordable devraient figurer au cœur des solutions. Face à ces constats, nous défendons des propositions très concrètes ; nous vous renvoyons également aux recommandations du rapport de la Cour des comptes de 2017.

Premièrement, l'État doit négocier le prix des innovations thérapeutiques en assurant la transparence des coûts réels de traitement, les déterminants de ces prix et les conditions de ces négociations. Le CEPS devrait prendre en compte l'apport des financements publics dans la recherche et développement des médicaments lors de la négociation des prix.

Deuxièmement, le ministre de la santé doit pouvoir déclencher la licence d'office lorsqu'un brevet est exploité dans des conditions contraires à l'intérêt de la santé publique, notamment en pratiquant des prix anormalement élevés en période de crise. La licence d'office a été créée sous le général de Gaulle, or les gouvernements qui se sont succédés n'ont pas su ou voulu se saisir de cet outil. Ils n'ont même jamais créé les conditions réglementaires de sa mise en œuvre, ce qui, de fait, vide cet outil de négociation de sa puissance. L'article R. 613-10 du code de la propriété intellectuelle prévoit une commission chargée d'apprécier les cas concrets de licence d'office – elle n'a jamais été installée. D'où l'importance de donner un corps légal et réglementaire à cet outil prévu dans notre droit, mais aussi dans le droit international.

Troisièmement, nous demandons que la France s'implique davantage dans la gouvernance des pratiques de l'Office européen des brevets (OEB). Médecins du Monde a montré, par des oppositions au brevet et des observations de tiers devant cet organisme, que les revendications relatives aux brevets déposés par les firmes étaient abusives. Nous vous suggérons d'auditionner les membres de l'Office européen des brevets, mais aussi les représentants de la France qui y siègent. Les pratiques en matière de propriété intellectuelle des produits de santé ne doivent pas créer des barrières supplémentaires ou des retards dans l'accès aux médicaments génériques et biosimilaires.

Quatrièmement, il faut réformer et repenser les modèles de recherche et développement pour intégrer l'accès en amont, notamment lors du transfert des technologies de la recherche fondamentale – majoritairement financée par des fonds publics – vers les industriels. Il convient d'exiger des contreparties claires lors de cette étape : transparence des coûts réels de recherche et développement, partage de la propriété intellectuelle et prix abordable des médicaments.

Dr Julie Allemand-Sourrieu, représentante du collectif Santé en danger. – Notre collectif, qui regroupe des soignants de terrain, représente l'ensemble des professions de santé, joue un rôle de sentinelle et formule des propositions concrètes, notamment après le Ségur de la santé. Nous considérons que la démocratie sanitaire est en danger, avec la fermeture de maternités et de services d'urgences, entre autres. Les métiers de la santé perdent

leur attractivité, alors que six millions de Français n'ont pas de médecin traitant. Nous défendons le principe d'un accès à des soins de qualité pour tous.

En 2017, nous constatons des tensions sur 500 médicaments, soit une augmentation de 30 % par rapport à l'année 2016, malgré le rapport alarmant publié par le Sénat en 2018. Aujourd'hui, 372 médicaments font l'objet de difficultés d'approvisionnement, dont plus de 50 % sont des MITM, pour lesquels il n'existe pas d'alternative thérapeutique.

On aimerait se rassurer sur l'excellence de notre système de santé. La France est historiquement une puissance industrielle dans la production de médicaments. Certes, nous disposons encore de 271 usines sur le territoire, avec 35 000 salariés, mais notre pays, naguère leader, occupe désormais la quatrième place européenne. Toutefois, le commerce du médicament reste florissant, avec 3,2 milliards de boîtes vendues par an.

Le financement public soutient de manière non négligeable l'innovation industrielle. Dès lors, comment expliquer qu'un tiers des Français déclarent avoir subi une pénurie de médicaments ces dernières années ? Il ne s'agit pas d'un effet de la crise sanitaire : en 2023, le rythme des nouvelles ruptures de stock est supérieur à celui des remises à disposition – douze à quatorze MITM et vaccins sont concernés pour les mois de janvier et de février 2023. Il ne s'agit pas de médicaments de niche mais plutôt de médicaments anciens et matures. Cette situation met en danger la vie des patients et nuit au bon fonctionnement de notre système de santé.

Ces pénuries ont un coût, car elles mettent en difficulté les pharmaciens, sur fond de crise économique et géopolitique. Si rien n'est fait, le phénomène s'aggravera. Notre souveraineté sanitaire est menacée : la fabrication des principes actifs des médicaments essentiels est largement délocalisée – 80 % des substances actives consommées en France sont produites en Chine et en Inde, contre 20 % il y a trente ans. La production, notamment le conditionnement, est complexe. La loi de l'offre et de la demande s'impose, et les prix sont négociés au plus bas.

En cas de pénurie conjoncturelle mondiale, la France et l'Union européenne ne seront plus prioritaires pour les livraisons, faute de fournisseurs. A-t-on déjà oublié les difficultés à obtenir des masques lors de la crise sanitaire ?

Sur le terrain, les traitements de remplacement posent des problèmes d'effets indésirables ou d'erreur médicamenteuse. On prescrit antibiotiques et médicaments à visée cardiovasculaire par défaut ; souvent, seuls deux médicaments peuvent être fournis, quand la prescription en compte cinq. Les patients sont moins bien soignés, et les pertes de chances réelles. Les généralistes ont le sentiment de subir ces pénuries : aucune information ne leur est fournie et aucune cartographie des lieux de délivrance n'est disponible, ce qui contraint les prescripteurs ou les patients à contacter les pharmacies une à une.

La coopération européenne est difficile, notamment au niveau des prix ou de l'étiquetage. Pourtant, il est nécessaire de relocaliser notre industrie à l'échelle française et à l'échelle européenne. Nous déplorons un manque de coordination et d'efficacité.

Dr Franck Prouhet, représentant du collectif Notre santé en danger. – J'ai lancé puis animé le collectif « Brevets sur les vaccins, stop. Réquisition ! » Lors des discussions sur la levée des brevets, nous avons dressé un constat de faillite de l'idée du

médicament-marchandise, dont la gestion a été déléguée non pas à l’OMS, mais à l’Organisation mondiale du commerce (OMC). Les brevets permettent à la fois d’organiser la pénurie et de favoriser l’explosion des prix : ce sont les deux faces de la même médaille.

En 1918, en pleine pandémie de grippe, la société chimique des usines du Rhône souhaitait vendre son aspirine à un prix exorbitant. Le gouvernement de l’époque avait menacé de réquisitionner les stocks pour faire baisser les prix.

Lors de la crise sanitaire, le code génétique du covid-19 a été rendu public immédiatement. De plus, les deux brevets ayant permis la fabrication de vaccins à ARN messenger avaient bénéficié de fonds publics. Or des milliards d’euros d’argent public ont été déversés sur l’industrie pharmaceutique pour produire des vaccins – 17 milliards d’euros grâce à la *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (Barda) ou encore deux milliards d’euros débloqués par l’Union européenne. La France est un pays riche et a eu accès au vaccin, mais le reste du monde en a été privé : c’est non seulement scandaleux d’un point de vue moral, mais cela contribue aussi à la multiplication des variants. La presse scientifique s’en est d’ailleurs émue. Dans le *British Medical Journal*, Fatima Hassan a qualifié le refus de l’OMC de lever les brevets de crime contre l’humanité.

La répartition des 6,5 milliards de premières doses de vaccins a profité à 61 % des Européens et à 67 % des Américains, mais seulement à 4,5 % des habitants des pays pauvres. L’opacité règne : impossible de connaître la somme prise en charge par la Commission européenne. Chaque dose de Remdesivir aurait été facturée 2 100 euros, alors que l’étude *Solidarity* l’avait déjà jugé non seulement inefficace, mais dangereux pour les reins. Pendant ce temps, l’Ukraine achetait le même produit auprès d’un fabricant pakistanais de médicaments génériques pour 20,45 euros. Nos systèmes de sécurité sociale ont donc payé très cher des médicaments ou des vaccins qui avaient déjà été financés par la recherche publique.

Les sénateurs soucieux de la dépense publique feront le rapprochement avec les difficultés de l’hôpital public. Des négociations plus poussées auraient sans doute permis de faire baisser les prix.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous rappelle que notre commission d’enquête porte sur la pénurie de médicaments.

Dr Franck Prouhet. – Il me semble que mon propos correspond au thème de la commission.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Qu’en est-il des problématiques actuelles relatives à la pénurie de médicaments en France ?

Dr Franck Prouhet. – La crise du covid-19 a montré qu’il existait d’autres solutions que les brevets. Moderna n’avait jamais produit un seul vaccin à ARN messenger : elle a dû faire appel à l’industriel suisse Lonza. Or une étude d’une association américaine, *Public Citizen*, a montré qu’avec 9,5 milliards d’euros, on pouvait fabriquer environ 9 milliards de doses sur cinq sites décentralisés, ce qui aurait permis de vacciner largement.

Le système des brevets a failli, de même que l’OMC. Seuls des brevets publics et l’OMS peuvent réduire les pénuries et la pression financière pesant sur la sécurité sociale : les 2,5 milliards d’euros versés à Pfizer et Moderna auraient permis d’embaucher

59 000 infirmiers et infirmières. Ce manque de transparence a suscité la défiance de la population. L'affirmation d'une démocratie sanitaire passera par la rupture des liens incestueux entre l'industrie pharmaceutique et le système des brevets. Les vaccins et les médicaments ne doivent plus être considérés comme une marchandise.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Tous les intervenants ont dépassé leur temps de parole. En outre, je rappelle que les travaux de notre commission d'enquête portent sur les pénuries de médicaments.

M. Christophe Duguet, représentant de l'AFM-Téléthon. – J'évoquerai le problème à travers le prisme de personnes souffrant de maladies rares, voire très rares – celles qui touchent moins de 2 000 personnes. Environ 7 000 maladies rares ont été identifiées ; 85 % d'entre elles concernent moins d'une personne sur un million. Néanmoins, compte tenu du nombre important de maladies rares, un Français sur vingt est concerné, soit trois millions de personnes.

Or 95 % des personnes souffrant d'une maladie rare ne disposent d'aucun traitement spécifique pour se soigner et changer significativement le cours de leur pathologie. Depuis quelques années, les traitements fondés notamment sur la thérapie génique se multiplient, mais soigner 7 000 maladies rares reste un immense défi. Et si les avancées scientifiques sont enthousiasmantes, les perspectives commerciales le sont beaucoup moins. Non seulement les prix de ces nouveaux traitements sont très élevés, mais l'absence de modèle économique ne permet pas toujours leur développement.

Les évolutions récentes sont inquiétantes. Nous observons un retournement des marchés financiers pour les maladies « ultra-rares » : les industriels cessent d'investir dans des traitements adaptés à ces pathologies, qui leur permettraient par ailleurs de maîtriser des technologies utiles pour soigner des maladies plus fréquentes, assurant la rentabilité des sommes engagées. De plus, certains laboratoires ont retiré leurs traitements du marché européen pour se recentrer sur le marché américain, alors qu'ils avaient obtenu les autorisations de mise sur le marché (AMM) nécessaires pour traiter des maladies graves excessivement rares. On peut citer un autre médicament de Bluebird Bio, le Skysona, destiné aux enfants atteints d'adrénoleucodystrophie. C'est d'autant plus choquant que ces deux produits étaient issus de la recherche académique française. Il est primordial d'inventer un nouveau modèle permettant un accès non pas aux marchés, mais aux patients souffrant de ces maladies « ultra-rares ».

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Un modèle d'exception ?

M. Christophe Duguet. – Non pas une logique d'exception, mais un modèle adapté à l'ultra-rareté de maladies touchant de très nombreuses personnes, pour lesquelles la logique classique d'essais puis de généralisation *via* une AMM ne fonctionne pas. Nous plaidons en faveur d'un fonds public d'innovation dans ces situations difficiles.

Par ailleurs, de vieux médicaments sont souvent utilisés hors AMM pour traiter ces maladies rares. Or c'est souvent lors d'une rupture ou d'un arrêt de la production qu'on découvre cette utilisation. Malgré les efforts consentis à l'occasion du troisième plan national Maladies rares – en espérant un quatrième plan ! –, nous sommes loin d'avoir trouvé le modèle économique permettant de pérenniser la production de ces traitements. Par exemple, l'Agence européenne des médicaments (AEM) a retiré en 2013 l'AMM du Salbutamol sous forme de comprimés ou de sirop, considérant que d'autres médicaments étaient plus efficaces.

Or 200 à 300 personnes atteintes de syndromes myasthéniques congénitaux obtenaient, grâce à ce traitement bon marché, des résultats spectaculaires – au point de pouvoir marcher de nouveau ! Après le retrait de l'AMM, il a fallu l'importer de pays qui en avaient conservé quelques boîtes. L'ANSM peine aujourd'hui à en acquérir et aucun laboratoire ne veut investir dans une molécule qui ne rapporte rien et qui ne sera utile qu'à 200 personnes. L'exemple est parlant.

Les personnes atteintes de maladies rares sont aussi touchées par toutes les autres maladies. Leur vie quotidienne est déjà difficile. Mais elles vivent dans l'angoisse lorsqu'elles font face à une pénurie d'amoxicilline, de corticoïdes ou de paracétamol. Souvent, elles doivent faire plusieurs pharmacies pour assurer la continuité de leur traitement : au fardeau de la vie quotidienne avec une maladie rare s'ajoute un fardeau psychologique.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Merci à tous pour votre participation. Vous avez déjà répondu à plusieurs de mes questions.

Madame Simonin, vous avez évoqué la révision de la législation pharmaceutique de l'Union européenne, dont la présentation aurait dû avoir lieu fin mars. Avec Sonia de La Provôté, nous nous sommes rendues à Bruxelles la semaine dernière : nous avons demandé à nos interlocuteurs les motifs du blocage – sans obtenir de réponses. Une députée européenne s'inquiétait de ce report, qui pourrait atteindre un an. Avez-vous des informations à ce sujet ? Il semblerait que des lobbys puissants empêchent l'adoption de cette réglementation.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Il ne s'agit pas uniquement de lobbys défendant la position des laboratoires.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – J'ai simplement parlé de lobbys, je n'ai pas accusé les laboratoires, contrairement à l'étiquette que l'on veut souvent m'accoler.

Madame Veras, comment analysez-vous la jurisprudence de l'OEB sur la notion d'activité inventive ? Quelles que soient nos sensibilités politiques, nous sommes tous frappés que l'industrie privilégie l'innovation et rétropédale pour les produits matures. Les conséquences risquent d'être préjudiciables. L'innovation rime-t-elle nécessairement avec progrès thérapeutiques ?

Le prix exorbitant de certains médicaments dits innovants ne conduit-il pas à en rationner l'accès ? Je suis inquiète : seuls les patients pouvant être remboursés seraient éligibles à certains traitements. Un choix serait donc opéré.

Monsieur Duguet, le statut particulier d'YposKesi, entité industrielle placée sous la double tutelle d'une association et de l'État, était intéressant. Elle est désormais dans le giron d'un groupe sud-coréen. Faut-il y voir le symptôme d'une impuissance des pouvoirs publics ?

Quels sont les effets des ruptures sur les soignants ? Lors de précédentes auditions, certains ont évoqué la possibilité d'étendre les dates de péremption de médicaments. Est-ce une solution ?

Je pense également que la recherche sur les maladies rares pourrait bénéficier à des personnes souffrant d'autres pathologies.

Mme Catherine Simonin. – Nous déplorons le blocage de la révision de la législation pharmaceutique européenne. Nous regrettons également que des stocks de médicaments essentiels ne soient pas constitués au niveau européen et qu’aucune sanction ne soit prévue contre les laboratoires pharmaceutiques.

Les accès précoces ne sont parfois pas confirmés par l’évaluation, faute de données en nombre suffisant pour vérifier l’amélioration du SMR. Certaines AMM sont délivrées malgré un degré d’incertitude important, surtout pour des patients ne disposant pas d’alternative thérapeutique. Mais ces médicaments innovants, chers, ne sont pas éligibles à la liste en sus : le retrait des laboratoires du marché français ou le refus des prix proposés menacent l’égal accès sur le territoire, en raison des différences de situation financière entre les établissements de santé.

Mme Juliana Veras. – Nous avons déposé deux oppositions à des brevets pour le Sofosbuvir et le Kymriah et formulé deux observations de tiers sur les vaccins contre le covid-19.

Les industriels multiplient les demandes autour d’un même produit : ils souhaitent breveter toute la chaîne de production. L’activité inventive, la nouveauté et l’application industrielle sont des critères de brevetabilité. Mais c’est une fiction juridique, qui peut être interprétée de façon large ou restrictive. Un rapport de 2019 sur la concurrence dans le marché pharmaceutique européen a influencé la démarche *Raising the Bar* adoptée par l’OEB, visant à rendre plus rigoureuse l’adoption des critères de brevetabilité. Mais ce projet semble avoir été abandonné. De plus, des combinaisons de molécules existant déjà dans l’état de l’art ne devraient pas faire l’objet de brevets ; je pense notamment aux polymorphes.

Nous disposons d’une connaissance concrète de l’impact des prix sur les rationnements. Nous travaillons avec des consommateurs de drogue, très touchés par l’hépatite C : ils ont besoin du Sofosbuvir. Nous nous sommes également intéressés aux conséquences sur le système de santé lui-même, qui n’est pas décorrélié du prix des médicaments.

La licence d’office est un outil pour la mise en place de génériques ; elle a été utilisée par plusieurs pays et a permis de nombreuses économies. Elle pourrait être utilisée pour le Sofosbuvir, dont le prix demeure élevé du fait d’une situation de monopole. Nombre d’acteurs, notamment le Sénat, ont souligné les abus de ce modèle économique.

Dr Julie Allemand-Sourrieu. – Il est nécessaire d’harmoniser les prix au sein de l’Union européenne, afin que les États membres ne se concurrencent pas entre eux. Il convient également de fluidifier le marché du médicament pour que les pays de l’Union puissent s’aider mutuellement, *via* une harmonisation des étiquetages et des marchés nationaux.

L’extension des dates de péremption est une piste intéressante. Cela suppose toutefois de mener des études de stabilité sur les principes actifs, qui pourraient s’appuyer sur les travaux des Observatoires du médicament, des dispositifs médicaux et d’innovation thérapeutique (Omedit).

Le portail DP-Ruptures, utilisé par les pharmaciens, devrait également être accessible aux prescripteurs : la coordination et les outils de communication sont essentiels sur le terrain.

Il me semble que l'innovation est largement financée par les deniers publics, avec, en contrepartie, un prix trop bas pour les médicaments essentiels et matures. Un nouvel équilibre devra être trouvé à l'avenir.

Dr Franck Prouhet. – Je me concentrerai sur l'impuissance des pouvoirs publics. En mars 2020, Paul Hudson, PDG de Sanofi, avait annoncé que les Américains disposeraient du vaccin contre le covid-19 avant les Français, compte tenu de son prix plus élevé aux États-Unis. Il est vrai que Sanofi avait alors reçu 280 millions d'euros du gouvernement américain ; l'action du groupe avait monté de 10 %. Dans ce bras de fer, les pouvoirs publics refusent d'utiliser les instruments qui sont à leur disposition. En une dizaine d'années, Sanofi a reçu près de sept milliards d'euros au titre du crédit d'impôt recherche, alors que l'entreprise licenciait 5 000 chercheurs et délocalisait ses activités de recherche aux États-Unis.

Le gouvernement s'est toujours refusé à utiliser l'article L. 3131-15 du code de la santé publique autorisant les réquisitions de certains produits. Le cas du Sovaldi est emblématique : la France payait entre 24 000 et 75 000 euros pour un traitement de trois mois, quand l'Égypte payait 300 euros, car ce pays refusait la brevetabilité de ce médicament. Lors de la crise sanitaire, le gouvernement aurait pu demander à ses représentants à l'OMC de lever les brevets sur les vaccins.

En France, l'impuissance est organisée, car il existe depuis des décennies de fortes connivences entre les pouvoirs publics et les laboratoires, devenus des mastodontes au plan international : l'exemple de Servier le prouve. Nous devons tôt ou tard aborder ce sujet.

M. Christophe Duguet. – Le rationnement des médicaments innovants, prescrits essentiellement à l'hôpital, est une réalité : en raison de la faillite de l'hôpital, les équipes médicales ne peuvent octroyer les rendez-vous nécessaires à la prescription de ces traitements dans des délais raisonnables. Les dispositifs d'accès compassionnel et d'accès précoce ont été améliorés depuis deux ans sur le plan législatif et réglementaire. Mais la situation est bloquée, car les moyens nécessaires à la délivrance de ces médicaments n'ont pas été prévus. Il faut en outre prévoir un système de collecte des données pour le suivi des médicaments innovants.

À l'automne 2019, l'AFM-Téléthon a organisé un colloque intitulé « Thérapie génique et indépendance sanitaire de la France ». À l'époque, ce sujet n'avait pas suscité un grand intérêt et beaucoup ne croyaient pas à la révolution médicale que constituent ces thérapies géniques, susceptibles de guérir de nombreuses maladies. Nous appelions la France à jouer un rôle de premier plan, à ne pas rater l'industrialisation de ces produits – au risque de voir ces médicaments être inventés en France mais produits aux États-Unis. Mais nous n'avons pas été suffisamment écoutés.

Il est urgent d'investir massivement en faveur d'une filière française des thérapies géniques. La production de ces médicaments très complexes suppose de réunir une multitude d'acteurs sur un même territoire pour coordonner les efforts et, partant, diviser par cent les coûts de production – puisque tel est le principal frein actuellement.

Lors de sa création, la plateforme YposKesi était la plus grosse au monde. Mais le monde évolue vite et les investissements dans les usines de production s'élèvent vite à 500 millions d'euros, voire un milliard d'euros. Il n'a pas été possible de trouver en France ou en Europe les fonds nécessaires au développement d'YposKesi. Cela dit, une nouvelle usine ouvrira prochainement à Évry pour assurer la production en France de ces thérapies.

Le Gouvernement a lancé un appel d'offres visant au développement de bioclusters de niveau international en France. Nous souhaitons que l'un d'eux soit consacré aux génothérapies.

Longtemps, la recherche sur les maladies rares a permis de trouver des solutions thérapeutiques pour des maladies plus fréquentes. Mais le modèle tend à disparaître et les maladies rares sont abandonnées. C'est pourquoi nous plaignons pour la création d'un fonds public d'innovation en faveur du traitement des maladies rares.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous vous ferons parvenir par écrit les questions de collègues qui n'ont pas pu intervenir durant cette audition – vous avez été prolixes ! Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

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

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Reda Guiha, président de Pfizer France

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête par l'audition de M. Reda Guiha, président de Pfizer France, qui est accompagné de M. Franck Le Breguero, pharmacien responsable, et de Mme Catherine Raynaud, directrice des affaires publiques.

Alors que Pfizer figure depuis longtemps parmi les leaders mondiaux du secteur pharmaceutique, son chiffre d'affaires a encore doublé au cours des dernières années pour dépasser, en 2022, les 100 milliards de dollars. Cette hausse, aussi soudaine que spectaculaire, est due pour l'essentiel au développement et à la commercialisation, en quelques mois, d'un vaccin contre l'épidémie de covid-19, ayant représenté à lui seul la majorité des injections réalisées en Europe.

Si ce formidable succès industriel a fini d'assurer la notoriété internationale de Pfizer, il a également alimenté certaines polémiques. Celles-ci ont notamment visé l'opacité des contrats conclus avec la Commission européenne pour la fourniture de vaccins. Nous vous interrogerons sur les enjeux d'une plus grande transparence des prix des médicaments, demandée de longue date par certaines associations et certains États.

Notre commission d'enquête ayant pour objectif de rechercher les causes des phénomènes de pénurie et leurs liens avec les choix opérés par les industriels, nous souhaitons enfin que vous puissiez nous éclairer sur la manière dont une entreprise comme la vôtre organise et évalue ses chaînes d'approvisionnement et ses stocks. Quelles actions entreprend Pfizer pour s'assurer de la disponibilité de ses produits en France et, le cas échéant, y investir dans des capacités de production ?

Nous vous remercions, monsieur le président, de nous faire un bref propos introductif, après quoi notre rapporteure vous posera une première série de questions.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Reda Guiha, ainsi que Mme Catherine Raynaud et M. Franck Le Breguero prêtent serment.

M. Reda Guiha, président de Pfizer France. – Je vous remercie de nous avoir invités pour évoquer ce sujet particulièrement important des pénuries de médicaments. Ce phénomène, complexe et multifactoriel, constitue une préoccupation majeure pour Pfizer, comme pour toutes les parties prenantes de notre système de santé. J'ajoute qu'à titre personnel, en tant que pharmacien, cette question me tient particulièrement à cœur.

Notre portefeuille de produits en France comprend 120 médicaments et vaccins, soit 351 présentations. À 90 %, ces produits sont des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM), faisant l'objet de plans de gestion des pénuries (PGP). Nos médicaments permettent de traiter de nombreuses pathologies dans des aires aussi différentes que l'immunologie, l'oncologie, la virologie, les vaccins, les maladies rares et la médecine interne.

S'agissant des produits en cours de développement, nous comptabilisons à ce jour 110 programmes de recherche, dont 23 en phase 3 et 16 en phase d'enregistrement. En 2021, près de 9 000 patients étaient inclus dans nos essais cliniques en France.

Pfizer dispose de 36 sites de production en propre, localisés en Europe, Amérique du Nord, Amérique du Sud, Afrique du Nord, Moyen-Orient, Océanie et Asie. Notre chaîne d'approvisionnement et de production comprend également plus de 315 sites externes, répartis dans 44 pays, dont 14 pays européens.

Notre entreprise est très peu dépendante de la Chine et de l'Inde. Les trois quarts de la production de médicaments réalisée dans ces deux pays sont destinés à leur approvisionnement. La production en provenance de ces pays ne représente pas plus de 0,6 % de nos médicaments distribués en France, dont 98 %, d'ailleurs, sont fabriqués en Europe.

Enfin, nous mettons à disposition des patients des médicaments très innovants comme des produits plus matures, des médicaments chimiques comme biologiques, des anticorps monoclonaux comme des vaccins, des médicaments biosimilaires comme, bientôt, des médicaments de thérapie génique.

Comprenez donc qu'au sein d'un portefeuille aussi diversifié, tous nos médicaments ne soulèvent pas les mêmes enjeux.

Pour en venir aux pénuries, celles-ci constituent un phénomène global, qui ne se restreint pas à la France et dont les causes sont nombreuses.

Ces causes peuvent être externes. Ce peut être une augmentation brutale et imprévisible de la demande sur certains produits – ce fut le cas au début de la crise du covid-19 pour les curares, avec une multiplication par quatre de la demande en quelques jours

et la nécessité dans laquelle nous nous sommes trouvés de devoir livrer l'équivalent de plusieurs mois de stock en quelques semaines. Ce peut être, aussi, une situation de tension ou de rupture affectant une entreprise concurrente, qui nous oblige alors à fournir des volumes exceptionnels. Ces phénomènes peuvent être amplifiés par la pratique, par certains grossistes, d'exportations parallèles.

Ces causes peuvent être internes. Nous pouvons ainsi subir des retards liés à des problèmes industriels affectant des fournisseurs, par exemple de matières premières, d'excipients ou d'articles de conditionnement. Nous pouvons également – c'est un point fondamental – avoir engagé des investigations en matière de qualité. Tous nos médicaments sont effectivement soumis à des processus de qualité particulièrement stricts.

Dans la grande majorité des cas, les pénuries de médicaments sont indépendantes des décisions prises par les entreprises pharmaceutiques. C'est pourquoi, afin de prévenir les situations de rupture, nous travaillons main dans la main avec le Gouvernement et les autorités, notamment l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), dont les équipes sont particulièrement à l'écoute et réactives.

Malgré tous nos efforts, Pfizer connaît malheureusement des situations de tension ou de rupture.

En 2022, nous avons adressé 123 notifications de risque de rupture ou de rupture projetée à l'ANSM. Un tiers de ces notifications étaient liées à des causes externes, les deux tiers à des causes internes, dont, pour 10 % du total, des investigations complémentaires en matière de qualité. Seules 41 notifications ont abouti à une rupture effective d'approvisionnement, avec une durée moyenne de ces épisodes de 45 jours. Dans les 82 autres cas – soit les deux tiers des cas –, des solutions ont été trouvées pour garantir l'approvisionnement du marché. Ceci a été possible grâce à une détection précoce des tensions d'approvisionnement, la mise en place de mesures de mitigation ou l'identification d'alternatives thérapeutiques en interne.

Pour conclure, quelques pistes de réflexion visant à améliorer la façon dont nous prévenons les situations de tension ou de rupture et y faisons face.

Depuis le début de la crise du covid-19, les débats sont nombreux autour de la relocalisation de la production de médicaments. Il nous apparaît impossible d'envisager une relocalisation complète de la chaîne de production du médicament, que ce soit en France ou dans tout autre pays. La production d'un médicament fait appel à de nombreuses expertises et de nombreux acteurs, qui ne se trouvent pas tous au même endroit. Le vaccin contre la covid-19, par exemple, implique 280 composants et exige neuf étapes industrielles.

Non seulement vouloir tout localiser en un seul pays serait illusoire, mais, même, ce ne serait pas souhaitable : nous avons la conviction que la meilleure garantie en termes de sécurisation des chaînes de production est le recours aux meilleurs spécialistes dans chaque domaine. Nous avons procédé de la sorte pour le vaccin précédemment cité, et ces spécialistes étaient localisés dans différents pays. C'est cette logique qui nous a permis de faire preuve de flexibilité et d'éviter toute rupture d'approvisionnement en vaccin, même au plus fort de la crise sanitaire.

Le plus important est l'expertise, non la localisation. Il serait donc intéressant d'inciter les industriels à garantir la robustesse et l'agilité de leurs chaînes de production, plutôt que de relocaliser en France.

Une autre solution consisterait à faciliter l'importation de lots destinés à des marchés étrangers en cas de tension, en avançant, notamment, sur la mise en place de notices dématérialisées, ce qui permettrait de limiter l'immobilisation de lots lors de modifications à la marge de ces notices. Nous avons été confrontés à une telle situation en avril 2020, à la suite d'une demande des autorités de retirer du lactose d'un de nos médicaments de la famille des corticoïdes. L'ANSM nous a accompagnés et autorisés à importer des lots Pfizer destinés au marché belge, ce qui a permis la prise en charge des patients français.

Deux autres mesures nous paraissent intéressantes : réfléchir aux conditions de prix de certains médicaments matures, dont les coûts de production excèdent parfois le tarif de remboursement ; éviter au maximum toute exigence réglementaire propre au marché français pour privilégier un alignement européen, ce qui permettrait d'éviter que certains lots soient produits pour le seul marché français.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Permettez-moi tout d'abord de vous féliciter pour le vaccin Pfizer contre la covid-19, qui a permis de sauver de nombreuses vies. Je voulais vous en remercier en mon nom et, je pense, au nom de l'ensemble des membres de la commission.

L'année dernière, à l'occasion du sommet annuel *Choose France*, Pfizer a annoncé investir 520 millions d'euros en France pour renforcer ses capacités de production, stimuler la recherche et l'innovation. Que représente le marché français au regard du chiffre d'affaires mondial de votre groupe ?

Plusieurs spécialités Pfizer ont récemment connu des difficultés d'approvisionnement, comme la vincristine, médicament injectable utilisé, notamment, dans le cadre de chimiothérapies. Pouvez-vous revenir sur les causes des tensions et sur la façon dont vous avez réussi à sécuriser la chaîne d'approvisionnement dans cet exemple précis ?

Je vous ai félicités en début d'intervention pour vos vaccins contre la covid-19. Néanmoins, votre entreprise a aussi été critiquée, notamment par les députés européens, du fait du manque de transparence autour des contrats conclus pour la livraison de ces vaccins. Pourquoi les contrats signés entre Pfizer et la Commission européenne n'ont-ils pas été rendus publics ? Renforcer la transparence sur les prix serait de nature à améliorer la confiance des populations envers les laboratoires pharmaceutiques...

Les prix proposés pour ce vaccin ont également suscité des réactions – aux États-Unis, le prix aurait tout d'abord été fixé à 120 euros pour, ensuite, tomber à 30 euros. Cette information a d'autant choqué que, dans le même temps, la presse annonçait un coût de production nettement plus bas, de deux euros à peine. Selon Oxfam, la majoration aurait été de 10 000 % ! Que pouvez-vous nous dire à propos de ces écarts ?

Par ailleurs, le 26 août 2022, le laboratoire Moderna a engagé une bataille judiciaire contre Pfizer, en vous accusant d'avoir violé des brevets sur les technologies essentielles à son vaccin à ARN messenger contre la covid-19. Pouvez-vous nous donner votre appréciation sur cette affaire ?

Enfin, depuis le début de nos auditions, nous sommes frappés par le décalage entre les produits dits « matures », souvent victimes de tensions d'approvisionnement et de pénuries, et les produits innovants. Pourrions-nous avoir votre analyse sur ce point ? Je rappelle que le terme « innovant » peut faire référence à une « nouveauté », mais on l'applique aussi à des produits n'apportant pas de réelles avancées thérapeutiques. Autrement dit, ce mot pourrait-il être utilisé en vue de justifier des pratiques de prix élevés ?

Pour conclure cette première série de questions, je me réjouis qu'il y ait des pharmaciens à la tête de Pfizer !

M. Reda Guiha. – La France représente en moyenne, et non pour le seul groupe Pfizer, 4 % du marché pharmaceutique mondial. Elle est le cinquième marché mondial après, dans l'ordre, les États-Unis, la Chine, le Japon et l'Allemagne.

M. Franck Le Breguero, pharmacien responsable, Pfizer. – S'agissant de la vincristine, les tensions d'approvisionnement que nous avons connues étaient liées à des causes externes. L'un de nos deux fournisseurs principaux en France rencontrait des difficultés d'approvisionnement sur le principe actif, un alcaloïde extrait de la pervenche de Madagascar. Du fait d'aléas climatiques, les récoltes ont été mauvaises. On peut rencontrer ce même type de phénomènes sur des principes actifs d'origine animale en cas d'épidémie.

Pfizer n'était pas réellement en difficultés, mais la coopération a bien fonctionné et, *via* les autorités, nous avons pu apporter un renfort au sous-traitant : nous avons utilisé des stocks disponibles destinés au marché espagnol et l'ANSM nous a accompagnés dans cette démarche. J'insiste donc sur l'importance de l'anticipation dans la détection et de la coopération entre acteurs. Les causes des tensions ou pénuries étant multiples, il faut faire preuve de beaucoup d'agilité pour trouver les solutions adaptées à chaque contexte.

M. Reda Guiha. – Les contrats relatifs au vaccin contre la covid-19 ont été discutés au niveau de notre maison-mère, directement avec la Commission européenne. Cette partie relève du secret des affaires.

S'agissant du prix du vaccin, je ne peux me prononcer sur une situation rencontrée aux États-Unis. En revanche, tout en rappelant combien le marché pharmaceutique français est régulé, je peux dire qu'entre 2009 et 2019, ce marché a été stable. L'enveloppe n'a pas bougé, malgré, d'une part, l'introduction de plusieurs innovations et, d'autre part, l'accroissement et le vieillissement de la population.

La question relative au contentieux avec Moderna relève à nouveau de notre maison-mère. La procédure est en cours et je ne suis pas habilité à faire des commentaires sur le sujet.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je me permets d'insister sur la problématique de rivalité en termes de prix entre produits matures et produits innovants, problématique qui nous est souvent remontée. Il semblerait que, parfois, le service rendu par certains produits dits « innovants » n'est pas meilleur que celui qui est apporté par des molécules matures. Comment faire en sorte que l'on n'abandonne pas les molécules matures pour courir derrière des innovations, qui ne donneront pas toujours les résultats escomptés ?

M. Reda Guiha. – Tous les médicaments mis à disposition des patients apportent un bénéfice clinique. La décision de les prescrire, ou pas, revient aux professionnels de santé.

Nos études cliniques permettent de comparer les nouveaux médicaments à ceux qui font référence. C'est en se fondant sur ces résultats que les médicaments sont enregistrés au niveau européen et évalués par les autorités françaises. Le prix est ensuite établi dans le cadre d'un système qui, je le répète, est extrêmement régulé.

Mme Pascale Gruny. – Travaillez-vous sur les maladies rares, un domaine dans lequel, compte tenu du faible nombre de patients concernés, la rentabilité n'est pas forcément au rendez-vous ? D'après nos informations, certains laboratoires ne constitueraient pas les stocks demandés. Comment gérez-vous vos stocks ? Pour quel coût ? S'il était envisagé d'accroître le nombre de mois de stock exigés, cela vous semblerait-il possible d'évoluer en ce sens ? On nous a également parlé de situations – c'était aux États-Unis, je crois – dans lesquelles le laboratoire, en cas de pénurie sur une production donnée, disposait d'un site sur lequel il pouvait rapidement se rabattre. Fonctionnez-vous également de cette manière ?

M. Jean-Pierre Moga. – Je voudrais, moi aussi, saluer l'action de votre entreprise pendant la crise du covid-19. Nous l'avons vu, le sujet de la souveraineté dans le domaine des médicaments soulève énormément de questions. Vous nous expliquez qu'il est impossible de relocaliser toute la chaîne de production dans un seul pays. Si ce n'est en France, cette relocalisation peut-elle être envisagée à l'échelle de l'Europe ? Celle-ci offre tout de même de sérieuses garanties en termes de stabilité et d'indépendance... Travaillez-vous avec la Commission européenne sur un possible alignement des spécifications à l'échelle européenne ?

Mme Annick Jacquemet. – Je me joins à mes collègues pour vous remercier de ce que vous avez fait pendant la pandémie. Une question technique : pouvez-vous m'expliquer les raisons pour lesquelles on ne déconditionne pas les médicaments en médecine humaine comme on le fait en médecine vétérinaire ?

Mme Pascale Gruny. – Dans le contexte, que vous avez décrit, de stabilité du marché pharmaceutique français, associée à un accroissement et un vieillissement de la population, abandonnez-vous certains médicaments pour répondre à la demande en médicaments innovants ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – J'imagine que, dans le cas des 41 pénuries constatées en 2022, les médicaments concernés ont été soumis à contingentement. Comment gérez-vous ces contingentements, susceptibles d'engendrer des situations très difficiles du point de vue du prescripteur et du patient ?

Les reproches formulés sur les contrats passés avec l'Europe pour le vaccin contre la covid-19 portaient sur le fait que le risque était entièrement supporté par les pouvoirs publics, le laboratoire n'en prenant qu'une très faible part. Certes, il y a le secret des affaires, mais l'Europe a pris goût à la santé et dispose aussi d'outils qui pourraient être un jour mobilisés. Le vent peut tourner... Comment vous y préparez-vous ?

S'agissant des relocalisations, où sont les failles ? Au niveau des principes actifs, des excipients ? Y a-t-il un potentiel pour que les compétences et les savoir-faire se développent à nouveau en France ou, à défaut, en Europe ?

M. Reda Guiha. – Les maladies rares font partie des six aires thérapeutiques dans lesquelles nous avons une forte activité de recherche. Aujourd'hui, sur les 7 000 maladies rares recensées, seules 300 à 350 sont prises en charge. Le différentiel est énorme ! Un

consortium a récemment été lancé au niveau européen, afin d'établir des partenariats entre entreprises de médicaments ayant un intérêt pour les maladies rares et centres publics de recherche. Pfizer en a pris le leadership et nous avons insisté pour que l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) soit le fer de lance du dispositif. Ce programme devrait coûter autour de 48 millions d'euros : la moitié serait supportée par l'industrie pharmaceutique, avec, à l'étude, un complément par la Commission européenne.

Mme Catherine Raynaud, directrice des affaires publiques, Pfizer. – La gestion des stocks au sein de Pfizer fait intervenir, d'une part, la *supply chain* et, de l'autre, l'équipe qui est en relation avec l'ANSM. En France, nous disposons d'un outil SAP couvrant l'intégralité des stocks, dont le paramétrage se situe entre 60 et 75 jours, ainsi qu'un outil d'intelligence artificielle qui calcule en temps réel l'alignement entre les stocks, les prévisions de ventes et les ventes. Au moindre problème, l'équipe en charge des stocks recherche sans attendre des solutions d'ajustement. Les produits critiques sont identifiés par une cellule de réflexion au sein de notre branche qualité et, à partir de là, l'ANSM est informée. Nos moyens d'action sont alors l'importation de lots ou la relance d'une chaîne de production alternative, ce qui demande du temps.

M. Reda Guiha. – La philosophie de Pfizer en termes de production repose sur la création de réseaux à l'échelle mondiale. Ces réseaux sont fondés sur le savoir-faire. Nous avons effectivement deux extrêmes dans la gamme de nos produits : d'un côté, des produits chimiques dont la fabrication ne demande que trois étapes – nous nous assurons, néanmoins, que le savoir-faire est présent à chacune de ces étapes – et, de l'autre, des produits comme le Prevenar 13, vaccin contre les infections à pneumocoques, dont chaque dose mobilise 1 700 personnes, 400 composantes, 581 étapes industrielles et 678 tests de qualité pour une durée de production de 24 mois. Un autre axe de notre stratégie est d'assurer, autant que possible, une production située en Europe et, je le répète, 98 % des médicaments et vaccins distribués aujourd'hui en France émanent de l'Europe. Enfin, chacune de nos usines disposent d'un « *back-up* », c'est-à-dire d'un moyen pour réallouer la production à une autre ligne ou un autre site en cas de difficultés. Nous avons eu recours à ce système à de nombreuses reprises par le passé.

En tout cas, lorsqu'on fabrique des produits aussi complexes que ceux que j'ai décrits, la chaîne doit passer par plusieurs pays, y compris pour des questions de sécurité.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Ma question portait sur d'éventuels domaines de compétences qu'il faudrait investir pour permettre une relocalisation...

Mme Catherine Raynaud. – S'agissant des vaccins, nous avons choisi d'utiliser des usines déjà en fonctionnement, notamment celle de Puurs en Belgique, qui avaient déjà les compétences et le niveau de qualité. Cela nous a permis d'aller beaucoup plus vite. Cela étant, une nouvelle technologie a tout de même fait son apparition dans ce domaine, l'ARN messager, et les compétences n'existent pas vraiment en France.

Notre stratégie est donc, soit de travailler avec nos sites, qui sont très performants, soit de recourir à des partenaires, mais avec une très forte exigence en termes de qualité et de compétences. Il nous arrive aussi de procéder à du transfert de technologies, mais cela représente un coût supplémentaire.

M. Reda Guiha. – Il faudrait développer les compétences sur les thérapies géniques en Europe, car on en trouve seulement en Suisse. Pour certaines matières premières,

la relocalisation s'avère complexe du fait des obligations liées à la réglementation européenne sur les produits chimiques, dite Reach.

S'agissant précisément de la France, nous travaillons pour y accroître la production. Nous avons par exemple investi dans un de nos sous-traitants, Novasep, afin qu'il puisse développer la fabrication du principe actif du Paxlovid, notre médicament antiviral contre la covid-19. L'exportation de ce principe actif se fera donc de la France vers l'international.

Il faut vraiment diversifier les sites de production et travailler sur la flexibilité de la chaîne de production.

M. Franck Le Breguero. – Le dispositif retenu pour le conditionnement des médicaments n'est pas de notre ressort : c'est un dispositif réglementaire. Le conditionnement en boîtes va de pair avec des systèmes d'inviolabilité et de traçabilité. Nous examinons comment améliorer notre réactivité sur la question des notices grâce aux moyens digitaux. Dès lors que les conditionnements sont adaptés à l'indication du traitement – et c'est le cas en France –, ce choix est donc, de mon point de vue, le bon.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Comment gérez-vous l'« avant-pénurie » et le contingentement ?

M. Franck Le Breguero. – Nous allons chercher toutes les options possibles, en fonction, notamment, de notre part de marché sur le médicament concerné ou de la situation des différents canaux de distribution. Comme nous ignorons la durée de l'épisode de tension ou de rupture, nous revoyons les données et modifions la stratégie en permanence, toujours en étroite relation avec l'ANSM. Si la situation exige une adaptation, nous privilégions toujours les besoins les plus urgents, les plus immédiats, en veillant aux problématiques d'équité de répartition.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Nous payons aujourd'hui le prix de trente ans de politique de délocalisations. Certains de vos concurrents basés en France ont beaucoup externalisé, y compris en bradant des sites de production et licenciant de nombreux chercheurs, et ce que l'on nous explique aujourd'hui, c'est qu'il manque non seulement des chercheurs, mais aussi des techniciens expérimentés. Voilà quelques jours, Pfizer a annoncé racheter Seagen, spécialiste des traitements contre le cancer – une « poule aux œufs d'or », selon les propos du directeur général de Pfizer, Albert Bourla. Une telle stratégie de rachats visant à grossir sans limite n'est-elle pas susceptible de porter préjudice au développement de la production de principes actifs en Europe ou à la sécurisation de la chaîne d'approvisionnement ? Je suis dubitative...

M. Reda Guiha. – Notre stratégie se résume en un mot : « partenariat ». Nous avons découvert qu'on ne pouvait pas tout faire soi-même !

Nous avons signé un accord de partenariat en 2018 pour développer un vaccin contre la grippe avec BioNTech : cette stratégie nous semblait la meilleure car l'ARN messenger apparaissait alors comme un projet risqué. La pandémie de covid-19 s'est déclenchée juste après et, à nouveau, nous avons pris énormément de risques. Nous avons réussi à fabriquer un vaccin en moins de neuf mois. Cette réussite n'est pas uniquement celle de Pfizer – elle est aussi celle des autorités de santé –, mais cet exemple démontre l'intérêt de notre modèle, fondé sur le partenariat et la recherche du meilleur savoir-faire.

Seagen développe une des meilleures stratégies de lutte contre le cancer, grâce à un anticorps monoclonal qui reconnaît la tumeur et injecte la chimiothérapie. Nous avons été sensibles à leur degré d'avancement et avons considéré que nous pouvions, avec nos chercheurs, améliorer encore la plateforme. Nous ne savons pas encore où la production se fera.

Le vaccin contre la covid-19 est produit à trois heures de voiture d'ici, à Puurs, et notre objectif pour toutes ces nouvelles technologies est de ramener des étapes de production, en particulier des étapes stratégiques, en Europe, si possible en France. Tout cela donne lieu à des discussions avec la maison-mère.

Oui, nous grossissons, mais en faisant du bien ! Nous avons conclu un accord pour 40 millions de doses dans le cadre de l'initiative Covax, dont l'objectif est de distribuer des doses de vaccin anti-covid à des pays à revenu faible. Par ailleurs, notre PDG a présenté en 2022 l'« accord pour un monde en meilleure santé », une initiative qui inclut la mise à disposition de 500 médicaments et vaccins à prix coûtant au bénéfice de 45 pays, ainsi qu'un modèle d'accompagnement et de formation des professionnels de santé. Pour faire tout cela, il faut être gros !

Mme Catherine Raynaud. – Vous avez évoqué des outils, comme, j'imagine, la levée de brevets ou les licences d'office. En matière de levée de brevets, l'exemple du vaccin est frappant. Les brevets sont des incitations à l'investissement en recherche et développement ; si on pratique des levées de brevets, on prend le risque de tarir l'investissement, peut-être nécessaire pour faire face à de futures pandémies. La levée de brevets tuerait l'innovation ! Par ailleurs, nous mettons en place des dispositifs comme les licences volontaires pour permettre l'accès aux médicaments au plus grand nombre.

S'agissant des sites, Pfizer disposait voilà quelques années de neuf sites de production, principalement de produits chimiques, en France. Nous les avons cédés à des façonniers, ce qui a permis de maintenir l'emploi et l'activité. Pendant plusieurs années, la France a perdu en attractivité. Ce n'est plus le cas, et nous travaillons sur le sujet.

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

La réunion est close à 18 h 00.

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

Lundi 20 mars 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone -

La réunion est ouverte à 19 h 10.

Audition de M. Philippe Pelletier, président du plan bâtiment durable et de Mme Marie Gracia, directrice du collectif Effinergie

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. Philippe Pelletier, président du Plan Bâtiment durable, et de Mme Marie Gracia, directrice du collectif Effinergie.

Monsieur Pelletier, vous êtes avocat spécialisé en droit de l'immobilier et en droit des affaires. Après avoir été président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), vous êtes devenu en 1998 président de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et ce pendant dix ans jusqu'en 2008. Vous avez ensuite présidé le comité opérationnel sur les bâtiments existants, à l'occasion des premières réflexions autour du Grenelle de l'environnement. Votre rôle s'est ensuite élargi au sein du comité stratégique du Plan bâtiment Grenelle, dont le Premier ministre vous a nommé président en janvier 2009. Vous avez été, depuis, reconduit dans vos fonctions à la tête de ce Plan, rebaptisé « Plan Bâtiment durable » il y a dix ans. C'est à ce titre que nous vous avons convié aujourd'hui. Le Plan que vous présidez a pour but de mobiliser les acteurs du bâtiment et de l'immobilier en vue de l'atteinte des objectifs d'efficacité énergétique et environnementale assignés à ce secteur. Vous nous présenterez l'historique, le fonctionnement et le bilan de ce plan tout à l'heure.

Madame Marie Gracia, vous avez été chargée de mission puis cheffe de projet au sein du Plan Bâtiment durable. Vous vous êtes en particulier attachée à développer des actions de communication et surtout à animer les réseaux d'acteurs des filières concernées par le Plan. C'est donc assez naturellement que vous êtes devenue, il y a un an, directrice du collectif Effinergie, association qui se propose d'accompagner ses membres dans la conception, la rénovation et la construction des bâtiments précurseurs, à faible impact énergétique et environnemental. C'est votre collectif qui anime par exemple l'« Observatoire BBC », pour Bâtiment basse consommation énergétique, ou qui élabore, notamment, les labels BBC (pour « Bâtiments basse consommation et bas carbone »), BEPOS et BEPOS+ (pour « Bâtiments à énergie positive »), « Effinergie patrimoine » et « Effinergie RE 2020 ». Vous nous en direz plus sur le détail de vos actions dans un instant.

Madame, Monsieur, outre la présentation des activités des structures que vous représentez, nous souhaitons aussi vous entendre en tant que forces de proposition. Vous partagerez ainsi avec nous vos analyses des politiques publiques actuelles en matière de rénovation énergétique, en en soulignant les qualités mais aussi les défauts et vous nous ferez part, en outre, de vos préconisations pour l'avenir : vous nous expliquerez comment procéder pour massifier, rendre plus efficace et accélérer la rénovation énergétique des logements.

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'un compte rendu sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal, qui peuvent aller de trois ans à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite 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, M. Philippe Pelletier et Mme Marie Gracia prêtent serment.

Je vous en remercie et vous cède la parole. Notre rapporteur ne manquera pas ensuite de vous poser un certain nombre de questions complémentaires.

M. Philippe Pelletier, président du Plan Bâtiment durable – Merci, Madame la présidente, Monsieur le rapporteur, Mesdames, Messieurs, je vous expliquerai brièvement ce qu'est le Plan Bâtiment durable. J'espère en effet que quatorze ans de déploiement des travaux commencent à lui donner un début de notoriété. Ce projet rassemble aujourd'hui entre 18 000 et 20 000 personnes sur l'ensemble de la France. Nous les réunissons autour d'un seul objectif : faire en sorte qu'à l'horizon 2050 les bâtiments soient basse consommation et assurent la neutralité carbone.

Le Plan s'organise autour de trois fonctions principales.

Il constitue d'abord une force de proposition. Cette fonction a nourri de manière intense nos premières années d'existence. Nos groupes de travail sont à l'origine d'une grande part des dispositifs repris dans de nombreux projets et propositions de lois ou de textes réglementaires. La réglementation environnementale en constitue l'exemple le plus spectaculaire. Dès 2012, nous avons ainsi indiqué que le cycle des réglementations thermiques devait cesser. Nous avons alors ouvert la voie au couple énergie-carbone qui caractérise la réglementation environnementale. Le Gouvernement a aussi mis en œuvre une autre de nos idées, la nécessité d'une expérimentation pour toute réglementation, avec le référentiel « E+C- » institué par Emmanuelle Cosse.

En deuxième lieu, le Plan agit comme force de mobilisation, notamment sur les territoires. Avec l'aide du président et du préfet des régions concernées, nous avons inventé des Plans Bâtiment durable régionaux. Le premier concernait la Bretagne, le dernier en date l'Occitanie. Ces Plans ont permis de rassembler à l'échelon local les réseaux habituellement mobilisés au niveau national. Ils prennent en compte les particularismes locaux afin d'atteindre en 2050 l'objectif général déterminé par le Grenelle de l'environnement puis la loi de programmation Grenelle I de 2009. Comme le savent bien les sénateurs, proches des réalités territoriales, il existe autant de chemins que de zones régionales pour parvenir au même objectif. En effet, les cultures, l'architecture ou le climat ne sont pas identiques. Ils conduisent à déterminer des priorités différenciées.

Le troisième mode d'action consiste à organiser des concertations. En ce moment, nous sommes extrêmement sollicités à cet effet. Dans le cadre de l'article 301 de la loi Climat et résilience de 2021, j'ai ainsi été chargé d'animer la préparation de la feuille de route de la

décarbonation du secteur économique du Bâtiment. La ministre de la Transition énergétique m'a également confié l'animation de l'écriture « l'acte II » du plan de sobriété dans le parc résidentiel et le parc tertiaire à l'horizon 2050. Par expérience, la réunion de personnes différentes permet de parvenir à des consensus.

Pour clore ce propos liminaire, je vous ai apporté la série des petits ouvrages de sensibilisation que nous publions et je vous remets aussi une liste de rapports susceptibles d'éclairer votre commission et que nous mettons en ligne sur le site www.planbatimentdurable.fr.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je vous remercie, ces éléments nous seront très précieux.

M. Philippe Pelletier – Je propose de reprendre la parole pour vous faire partager mes propositions après la présentation de Marie Gracia.

Mme Marie Gracia, directrice du collectif Effinergie – Le collectif Effinergie est une association créée en 2006. Elle est aujourd'hui reconnue d'intérêt général. Elle regroupe une soixantaine d'adhérents, à commencer par certaines collectivités, notamment des Régions, à l'initiative de la création d'Effinergie. Elle réunit aussi des acteurs de la filière du bâtiment engagés sur ces sujets, tels que des fédérations, des organisations professionnelles, des acteurs de la recherche et du financement, des entreprises ainsi que des associations. Notre objectif consiste à porter collectivement une ambition en matière de performance énergétique et environnementale des bâtiments. Nous cherchons à généraliser les constructions et les rénovations les plus performantes possibles.

En termes d'actions, nous portons des labels préfigurateurs. Ainsi, le label règlementaire « BBC rénovation » existe depuis 2009. Un arrêté définit une partie des conditions requises. Effinergie a complété celles-ci avec des exigences techniques. L'arrêté fixe les objectifs de rénovation à l'horizon 2050. Il est en cours d'évolution, je pourrai y revenir.

À travers ces labels, nous visons le développement de bâtiments démonstrateurs exemplaires. Nous cherchons aussi à faire émerger des thématiques innovantes, à anticiper les futures réglementations et à orienter la politique publique.

Par ailleurs, nous mettons notre expertise au service des retours d'expérience. Vous évoquiez l'Observatoire BBC. Créé il y a plus de dix ans, il permet de faire remonter l'ensemble des projets labellisés, mais aussi certains projets de construction et de rénovation accompagnés par les collectivités territoriales. Il vise à mettre ce retour d'expérience à la disposition des acteurs concernés. Ce site gratuit et accessible à tous vient alimenter des enseignants lors de formations, mais aussi les pouvoirs publics.

Nous appliquons également notre expertise dans le cadre de projets de recherche et d'innovation. Parmi les sujets en lien avec la rénovation, figure le « BBC par étapes ». Nous menons depuis plusieurs années cette expérimentation avec divers partenaires. Elle nous permet aujourd'hui de définir une méthodologie de rénovation. Elle ne se résume pas à la rénovation par geste. Je reviendrai sur cette distinction. Nous avons aussi conduit une expérimentation relative à la réhabilitation du patrimoine. Elle vise à concilier un niveau élevé de performance avec la préservation des qualités patrimoniales. Depuis trois ans, cette

expérimentation nous permet d'élaborer des recommandations et orientations sur le sujet. Il s'avère en effet possible d'intervenir sur le patrimoine sans le détériorer.

Enfin, certaines interventions portent sur la mesure de la performance réelle des rénovations énergétiques et sur l'accompagnement de sociétés de tiers financement, afin de les aider à développer leur offre sur tout le territoire.

Les labels représentent la partie la plus connue de notre activité. Cependant, l'éventail de nos actions nous permet d'alimenter ce travail de référentiel.

M. Philippe Pelletier – Je reprends rapidement la parole pour développer sur le fond l'idée que je souhaite transmettre à votre commission. Elle s'articule en deux temps : d'abord, une appréciation sur la situation actuelle, que j'ai appelée l'état existant ; ensuite, un effort de prospective, que je qualifie d'état projeté. Je reprends ainsi des termes familiers au monde du bâtiment. Je fais circuler une version écrite de mes analyses.

Je n'adhère pas du tout aux propos, trop souvent entendus, relatifs au ratage de la rénovation énergétique, à l'absence de réalisations ou à la gabegie. Je m'attacherai d'abord aux lumières, mais aussi aux ombres qui caractérisent la situation actuelle. Je présenterai ensuite deux façons d'envisager l'avenir. Je qualifie la première d'ajustement. Elle consiste à aménager et améliorer l'existant. La seconde voie consiste en un « changement de braquet ». J'appelle une telle transformation de mes vœux. En effet, la question de la rénovation du bâti occupera plusieurs dizaines d'années. Elle justifie de mener une politique industrielle. Telle serait ma proposition.

Sur l'état existant, je relève des éléments de stabilité intéressants.

Tout d'abord, le cap annoncé en 2007 et posé en 2009 à l'horizon 2050 demeure. Il a résisté à toutes les majorités, même si certaines périodes furent plus favorables que d'autres. L'objectif n'a pas dévié, ce qui donne de la force à notre sujet.

En deuxième lieu, la prise de conscience est généralisée. En une année, 650 000 personnes ont ainsi sollicité *MaPrimeRénov'* auprès de l'Agence nationale de l'habitat. Cela témoigne d'une évolution considérable des esprits. La question de la rénovation énergétique est maintenant répandue. Elle ne concerne pas seulement les ménages. Les grandes enseignes de distribution perçoivent elles aussi que leurs clients ne supportent plus les gaspillages d'énergie. Elles envisagent en conséquence des efforts considérables. La société a donc changé.

Dans le même temps, les programmes menés ont continué à manifester une attention prioritaire au soutien des plus fragiles. Ainsi, les ménages modestes se révèlent les principaux bénéficiaires de *MaPrimeRénov'*. Notre premier groupe de travail, constitué en 2009, était consacré à la lutte contre la précarité énergétique. Nous avons inventé ce qui est devenu le programme *Habiter mieux*. La situation des plus fragiles doit constituer une priorité toujours réaffirmée de toute politique publique de rénovation.

Le Plan Bâtiment durable a aussi inventé l'écoconditionnalité des aides. Il s'est alors inspiré des pratiques de la Région Basse Normandie, qui subventionnait les seuls travaux réalisés par des artisans qualifiés. Nous nous en sommes inspirés pour élaborer cette certification garante de l'environnement, en dépit de ses faiblesses actuelles.

Par ailleurs, la fin du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) se révèle positive. En effet, ce dispositif encourageait à mon sens un effet d'aubaine excessif.

Enfin, il convient de mentionner d'autres éléments positifs comme la mise en place de France Renov' et de ses 550 espaces conseil ou la mise en œuvre d'une collaboration interministérielle et administrative en matière de rénovation.

Je m'arrêterai là sur les lumières et évoquerai quelques ombres : le fait que les aides se révèlent trop compliquées et versatiles ou que le statut de la copropriété constitue un chantier permanent. Ces éléments ne favorisent pas une dynamique de l'action. De fait, la complexité et le changement des règles incitent à l'attentisme.

Par ailleurs, j'ai toujours émis d'assez fortes réserves sur les rénovations par geste. Je ne crois pas qu'un geste en appellerait un autre. À mon sens, cette idée de départ ne se traduit pas dans les faits. J'estime que deux ou trois actions permettent de conduire vers la rénovation globale sans présenter la même rigueur.

Le pilotage public apparaît également trop morcelé entre plusieurs ministres et secrétaires d'État. La coordination interministérielle demeure insuffisamment dotée et ne peut peser fortement. Enfin, l'intervention des collectivités territoriales demeure trop faible.

Concernant l'état projeté, je passerai rapidement sur la première branche de l'alternative, qui concerne les ajustements. Les axes d'amélioration sont en effet visibles. J'évoquerai juste deux points rapidement.

Tout d'abord, il paraît difficile de réduire la complexité des aides, en raison de la multiplicité de leurs émetteurs : les aides locales viennent s'ajouter à celles de l'État et aux programmes spéciaux. Il convient à mon sens de renoncer à l'idée d'une aide unique. En revanche, un dossier unique serait imaginable, avec un seul interlocuteur et une harmonisation des critères permettant l'accès aux aides.

En second lieu, j'estime impératif d'accompagner sans attendre les bailleurs privés. En effet, la loi Climat et résilience a créé à leur égard une obligation de rénovation des logements énergivores, dont le tempo est soutenu, pour ne pas dire ambitieux. La mise en œuvre d'un amortissement accéléré des travaux viendrait notamment compléter le doublement du déficit foncier imputable décidé dans le cadre de la loi de finances pour 2023. En effet, le déficit foncier ne me semble pas répondre à tous les cas.

Je terminerai avec mon dernier axe, en abordant une question essentielle : qu'attend-on pour bâtir une politique industrielle et une véritable filière industrielle de la construction et de la rénovation ? J'illustrerai le sujet par deux observations.

D'une part, l'offre de travaux et de service n'est pas suffisamment performante sur l'ensemble du territoire. Cela ne remet aucunement en cause la qualité des personnes qui animent cette offre. J'imagine une politique immobilière couvrant toute la chaîne des acteurs. Elle irait des industriels jusqu'aux gardiens d'immeuble. Elle associerait les financeurs, les assureurs, les gestionnaires, les personnes en charge de la maintenance, etc. La filière immobilière n'a pas réalisé la mue opérée par d'autres industries.

D'autre part, il conviendrait de changer la maille d'intervention. Nous n'atteindrons pas les objectifs fixés en continuant à raisonner au niveau du logement ou de l'immeuble collectif, mais à celui d'une ville, d'un quartier ou d'un pâté de maisons. La

réussite des opérations programmées d'amélioration de l'habitat représente à cet égard un modèle. La direction de terrain, opérée par le maire ou le président de l'intercommunalité, assure l'unité de temps, de lieu et d'action qui emporte tous les acteurs concernés. Un maillage élargi permettrait de sortir d'un accompagnement sectorisé. Avec une telle politique, des opérateurs nouveaux, comme les acteurs importants du BTP ou les promoteurs, s'intéresseront à la rénovation de l'existant.

De même, la construction hors site, c'est-à-dire la construction modulaire en site protégé, permettra d'accélérer le rythme de construction sur des chantiers propres. Ce grand mouvement donnera une garantie de performance aux ménages et aux entreprises qui assureront la rénovation de leurs locaux. Cependant, cela suppose l'implication de tous les acteurs.

Enfin, la mobilisation des réseaux bancaires ou à défaut la mise en place d'une banque dédiée sur le modèle allemand sont indispensables. À cet égard, la dilution du Crédit foncier de France dans l'ensemble BPCE a freiné le développement des éco-prêts collectifs auprès des copropriétaires. Le secteur des assurances est également concerné. Il conviendrait d'assurer plus rapidement les produits innovants qui émettent une garantie de performance au bénéfice des maîtres d'ouvrage.

En conclusion, je crois à la possibilité de ce grand saut industriel. J'espère que votre commission le suggèrera. Un pilotage politique unique et une incarnation du sujet seront alors nécessaires.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci pour vos exposés et la vision assez large que vous avez pu développer.

J'émettrai une remarque sur les zones d'ombre et de lumière. Je partage en partie votre opinion sur la force des orientations, les objectifs fixés ou les moyens affectés. La mise en œuvre d'une politique publique ne peut être niée. En revanche, les résultats demeurent très éloignés des attentes et des objectifs. La poursuite de cette trajectoire risque de s'avérer trop longue.

Par ailleurs, il me paraît intéressant que vous développiez votre vision de la place des collectivités territoriales. L'action en proximité me semble fondamentale, d'autant qu'elle diffère selon les territoires. L'intérêt des plateformes de rénovation en témoigne.

Je formulerai également deux questions plus techniques. La première porte sur l'évolution du diagnostic de performance énergétique (DPE), sur lequel se fondent les politiques publiques. La seconde concerne le label « reconnu garant pour l'environnement » (RGE). Le choix de privilégier la labellisation des entreprises présente des limites, liées à la complexité de son obtention. Beaucoup d'entreprises ne sont pas labellisées et ne cherchent pas nécessairement à l'être, alors qu'elles pourraient aller sur ces marchés-là. Dans ces conditions, une obligation de résultat ne serait-elle pas préférable ? Un contrôle en fin de chantier permettrait de s'assurer que les travaux sont correctement réalisés. Aujourd'hui, la démarche est inverse. Elle part du principe qu'une entreprise labellisée réalisera correctement les travaux.

Enfin, je tends à partager votre idée d'une politique industrielle et de filières globales à mettre en place. Les matériaux posent des questions spécifiques, quant à leur source et à l'amélioration de leur production locale. Les matériaux biosourcés constituent un

réel enjeu de développement économique, d'emploi et de production. En effet, environ 90 % des matériaux utilisés sont actuellement issus de l'industrie pétrochimique. Les matériaux biosourcés (paille, chanvre ou bois) sont une manière de capter le carbone. Leur rémunération permettrait d'alimenter la filière.

M. Philippe Pelletier – Si vous le permettez, je laisse le soin à Marie Gracia de vous répondre.

Mme Marie Gracia. – Je suivrai l'ordre de vos questions pour vous répondre.

Les collectivités territoriales jouent un rôle central en matière de politique publique sur la rénovation énergétique. Elles ont mis en place des dispositifs bien avant que l'État ne fixe des objectifs. Elles ont lancé à l'échelle de leurs territoires des politiques assorties d'objectifs ambitieux. Les plateformes territoriales de la rénovation énergétique, et plus largement le service public, ont favorisé les réalisations. L'accompagnement financier a constitué un levier incitatif, avec un réel impact sur la performance énergétique.

Le service public de la rénovation agit comme un tiers de confiance à l'égard des ménages. Il est d'autant plus nécessaire que des éco-délinquants font du tort à la filière. Il accompagne les ménages lors de leur prise de décision, mais aussi pendant la durée des travaux. Il se déploie, la multiplication des espaces-conseil en témoigne. Toutefois, son financement demeure incertain. Le dispositif actuel, cofinancé par les collectivités territoriales, s'arrête à la fin de l'année. Les collectivités attendent les orientations de l'État afin d'enclencher les cofinancements adéquats. L'outil, construit progressivement, a fait ses preuves. Une stabilisation dans le temps serait nécessaire.

Je relierai ce volet accompagnement à votre question relative aux résultats des travaux. Les projets de rénovation accompagnés montrent que la performance est au rendez-vous : les choix des travaux sont les bons ; les financements ont pu être trouvés et complétés ; surtout, l'accompagnement se prolonge jusqu'à la réception des travaux et prouve ainsi sa nécessité.

Le DPE est un outil formidable. Tous les Français le connaissent. Il remplit pleinement son rôle initial de sensibilisation à la performance énergétique. Il a été fiabilisé. Une réforme a harmonisé la méthode applicable à tous les bâtiments, quelle que soit leur année de construction. Aujourd'hui, il remplit donc pleinement son rôle initial : il sensibilise et permet de situer la performance de son logement. En revanche, le rôle qui lui a été attribué par la suite dépasse la simple sensibilisation des ménages. Lui faire jouer un rôle pivot dans la politique publique de rénovation énergétique est peut-être trop lourd à porter pour cet outil. Le DPE n'a pas été conçu pour élaborer des projets de travaux. Il convient de ne pas faire reposer sur lui toute notre politique publique.

En matière de RGE et de qualité de l'offre, nous ne sommes pas au niveau. Le RGE a permis d'enclencher une dynamique de formation. Cela demeure insuffisant. Il conviendra de mener une réflexion afin d'enrayer la diminution du nombre de professionnels qualifiés RGE. On ne dénombre qu'environ 300 artisans RGE assurant une offre de rénovations globales dans toute la France. De plus, le RGE ne concerne que les artisans qui effectuent les travaux. Or l'accompagnement, l'assistance à la maîtrise d'œuvre et à la maîtrise d'ouvrage ne doivent pas être oubliés. L'offre est également insuffisante sur l'ensemble du territoire. Il est aujourd'hui difficile de trouver un bureau d'études assurant le

bon audit. À cet égard, la possibilité offerte aux diagnostiqueurs immobiliers de réaliser l'audit énergétique règlementaire ne me paraît pas répondre à la question.

Les matériaux biosourcés sont un sujet à déployer. Beaucoup de collectivités soutiennent déjà le développement d'une filière locale en la matière. Ainsi, la Région Normandie a institué un bonus sur l'utilisation de matériaux biosourcés pour la rénovation énergétique. Il conviendra d'accompagner le sujet dans le cadre de la montée en puissance des rénovations.

Je me permettrai d'apporter un complément pour élargir la question. Aujourd'hui, l'État affiche à juste titre une volonté forte en matière de décarbonation à l'horizon 2050. Il est essentiel que la filière du Bâtiment y réponde. Pour autant, l'objectif ne doit pas occulter celui de l'efficacité énergétique en termes de rénovation. Les deux sujets doivent aller de pair, comme nous le faisons avec Effinergie. La rénovation énergétique ne peut se résumer à décarboner les énergies utilisées pour le chauffage.

M. Philippe Pelletier – J'ajouterai qu'à mon sens nous évoluerons assez vite dans notre acception du mot « rénovation ». Il y a dix ans, vous auriez probablement parlé de rénovation thermique ; aujourd'hui, vous évoquez une rénovation énergétique ; dans quelques années, nous parlerons sans doute de rénovation environnementale. En effet, la question du carbone cheminera peut-être plus vite que les politiques publiques.

Je crois que le sujet est même encore plus ample. Le couple construction-rénovation est en fait assez proche. Il conviendrait de jouer sur l'ensemble. De même, la qualité et la sobriété énergétiques doivent prendre en compte la santé et le vieillissement des occupants. En somme, il faut élargir le champ de vision. La rénovation énergétique est une partie du sujet. J'ai même l'intuition que *Ma Prime Adapt* peut constituer une opportunité pour embarquer la performance énergétique. L'adaptation du logement me semble le bon axe. En effet, la complexité de la rénovation d'un bien en site occupé croît avec l'âge. Il faudra donc penser différemment la politique du logement.

M. François Calvet. – Vous avez évoqué l'instabilité du statut de la copropriété. Quelles solutions proposeriez-vous pour résoudre ce problème ?

Par ailleurs, le développement d'une filière industrielle me paraît une excellente idée. Elle stimulerait non seulement notre industrie, mais aussi la recherche sur les matériaux et les procédés.

M. Philippe Pelletier – Je répondrai d'abord sur le second point. La recherche & développement est d'une pauvreté insigne dans ce secteur. À l'exception des plus gros industriels, les acteurs se placent dans une logique de récurrence et de reproduction. Il devrait cependant être possible de s'engager dans des approches plus innovantes tout en ménageant l'expérience des anciens. Un regard plus accueillant sur l'innovation serait nécessaire.

S'agissant de l'instabilité des règles en matière de copropriété, c'est un fait. Certains syndicats se retranchent d'ailleurs derrière cet argument pour ne pas engager de travaux. Pour autant, certaines copropriétés, quelle que soit leur taille, parviennent à réaliser des gains d'économies d'énergie d'environ 50 ou 60 %, grâce aux travaux qu'elles parviennent à financer. La clé du succès réside alors dans la constitution d'une équipe projet autour du syndic. Par conséquent, je considère que l'arsenal juridique existant – notamment la

loi du 12 juillet 2010 et les lois ALUR et ELAN - permet en l'état d'assurer la rénovation d'une copropriété.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Merci beaucoup, Monsieur le président, Madame la directrice. Vous nous avez présenté l'état actuel de la situation ainsi que vos préconisations. Nous utiliserons à bon escient ces informations dans le cadre de nos travaux.

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 20 h 10.

Lundi 27 mars 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Thierry Repentin, président, et Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale, de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous recevons cet après-midi le président et la directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Monsieur Repentin, vous présidez l'Anah depuis 2020. Vous êtes également maire de Chambéry depuis la même année. Par le passé, vous avez présidé le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique. Vous avez été ministre délégué à la formation professionnelle et à l'apprentissage, puis ministre aux affaires européennes, sous la présidence de François Hollande. Vous avez été sénateur entre 2004 et 2012, ainsi qu'en 2014.

Madame Mancret-Taylor, vous avez été nommée directrice générale de l'Anah en 2018. Vous travailliez auparavant au cabinet du ministre de la cohésion des territoires. Vous êtes architecte urbaniste en chef de l'État.

Votre présidence et votre direction ont été marquées par la mise en œuvre, en 2020, de la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime de transition énergétique, mieux connue sous le nom de MaPrimeRénov', dont la distribution est assurée par l'Anah.

Dans la continuité des programmes « Habiter mieux », MaPrimeRénov' subventionne des travaux de rénovation énergétique pour les ménages, avec une aide modulée selon les revenus. Outre le dispositif de base, il existe également MaPrimeRénov' Sérénité, qui finance des opérations de rénovation globale pour les ménages modestes, et MaPrimeRénov' Copropriétés, à destination des syndicats de copropriétaires.

Il est indéniable que MaPrimeRénov' connaît un succès populaire : 416 000 primes ont été attribuées sur la seule période de janvier à août 2022, et le nom de MaPrimeRénov' est désormais bien connu d'une grande partie de nos compatriotes. MaPrimeRénov' est rapidement devenue la politique phare de la rénovation énergétique des logements privés.

Cependant, la prime fait aussi l'objet de nombreuses critiques et interrogations, qui sont au cœur de notre commission d'enquête. S'il y a bien 700 000 rénovations grâce au dispositif, il ne s'agit pas de rénovations globales. C'est toute la différence et, sans être réductrice, l'objet de notre commission d'enquête. L'Anah indique que le nombre de rénovations globales financées était de 66 000 en 2022, en prenant en compte MaPrimeRénov' Sérénité, auquel il faut ajouter le petit nombre de celles effectuées par MaPrimeRénov' Copropriétés.

Les chiffres pour le dispositif de base, qui concentre la majorité des financements, sont encore plus faibles. Un indicateur de performance rattaché au plan de relance indique que seuls 2 200 logements sont sortis des classes F et G grâce à MaPrimeRénov' sur un objectif de 80 000. Certes, il ne s'agit que du nombre de ceux qui ont fait les démarches pour obtenir un bonus de subvention, mais la réalité est-elle significativement différente ?

De nombreuses personnes auditionnées dans le cadre de cette commission d'enquête ont ainsi accusé MaPrimeRénov' de trop favoriser la rénovation par geste au détriment des rénovations globales. À cet égard, on estime que 80 % des rénovations permises par la prime sont monogestes – essentiellement, des changements de chauffage. Faudrait-il conditionner progressivement l'octroi de la prime à la réalisation de travaux de rénovation globale ?

Les démarches requises pour bénéficier de MaPrimeRénov' ont également fait l'objet de critiques. En particulier, la Défenseure des droits a rendu en octobre 2022 une décision qui fait état de « dysfonctionnements aux conséquences lourdes pour les usagers ». Parmi les griefs qui ont été soulevés à l'encontre du dispositif, les dégrèvements d'impôts ne seraient pas pris en compte pour apprécier la situation fiscale des personnes, alors que la direction générale des finances publiques (DGFIP) aurait indiqué que c'est techniquement possible, et des usagers ne seraient pas parvenus à enregistrer leur demande avant le début de leurs travaux, bien qu'ils aient entamé leurs démarches des mois auparavant. Que répondez-vous aux critiques de la Défenseure des droits ? Où en êtes-vous du règlement des dossiers problématiques depuis votre audition devant la commission des affaires économiques du Sénat en décembre ?

Enfin, des controverses ont porté sur la fraude à la rénovation énergétique. Les arnaques étaient courantes lors de la mise en place du dispositif, si bien que le démarchage téléphonique pour la rénovation a été interdit par la loi du 24 juillet 2020. Pouvez-vous faire un état des lieux en la matière, et nous expliquer le rôle de l'Anah dans la lutte contre la fraude ?

Ces séries de difficultés montrent l'importance de l'accompagnement des ménages à la rénovation énergétique de leur logement. Depuis son lancement le 1^{er} janvier 2022, l'Anah est ainsi chargée du pilotage de France Rénov', un service public de conseil et d'orientation sur les travaux de rénovation. Par ailleurs, un arrêté du 30 décembre 2022 définit les missions et les conditions d'agrément des « accompagnateurs Rénov' », qui ont vocation à devenir une pièce maîtresse de ce service public.

Toutefois, le Cler-Réseau pour la transition énergétique, que nous avons auditionné la semaine dernière, indique que ce service public manque encore de « visibilité et de pérennité ». Son financement ne serait pas garanti au-delà du 31 décembre 2023. Pensez-vous que le service public de rénovation de l'habitat est à la hauteur des enjeux ? Quelles seraient les pistes d'amélioration ?

Cette audition est diffusée sur le site internet du Sénat et un compte rendu sera publié. 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, M. Thierry Repentin et Mme Valérie Mancret-Taylor prêtent serment.

M. Thierry Repentin, président de l'Anah. – L'Anah s'engage depuis 50 ans aux côtés des ménages modestes et des collectivités territoriales pour améliorer l'habitat.

Plus que jamais, la transition énergétique des logements passe par la rénovation du parc existant. En effet, 80 % des logements de 2050 existent déjà. La rénovation énergétique est au cœur de l'actualité, et l'Anah au cœur de ces enjeux, avec le succès de MaPrimeRénov'. L'État fournit des moyens inédits : 4,2 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros d'aides à la pierre auprès des collectivités territoriales.

MaPrimeRénov' est une première étape. Quelque 82 % des ménages qui ont sollicité cette aide en sont satisfaits et 53 % disent qu'ils n'auraient pas lancé de travaux sans elle. Cette prime a engendré une dynamique de massification des travaux de rénovation énergétique. Depuis 2020, plus de 1,5 million de ménages en ont bénéficié, dont 68 % appartiennent aux quatre premiers déciles, c'est-à-dire les plus modestes. La cible sociale est donc atteinte.

Cette prime a permis à ses bénéficiaires de s'inscrire dans une dynamique vertueuse, avec la réalisation d'un premier geste. La moyenne d'économies finales par logement et par an est passée de 3,9 mégawattheures (MWh) avec le CITE à 5,6 MWh avec MaPrimeRénov', soit un gain de 44 %. L'ensemble des rénovations énergétiques soutenues par l'agence depuis 2020 ont permis une économie de 12,2 térawattheures (TWh), soit la consommation annuelle des habitants de Paris et Lyon cumulés.

Pour autant, pour certains usagers, le parcours peut être compliqué. La Défenseure des droits a fait part de dysfonctionnements dans près de 500 dossiers. Nous en sommes conscients, et avons mis en place une équipe pluridisciplinaire spécifique pour accompagner les personnes affectées.

Le sujet de la performance est souvent revenu dans les travaux de votre commission. La rénovation globale est la rénovation idéale – personne ne peut le contester. Néanmoins, il n'y a pas de recette miracle pour les ménages, qui doivent faire un choix technique et financier majeur. Il est dangereux d'opposer rénovation globale et rénovation par geste, car il faut offrir des choix sur mesure. Chaque cas est particulier. MaPrimeRénov' répond à chaque situation. Le traitement des ménages en forte précarité énergétique peut engendrer des coûts majeurs, en moyenne de plus de 60 000 euros par logement. L'Anah apporte également des solutions de financement *via* la lutte contre l'habitat indigne, notamment la résorption de l'habitat insalubre (RHI).

Depuis 2011, l'Anah a accompagné 600 000 propriétaires modestes vers des rénovations globales, dont 176 000 ces trois dernières années. MaPrimeRénov' Copropriétés

progresse, malgré la crise sanitaire, passant de 7 000 logements en 2020 à 12 000 en 2021 et 25 000 en 2022.

Face à des enjeux énergétiques et climatiques sans précédent, la réussite ne peut être que collective. L'État a fait de la rénovation énergétique des bâtiments un axe prioritaire de France relance, avec 6,2 milliards d'euros. Nous devons pouvoir compter sur les collectivités territoriales, qui jouent un rôle moteur dans le déploiement de France Rénov'. Ensemble, nous devons accompagner toujours plus de Français. Grâce aux accompagnateurs de France Rénov', ils bénéficient désormais de conseils gratuits, fiables, indépendants, au plus près de leur domicile.

Toute la filière de la rénovation énergétique doit être mobilisée. Il faut l'aider à recruter, à former, et à mieux se structurer. Les banques ont aussi un rôle essentiel dans le financement des restes à charge, afin qu'ils ne constituent pas un obstacle.

Une dynamique sans précédent est lancée, même s'il y a certainement des améliorations ou des adaptations à apporter.

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Anah. – L'Anah intervient dans le cadre de l'habitat privé uniquement. La politique de rénovation énergétique connaît de profondes évolutions depuis une dizaine d'années. Grâce au programme « Habiter mieux », plus de 600 000 rénovations globales ont pu être financées, dont 176 000 ces trois dernières années sous une nouvelle appellation, MaPrimeRénov' Sérénité.

MaPrimeRénov' a marqué un basculement, en transformant un crédit d'impôt en aide directe. En 2020, elle était essentiellement centrée sur les ménages modestes et très modestes. Depuis début 2021, elle est ouverte à tous les propriétaires occupants et copropriétaires quelles que soient leurs ressources et, depuis l'été 2021, à tous les propriétaires bailleurs.

En trois ans, l'Anah comptabilise plus de 1,5 million de ménages accompagnés, soit plus de 7 milliards d'euros d'aides versées et 21 milliards d'euros de travaux générés grâce à ces aides publiques. Ces résultats montrent le chemin parcouru, mais il est encore en construction. Cette politique publique est jeune et connaît des évolutions. Ainsi, par exemple, l'inflation est désormais prise en compte.

La prise de conscience des citoyens est réelle : ils sollicitent très fortement nos aides. Soulignons aussi l'action des territoires. Les élus locaux s'engagent de plus en plus dans des politiques locales en faveur de l'habitat privé notamment.

Cette politique publique s'inscrit dans un temps long.

Le dispositif « Mon Accompagnateur Rénov' » est entré en vigueur le 1^{er} janvier de cette année. Des équipes de suivi et d'animation sont désignées par les collectivités territoriales, ou se trouvent dans les espaces de conseil France Rénov'. D'ici quelques semaines, nous ouvrirons l'agrément, de façon à démultiplier le nombre d'accompagnateurs sur le territoire. L'objectif est que les ménages aient confiance, afin de s'engager dans des travaux.

La politique de rénovation énergétique concerne 20 millions de ménages, de toutes catégories socioprofessionnelles. Ils se posent de multiples questions. C'est pourquoi il

est très important de les faire bénéficier d'un diagnostic solide et de les mettre en contact avec des entreprises de qualité.

Un travail important a été mis en place depuis plusieurs années pour faire converger l'ensemble des aides existantes, c'est-à-dire aligner leurs critères d'attribution, sur la base d'un même objectif, pour un reste à charge le plus faible possible.

Vous m'avez interrogée sur la fraude et l'escroquerie. Il est nécessaire de distinguer les deux. La fraude est très organisée : elle désigne l'usurpation d'identité d'utilisateurs et d'entreprises, entrée dans les systèmes d'information et les plateformes de demandes d'aides publiques. L'escroquerie en revanche concerne des entreprises conduisant des ménages à demander des subventions plus élevées que ce qui correspond aux travaux effectués dans le logement.

L'Anah versant des subventions extrêmement importantes, elle lutte contre la fraude *via* un plan de contrôle et de maîtrise des risques. Nous effectuons un contrôle sur pièces systématique de l'ensemble des dossiers et sur place de 10 % des dossiers, avant le versement de la subvention. Nous sommes amenés dans certains cas à augmenter nos contrôles, lorsque nous observons des dérives.

Nous participons au groupe de travail de la mission de coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments, dont M. Simon Huffeteau a dû vous parler.

Nous sensibilisons aussi les ménages, par des campagnes de communication. Nous rappelons que l'Anah ne fait jamais de démarchage, et qu'il n'est jamais nécessaire de se précipiter pour signer un devis. Il faut au contraire prendre le temps de réfléchir avant de s'engager dans des travaux sur son patrimoine.

Nous avons renforcé nos contrôles depuis l'été 2022, après avoir relevé des fraudes et escroqueries sur certains équipements. Cela a allongé des délais de paiement, sur lesquels nous avons communiqué à l'automne dernier, en fin d'année, et plus récemment.

Vous m'avez interrogée sur les propos d'Emmanuelle Wargon, selon laquelle le nombre d'artisans qualifiés stagne à plus ou moins 10 % ou 15 % de son niveau potentiel. Il est difficile de partager cette analyse. Nous sommes convaincus que la rénovation énergétique est l'affaire de tous. Il faut une aide de l'État de qualité, d'autres aides, mais aussi un réseau bancaire capable de permettre à tous les ménages d'accéder à des prêts, et des entreprises de qualité. La Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) et la Fédération française du bâtiment (FFB) sont plutôt confiantes. Le nombre de dossiers déposés à ce jour suit les tendances des deux années précédentes et les entreprises ont la capacité d'y répondre. En revanche, l'appareil économique mériterait un examen approfondi – la Capeb et la FFB seront plus à même de vous répondre.

L'Anah est financée annuellement par le budget de l'État. Le budget de l'Anah a été multiplié par plus de cinq, pour répondre à la mise en place des politiques locales de l'habitat, et à la demande de subventions pour rénover les logements. Ce budget est de 4 milliards d'euros par an, dont 2,5 milliards d'euros pour MaPrimeRénov' par geste, et 1,5 milliard d'euros dédiés aux aides à la pierre. Le nombre d'opérations programmées, contractualisées entre l'Anah et les collectivités territoriales, ne fait qu'augmenter. L'Anah et

l'État prennent, avec les collectivités territoriales, des engagements pluriannuels, sur de l'aide aux travaux et de l'ingénierie.

Depuis 2019, l'État renouvelle sa confiance à l'Anah en augmentant son budget. Il nous donne des moyens de fonctionnement et d'investissement. Nous augmentons nos effectifs de plus de 30 équivalents temps plein (ETP) chaque année. D'une centaine de collaborateurs en 2018, nous passerons à 250 fin 2023.

Mais on ne peut pas se limiter aux moyens de l'agence. Il faut aussi regarder les moyens des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État.

Les prestations de conseil réalisées par des cabinets auprès de l'Anah sont de natures différentes. Nous avons sollicité Capgemini pour nous accompagner dans la mise en place d'un nouveau système d'information et d'un nouveau système d'instruction. En effet, 25 000 décisions sont prises chaque semaine sur MaPrimeRénov' dont la moitié relève d'engagements, c'est-à-dire des subventions, et l'autre moitié de paiements, après réalisation de travaux. Nous avons fait appel à Capgemini pour nous aider à élaborer une feuille de route sur le développement de notre système d'information, la construction de notre plateforme et l'ensemble des *process*. Capgemini est intervenu dans le cadre des marchés publics de l'État.

Nous avons aussi mis en place une relation usagers. Nous recevons 8 000 appels par jour, dont le taux de décroché oscille entre 85 % et 90 % depuis deux ans. Nous sommes « APIés », c'est-à-dire que notre plateforme a des liens avec d'autres plateformes telles que celles de l'Ademe (Agence de la transition écologique) ou de la DGFIP, ce qui peut engendrer des problèmes lors de mises à niveau.

Les cabinets de conseil nous apportent une expertise sur des domaines très spécifiques, dans un contexte d'objectifs de résultats. Je veux rappeler qu'il n'y a jamais eu d'interruption de service de MaPrimeRénov', qui fonctionne 365 jours par an.

Nous avons transmis l'ensemble de nos données à la commission d'enquête sénatoriale sur le rôle des cabinets de conseil, il y a un an, mais nous restons à votre disposition.

Enfin, les missions que nous confions à Capgemini sont extrêmement techniques, dans un contexte de très forte tension du marché des compétences en informatique. L'apport de ce prestataire est tout à fait précieux.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Quel type de contrôles effectuez-vous ? Que vérifiez-vous exactement ?

Si l'on peut se satisfaire du nombre de bénéficiaires de MaPrimeRénov', on peut aussi s'interroger sur le faible taux de rénovations globales. Le remplacement de chaudières par de l'électrique non carboné pose des problèmes, surtout dans un bâtiment non isolé. Ne commence-t-on pas par ce par quoi on devrait conclure ?

La Défenseure des droits a révélé des difficultés. Certaines personnes de bonne foi qui se sont trompées dans leur dossier peuvent se retrouver dépassées, sans pouvoir revenir en arrière. Des questions de lisibilité et de droit à l'erreur se posent.

Quid de l'articulation avec les collectivités territoriales ? Des intercommunalités qui avaient mis en place des plateformes plutôt simples, qui fonctionnaient bien, disent ne

plus rien comprendre et se plaignent de devoir tout remettre en place. Des taux de rénovation se sont totalement effondrés, par perte de lisibilité.

Mme Valérie Mancret-Taylor. – Nous contrôlons 100 % des dossiers sur pièces, et 10 % sur place, au moment de la demande de paiement, tant pour les aides à la pierre que pour MaPrimeRénov'. Certains contrôles sont aléatoires et d'autres sont réalisés au regard du contrôle sur pièces. Quelque 90 % des contrôles sur place révèlent que le paiement peut être effectué, tandis que 10 % montrent au contraire des travaux non réalisés ou moindres par rapport à ce que le devis et la facture prévoient. Dans ce cas, nous bloquons le paiement, mais nous faisons en sorte que le ménage concerné retrouve un parcours de travaux, pour pouvoir bénéficier pleinement de la subvention.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Le contrôle est-il visuel ? La qualité des travaux est-elle vérifiée ?

Mme Valérie Mancret-Taylor. – Pour ce qui est des aides à la pierre, les contrôles sont effectués sur place par les agents des services déconcentrés ou des collectivités territoriales ; pour MaPrimeRénov', ils sont réalisés par le bureau de contrôle Veritas, avec lequel nous avons passé un marché, qui s'assure que l'équipement signalé est le bon.

M. Thierry Repentin. – Ces contrôles constituent aussi pour les bénéficiaires l'assurance que les travaux ont été réalisés dans les règles de l'art.

La difficulté à les mener tient, parfois, au refus des ménages d'ouvrir leur porte au cabinet mandaté par l'Anah, qu'ils ne connaissent pas. Or, tant que les vérifications n'ont pas été faites, il y a suspicion de travaux non faits ou mal faits. Quand personne ne répond, le retard peut atteindre plusieurs jours, voire davantage. Nous sensibilisons donc les entreprises à la nécessité d'expliquer aux ménages que des contrôles pourront être menés au nom de l'Anah.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Le système actuel est fondé sur la labellisation d'entreprises, sans contrôle systématique en fin de chantier - vous avez parlé de 10 % de travaux contrôlés. Que pensez-vous de la logique inverse, consistant à privilégier le contrôle du résultat, comme en matière d'assainissement ?

Mme Valérie Mancret-Taylor. – Vous mettez le doigt sur l'enjeu de la confiance des ménages dans les travaux exécutés. Une des réponses, c'est Mon accompagnateur Rénov'.

En matière d'aides à la pierre, l'accompagnement est obligatoire depuis l'origine. Pour MaPrimeRénov', il est optionnel – et peu utilisé. En application de la loi « Climat et résilience » et du décret paru en fin d'année dernière, l'obligation d'accompagnement va s'étendre à toutes les opérations un peu ambitieuses.

De fait, le tiers de confiance est indispensable pour garantir un travail conforme à la prescription initiale et au devis.

Vous m'avez interrogée sur la rénovation globale. En la matière, la Cour des comptes fait état de 2 200 dossiers par an : ce chiffre ne porte que sur l'aide versée au niveau national, donc les forfaits sollicités par les ménages de catégories intermédiaire et supérieure ; il n'inclut ni MaPrimeRénov' Sérénité ni MaPrimeRénov' Copropriétés. En réalité, depuis trois ans, 176 000 dossiers ont été traités - et depuis 2011, plus de 600 000.

Pour bénéficier de ces subventions, les ménages doivent réaliser un gain énergétique d'au moins 35 % ; en moyenne, le saut constaté est de 50 %.

Le président de l'Anah a parlé de cette rénovation globale, « une fois une seule », comme du parcours idéal. C'est en effet la démarche que l'on peut souhaiter pour l'ensemble des ménages du parc privé. Néanmoins, elle n'est pas toujours possible, notamment du fait d'un reste à charge substantiel – même compte tenu d'éventuels certificats d'économies d'énergie (CEE). De ce point de vue, la complémentarité entre l'aide de l'État et les aides des collectivités territoriales fait la différence. Par ailleurs, certains ménages ne souhaitent pas s'engager dans une rénovation globale, qui représente parfois plusieurs mois de travaux : ils préfèrent une démarche par étapes. Il est important que les deux parcours soient proposés.

La décision d'entreprendre une rénovation globale dépend donc des aides financières – nationales, locales et liées aux CEE –, de l'appétence du ménage, de l'accompagnement qui lui est proposé et de l'existence d'un réseau d'entreprises de qualité et de confiance. Or l'artisanat dans le secteur du bâtiment est éparpillé et compte très peu d'entreprises générales accessibles aux petits particuliers. L'accompagnement permet une coordination des différents corps d'état, mais la coordination doit aussi s'organiser en leur sein, au niveau des entreprises, pour que l'offre de rénovation globale soit démultipliée et efficace en temps – rappelons que le logement est occupé le temps des travaux.

Le premier objectif de cette politique publique est la décarbonation. L'année dernière, 60 % des aides de MaPrimeRénov' ont concerné un changement de chauffage et 20 % des travaux d'isolation ; cette dernière proportion progresse, mais reste insuffisante. Idéalement, il faudrait des réseaux organisés au niveau territorial qui se renvoient les ménages pour bien les conseiller. Ainsi, constatant qu'une demande risque de ne pas être performante pour le logement considéré, un artisan devrait pouvoir renvoyer le ménage vers un espace conseil France Rénov'. Créer des liens entre les acteurs : tel est l'objectif que nous visons à travers le réseau France Rénov'. Il s'agit de s'assurer que les professionnels correspondent entre eux et convergent pour offrir au ménage le meilleur parcours possible.

La Défenseure des droits a signalé un certain nombre de situations difficiles : 500 dossiers sur 25 000 décisions hebdomadaires, dont la moitié étaient déjà résolus au moment de l'annonce publique de la Défenseure des droits. Nous sommes en contact avec ses délégués territoriaux et résolvons les dossiers au fur et à mesure.

Pour autant, ces 500 dossiers en difficulté sont 500 dossiers de trop. Nous avons donc mis en place une équipe dédiée, qui, dès qu'il y a signalement, prend en charge le ménage et le replace dans un parcours normalisé, ce qui peut être compliqué – blocage informatique ou incompréhension sur la pièce que nous attendons dans le cadre d'un contrôle renforcé.

Nous avons mis en place plusieurs outils demandés par la Défenseure des droits – qui étaient déjà en cours de réalisation : dossier de régularisation, accès au compte sécurisé par FranceConnect, fonctionnalités pour annuler une demande et demander une prorogation de dossier.

L'ensemble des observations de la Défenseure des droits ont été prises en compte.

S'agissant des avis de dégrèvement, ils n'étaient pas pris en compte dans les fonctionnalités mises à notre disposition par la DGFIP pour vérifier l'identité fiscale du

demandeur. Depuis le 1^{er} janvier dernier, grâce à une nouvelle interface de programmation d'application, ces avis sont automatiquement pris en compte, ce qui nous simplifie fortement la tâche. Les avis qui étaient en attente sont régularisés ou en voie de l'être.

Le service public France Rénov', en place depuis le 1^{er} janvier 2022, regroupe les espaces conseil France Rénov' et les équipes de suivi-animation des opérations programmées d'amélioration de l'habitat et des programmes d'intérêt général ; il couvre aujourd'hui 98 % du territoire, au moyen d'espaces fixes ou, dans les secteurs ruraux, déambulants – souvent selon les jours de marché. L'Anah anime ce service public avec le souci de rapprocher deux cultures qui étaient très différentes : rénovation énergétique d'un côté, amélioration de l'habitat de l'autre. Nous voulons que tous les accompagnateurs de terrain travaillent dans cette double logique : la décarbonation comme premier geste, l'amélioration de l'habitat comme objectif principal à terme.

Le nombre de conseillers France Rénov' est passé d'un peu moins de 1 000 en 2019 à plus de 2 200 aujourd'hui ; le nombre d'Opah et de PIG de 700 à 950. L'engagement des collectivités territoriales en faveur des politiques de l'habitat privé a fortement augmenté au cours des trois dernières années.

Je ne pense pas que la complexification vienne de la plateforme France Rénov', qui regroupe les services existants. En revanche, il y a une évolution régulière des aides, pour correspondre de plus en plus aux attentes des ménages. La complexification vient plutôt de là.

Dans les chiffres nationaux, on ne voit qu'une progression des demandes d'aides. Pas d'effondrement, donc, ni sur MaPrimeRénov', ni sur MaPrimeRénov' Sérénité, ni sur MaPrimeRénov' Copropriétés. En revanche, nous sommes très attentifs aux effets de l'inflation, qui renchérit les travaux et pourrait entraîner des questionnements plus profonds chez les ménages avant de s'engager dans une démarche de travaux.

M. Thierry Repentin. – La constitution du réseau France Rénov', entité unique présente sur 98 % du territoire, a fait comprendre à nos concitoyens qu'un service public se mettait en place, d'autant qu'elle s'est accompagnée d'un plan de communication substantiel.

C'est sans doute ce qui explique le succès de notoriété que nous constatons : après un an, 64 % des Français identifient France Rénov', qu'ils associent au produit MaPrimeRénov'. Il est assez remarquable que, en une année, 6,8 millions de nos compatriotes se soient connectés sur la plateforme et que, chaque semaine, 35 000 appels téléphoniques soient reçus.

Il manquait une telle entité spontanément identifiable. Nous engageons une nouvelle campagne de communication pour conforter ce progrès.

Autre chiffre éloquent : plus de 50 % des personnes qui poussent la porte de France Rénov' avec un projet en ressortent avec un projet différent. L'accompagnement permet ainsi d'amener les ménages à s'interroger sur ce qui est réellement pertinent.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Pourriez-vous dresser un bilan de MaPrimeRénov' Copropriétés ?

Mme Valérie Mancret-Taylor. – En 2020, 7 000 logements ont bénéficié de MaPrimeRénov' Copropriétés ; ils étaient 12 000 en 2021 et 25 000 en 2022. Il y a donc eu doublement chaque année.

Au début, les demandes émanaient surtout de copropriétés dites fragiles. Depuis 2022, la moitié des demandes proviennent de copropriétés saines.

L'aide a fortement évolué au 1^{er} janvier dernier : le plafond de travaux a été rehaussé de 15 000 à 25 000 euros et les primes aux ménages modestes et très modestes ont été doublées, de 750 à 1 500 euros et de 1 500 à 3 000 euros. Les quatre premiers déciles de la population bénéficient ainsi d'un soutien supplémentaire, dans le cadre d'un dispositif qui, je le rappelle, concerne tous les copropriétaires.

Au cours du premier trimestre, nous avons constaté un quasi-doublement du nombre de comptes créés par rapport à la même période l'année dernière – mais il ne s'agit pas, à ce stade, de demandes de subventions, celles-ci se produisant en général au début de l'été et surtout à l'automne, après les assemblées générales.

Même si notre réglementation évolue, la subvention notifiée au conseil syndical reste inchangée – elle ne peut varier que si le programme de travaux évolue. C'est un facteur de sécurisation des collectifs de copropriétaires et un grand changement par rapport au crédit d'impôt, qui pouvait évoluer et dépendait de la situation de chaque ménage.

Enfin, seules des rénovations globales sont soutenues dans ce cadre : elles incluent des travaux dans les parties communes, une amélioration de l'isolation, une transformation du système de chauffage collectif et, souvent, une ventilation. Lorsque le chauffage est individuel, MaPrimeRénov' Copropriétés est combinée avec des aides par ménage.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Avez-vous des données géographiques permettant de voir si certains territoires sont plus allants que d'autres ? Si oui, pour quelles raisons, d'après vous, certains sont-ils plus engagés ?

Mme Valérie Mancret-Taylor. – Nous disposons de données géographiques, mais je ne suis pas sûre qu'elles soient très parlantes. En revanche, il apparaît que, dans les zones urbaines où les collectivités territoriales se sont engagées dans des opérations programmées d'amélioration de l'habitat tournées vers les copropriétés, l'effet de levier associé est important. Ces territoires assurent la plus grande partie de la dynamique observée.

M. Thierry Repentin. – J'insiste : il s'agit de rénovations globales – avec, donc, un gain énergétique d'au moins 35 % à la clé.

Lorsque la collectivité territoriale participe, l'effet est réel, d'autant que, dans ce cas, l'Anah majore ses propres subventions. C'est parfois ce qui provoque le déclic dans les assemblées générales de copropriétaires.

Pour 2023, nous avons anticipé plus de 40 000 logements ; cet objectif sera probablement dépassé, compte tenu de la prise de conscience environnementale, de la hausse des prix de l'énergie, qui contribue aux prises de décision, des mesures votées par le Parlement pour interdire la location puis la vente de logements ne remplissant plus des critères énergétiques et de la sortie de la période Covid, préjudiciable aux prises de décision dans les copropriétés.

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. Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons nos travaux par l’audition de M. Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), accompagné de M. Pierre Laurent, responsable du département développement à la direction des prêts de la Banque des territoires.

Monsieur Sichel, vous êtes depuis 2020 directeur général délégué de la CDC. Vous êtes également directeur de la Banque des territoires, qui regroupe les offres de la CDC et de ses filiales au service des territoires.

En décembre 2020, le ministre de l’économie et des finances Bruno Le Maire et la ministre du logement Emmanuelle Wargon – que nous avons auditionnée – vous ont confié une mission visant à proposer des solutions concrètes permettant l’émergence d’offres adaptées à la massification de la rénovation ambitieuse des passoires énergétiques, en particulier celles qui sont occupées par des propriétaires modestes, que ce soit en maison individuelle ou en copropriété.

Cette mission a débouché sur la publication en mars 2021 d’un rapport, dont certaines préconisations ont été intégrées à la loi de 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Votre audition doit nous permettre de mieux comprendre les conclusions de votre rapport ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

La recommandation phare de votre mission est la création de Mon Accompagnateur Rénov’, effective au 1^{er} janvier 2023. Vous avez proposé d’ouvrir l’agrément d’accompagnateur à des acteurs privés à but lucratif. Cette proposition, reprise par le Gouvernement, a pu faire débat, notamment au sein du secteur privé à but non lucratif, en raison de craintes pour l’indépendance et la neutralité du conseil en rénovation énergétique et, pour tout dire, de l’écodélinquance dont souffre le secteur de manière récurrente. Pourquoi avoir fait ce choix ? Quelles sont les solutions pour ramener la confiance ? Par ailleurs, comment jugez-vous le déploiement de ce dispositif ?

Votre rapport proposait également, comme solution de financement, non pas le développement du tiers financement, que vous jugiez trop complexe si mon souvenir de votre audition de l’époque est juste, mais la création d’un prêt hypothécaire, qui a été introduit dans la loi. Où en sommes-nous de la distribution de ce prêt ? Quelles sont les banques impliquées ? Quels sont les ménages bénéficiaires ? Combien sont-ils ? Pour quels types de travaux ?

Je voudrais aussi vous entendre sur les actions de financement, par la CDC, de la rénovation énergétique, plus particulièrement du logement social. Quels sont selon vous les enjeux dans ce secteur au regard de la santé financière des opérateurs ? Quelle est votre approche sur la proposition de seconde vie des bâtiments par l’Union sociale pour l’habitat ?

Enfin, la rénovation est aussi une question de politique industrielle et de construction d’une filière économique. Quelle est la vision de la CDC en la matière ? Comment s’engage-t-elle pour relever ce défi ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions par un propos introductif d'une vingtaine 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'un compte rendu en sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Olivier Sichel et Pierre Laurent prêtent serment.

M. Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). – Je suis heureux de m'exprimer aujourd'hui devant votre commission. Vous vous en souvenez peut-être, nous avons déjà eu l'occasion d'échanger lors de débats législatifs antérieurs. Il est très gratifiant de pouvoir donner suite à mon rapport, dont les préconisations ont été mises en œuvre assez rapidement, et de manière efficace.

Que font la CDC et la Banque des territoires pour la rénovation thermique ? Même si la mission portait sur les logements privés, ce secteur ne fait pas partie des mandats confiés à la CDC – comme vous le savez du reste, puisque deux sénateurs siègent à la commission de surveillance. Pour autant, la CDC a depuis des années en charge la rénovation, notamment thermique, du logement social. Notre activité en la matière est un succès, à en juger par l'état du parc du logement social par rapport à celui du parc privé : le premier est très en avance. Il est vrai que les bailleurs sociaux sont des professionnels de l'immobilier : leurs équipes savent prendre en charge un parc immobilier, un patrimoine, et l'entretenir.

Depuis 2009, la CDC a réalisé 500 000 réhabilitations de logements sociaux en mobilisant 20 milliards d'euros, essentiellement par le fonds d'épargne, c'est-à-dire le livret A. Je parle ici des opérations qui ont réalisé un gain énergétique d'au moins 40 %, ou permis d'obtenir au moins un classement en étiquette D.

La CDC, qui s'est engagée très résolument vers la transition écologique depuis le nouveau mandat du directeur général Éric Lombard, agit pour la rénovation thermique des logements sociaux, mais aussi des bâtiments publics que sont les écoles, les bâtiments communaux, les collèges et les lycées. En cinq ans, nous avons rénové un million de mètres carrés de bâtiments publics.

Pour atteindre ces objectifs, nous essayons d'être aussi innovants que possible. Ayant auparavant travaillé dans le secteur du digital, j'avais plaidé pour la mise en place d'une plateforme. Nous nous efforçons de mobiliser l'innovation numérique pour favoriser la rénovation thermique. Par exemple, nous avons mis gratuitement Prioréno à la disposition des collectivités locales. Cet outil collecte en temps réel toutes les consommations d'électricité et de gaz, chez Enedis et GRDF, pour aider les élus à prioriser les rénovations. Il a remporté un grand succès, puisque plus d'un millier de collectivités locales l'utilisent.

Comme vous l'avez rappelé, madame la présidente, la première des recommandations du rapport était de mettre en place un accompagnement des ménages. Nous avons constaté combien ceux-ci étaient démunis, en effet, ce qui est la porte ouverte à tous les abus et à l'écodélinquance. J'ai considéré que, pour des politiques de rénovation relativement coûteuses – 3 milliards d'euros environ –, l'accompagnement financier devait être pris en charge par la puissance publique, à hauteur de 10 %. Comme il doit respecter un standard national, quel que soit le point du territoire – outre-mer, en milieu rural, métropolitain, en quartier ou en milieu montagnard –, cet accompagnement doit être pris en charge par l'État.

Sur le fond de l'aide, c'est-à-dire la rénovation elle-même, les collectivités territoriales pouvaient avoir toute liberté. Très légitimement en effet, selon leur mandat, leur politique et leur programme, les élus ont des objectifs différents. Je me souviens d'une discussion avec Pia Imbs, présidente de l'Eurométropole de Strasbourg, qui souhaitait favoriser les matériaux biosourcés, par exemple, ou d'un échange avec Patrick Vergriete, maire de Dunkerque, qui souhaitait faire surtout des rénovations de quartier. Chacun avait son programme. Si l'État prenait en charge 10 % du financement, je pensais que les 90 % restants devaient être laissés à la libre disposition de chaque collectivité locale pour orienter les politiques, non pas sur le conseil, mais sur le fond de la rénovation et l'essentiel de l'aide.

Mon rapport évaluait ce marché à 300 millions d'euros environ. J'ai pensé qu'il fallait l'ouvrir autant que possible à des prestataires, mais agréés et contrôlés par l'État. J'ai donc été étonné de voir émerger la problématique du conflit d'intérêts : il est assez facile de faire contrôler les prestations *a posteriori* par les services de l'État, qui donnent leur agrément et, de plus, rémunèrent. On a dit que, si EDF entrait sur ce marché, seule l'électricité serait priorisée – ou seul le gaz si c'était Engie. Il me semble pourtant que ce serait assez facile à contrôler : si 99 % des rénovations étaient faites en utilisant du gaz, il serait facile de le détecter et de corriger le problème. Plutôt que de faire un procès d'intention, donc, il m'a semblé plus intéressant d'ouvrir le plus largement possible le métier d'accompagnateur de rénovation, car les besoins sont considérables.

Ma première proposition était donc de généraliser Mon Accompagnateur Rénov' et de le rendre obligatoire, ce qui a été fait depuis le 1^{er} janvier.

Cette mesure a pour but d'accompagner les ménages dans trois domaines critiques.

La phase du diagnostic, d'abord, pour comprendre ce qu'il faut faire pour rénover et trancher entre les avis divergents. Les ménages sont souvent perdus, en effet : par exemple, faut-il changer le système de chauffage, comme proposé par un chauffagiste, ou refaire d'abord l'isolation ? Ils ont besoin de pouvoir s'appuyer sur un conseiller fiable et indépendant.

Le plan de financement, ensuite. Beaucoup d'aides existent. Nous aurions pu préconiser de simplifier tout le dispositif de financement. Mais chacun veut aider, et l'existence d'une multitude d'aides est une bonne chose. Il faut simplement que cette complexité soit prise en charge par une instance capable de faire un plan de financement après recensement des aides.

Les modèles de tiers financement, recommandés notamment par France Stratégie, reposaient sur l'idée qu'il existerait une espèce de martingale : que les économies d'énergie

obtenues financent les travaux. Nous n'avons pas trouvé cette martingale. Certes, les rénovations permettent de faire baisser la facture en diminuant la consommation. Mais la crise actuelle a bien montré que le prix du kilowattheure n'est pas fixe. Vous pouvez réaliser 20 % d'économies, si le prix de l'énergie augmente de 20 %, cela ne suffira pas à compenser le coût des travaux. De plus, les comportements changent : il suffit de s'équiper d'une voiture électrique, ce qui n'a rien à voir avec la rénovation thermique, pour que la facture d'électricité augmente. Ces modèles de tiers financement ne m'ont donc pas convaincu. Ils sont adaptés à certains cas, comme des copropriétés, ou à des systèmes où les performances peuvent être encadrées par des contrats de performance énergétique, mais ils ne peuvent pas répondre à la problématique majoritaire, qui est la rénovation de la maison individuelle.

Troisième mission : accompagner durant la phase des travaux, souvent angoissante. Où en est le prêt avance rénovation ? Seuls la Banque postale et le Crédit Mutuel le distribuent. Et seuls quelques dizaines de prêts ont été signés. J'ai interrogé les réseaux bancaires, qui m'ont signalé un blocage que je n'avais pas vu : il est conçu pour des ménages âgés, qui n'ont plus accès au crédit, mais pour une rénovation globale, qui implique de déménager pendant la période de travaux. Or, même si la solution de financement existe, il peut être angoissant de déménager pendant les travaux. Bien souvent, les ménages, passé un certain âge, se résignent à ne pas faire la rénovation. Nous devrions donc prévoir aussi un accompagnement à l'hébergement temporaire durant la durée des travaux.

Il faut envisager deux éléments de structuration de la filière. D'abord, la formation à Mon Accompagnateur Rénov' et à ces métiers. La Banque des territoires y participe et finance quelques écoles de rénovation, notamment l'École de la rénovation énergétique à Bordeaux, initiée par Thomas Cazenave, dont on connaît l'engagement sur ces sujets. Je pense que c'est extrêmement important, car ce sont des métiers techniques, dans lesquels il y aura beaucoup de besoins. Puis, le développement de la filière industrielle. Paradoxalement, nous avons de grands acteurs dans les matériaux de rénovation, comme Saint-Gobain, mais pas dans les métiers en proximité de l'utilisateur, où nous sommes plutôt dans le monde de l'artisanat.

Enfin, je termine par votre question sur la seconde vie. Nous soutenons cette initiative et le Gouvernement a autorisé une expérimentation sur 900 logements, en donnant une aide de 16 000 euros par logement, qui transitera par le Fonds national des aides à la pierre (Fnap). Notre pays connaît actuellement une vraie carence dans la construction de logements. Tous les indicateurs sont au rouge. Donner une seconde vie au bâtiment permet de construire des logements sans artificialiser. C'est une idée très prometteuse.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Monsieur le directeur général délégué, je vous remercie pour vos explications et le balayage du sujet. En matière d'accompagnement à la rénovation, les collectivités locales ne sont-elles pas incitées à se désengager ? Les dispositifs existants peuvent être très différents selon les territoires, mais ils avaient le mérite d'exister. Avec Mon Accompagnateur Rénov', l'intervention de l'État peut conduire à un désengagement des collectivités. Vous aviez parlé d'un guichet unique. Pourquoi cette proposition n'a-t-elle pas été retenue ? Julien Denormandie y était opposé, considérant que cela n'empêcherait pas l'existence de dispositifs différents mis en place par les collectivités territoriales.

Vous évoquez dans votre rapport le risque de zones blanches, où l'on ne trouverait pas d'accompagnateur. Est-ce un problème aujourd'hui, ou bien le déploiement de ce dispositif se fait-il de manière égale sur l'ensemble du territoire ?

La neutralité et l'indépendance des conseillers soulèvent aussi des questions dans ce dispositif. Une confiance totale est indispensable. Constate-t-on qu'elle s'établit sur le terrain ?

M. Olivier Sichel. – Vous parlez des collectivités locales. À la page 17 du rapport, je propose que, « sur la base du cahier des charges d'agrément, il soit procédé à une consultation nationale et locale ». Mon idée était que l'accompagnateur étant agréé par l'État, il devait passer une convention avec la collectivité locale où il opère.

Concrètement, un architecte, un bureau d'études, une filiale d'Engie, s'il répond au cahier des charges de l'État, peut devenir Accompagnateur Rénov'. Il devrait alors se présenter à la collectivité locale et passer avec celle-ci une convention afin que son action s'articule bien avec les dispositifs existants. L'accompagnement est pris en charge par l'État de manière uniforme dans toutes les collectivités locales mais, pour les travaux, il faut avoir cette discussion avec la maison de l'Habitat. À Amiens, par exemple, nous venons de financer le réseau de chauffage urbain. Si la collectivité territoriale peut recommander un raccordement au réseau de chauffage urbain, nous pouvons nous mettre d'accord sur une subvention. Autre exemple, s'il existe une école de la rénovation énergétique, la collectivité territoriale peut souhaiter qu'interviennent surtout les entreprises du quartier.

L'accompagnement, en tous cas, doit être républicain et équilibré pour tout le monde. Les aides, elles, doivent être modulées localement pour tenir compte des réalités territoriales : la rénovation énergétique n'est pas la même en Martinique et en Savoie. D'ailleurs, il y a de la place pour tous les acteurs : nous parlons de plusieurs milliards d'euros d'aides et de subventions...

Sur la plateforme, par rapport aux montants engagés, nous ne disposons que de peu de données de pilotage. Nous avons les montants accordés sous forme de MaPrimeRénov', le nombre de rénovations effectuées, mais nous ne savons pas combien de tonnes de CO₂ ont été évitées ni de combien la facture du ménage s'est réduite. Il serait pourtant utile de centraliser l'information, pour un meilleur pilotage.

C'est l'Agence nationale de l'habitat (Anah) qui était chargée de cette mission. Elle a informatisé en priorité le dispositif MaPrimeRénov'. Même ainsi, les délais d'instruction sont longs, et beaucoup de dossiers sont en attente de paiement. Ce n'est pas anormal, l'Agence a été complètement submergée par un afflux considérable de demandes, et je salue la capacité de montée en charge dont elle a fait preuve, sans que cela n'occasionne de problème de sécurité : il n'y a pas eu de détournement, contrairement à d'autres dispositifs.

Pour autant, le projet de plateforme n'est pas abandonné.

Mon rapport s'accompagnait d'un petit film qui expliquait comment les choses se passeraient dans un monde idéal. Nous partions d'un usager. Celui-ci appelait son Accompagnateur Rénov', qui lui posait un certain nombre de questions pour dégrossir le sujet : combien de mètres carrés ? Quelle facture énergétique ? Est-il propriétaire ou bailleur ? Rendez-vous était pris, et l'Accompagnateur Rénov' venait réaliser un diagnostic à domicile. Ce diagnostic était communiqué sur la plateforme et, suivant la recommandation du rapport, deux propositions étaient faites : une pour atteindre le niveau BBC (bâtiment basse consommation) et une autre plus modeste. Un plan de financement était également proposé, interconnecté avec les grands financeurs, notamment l'Anah, afin d'éviter les blocages liés au préfinancement de l'entrepreneur. Enfin, un modèle de suivi de la consommation était

élaboré. Cette vision était assez ambitieuse, et correspondait plutôt à de la prospective pour 2030 qu'à une mise en œuvre immédiate.

J'ignore s'il y a des zones blanches dans la couverture. Nous avons déjà 2 100 conseillers et 450 espaces France Rénov' recensés.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous avons auditionné tous les ministres qui, depuis 2012, ont été en charge de la transition écologique ou du logement. Mme Wargon a souligné que Mon Accompagnateur Rénov' proposait surtout un accompagnement technique, et indiqué qu'il était important d'avoir aussi un accompagnement social, à destination des ménages les plus précaires. Qu'en pensez-vous ?

Mme Pompili a fait état d'un déficit de communication. Mon Accompagnateur Rénov' serait difficilement repérable sur le site internet. Est-ce exact ?

M. Olivier Sichel. – Mme Wargon a raison, comme le montre le bilan décevant du prêt avance rénovation. Celui-ci a pour cible les ménages âgés, car 62 % des passoires thermiques sont occupées par des ménages de plus de 60 ans. C'est un âge où l'on n'a plus accès au crédit, mais où la maison est remboursée.

J'ai pris le sujet – comme trop souvent dans la rénovation thermique – sous l'angle financier. Quels financements ? Dans la réalité, les gens vous disent que, même avec un prêt, même s'il ne faut payer que les intérêts, le problème est ailleurs : manque de confiance dans les travaux, refus de déménager pendant quelques mois... Sur ce point, ce qui est valable pour les personnes âgées l'est aussi pour les personnes les plus démunies et les plus fragiles. Il y a donc vraiment un volet social.

C'est une chose qu'on maîtrise très bien dans le logement social, où la rénovation s'accompagne d'un fort accompagnement social. Par exemple, dans la tour Cézanne à Arras, située dans un quartier défavorisé, vivent une centaine de ménages. Nous y avons fait un magnifique projet de rénovation par l'extérieur, qui étend de quelque 11 mètres carrés chacun des logements. Frédéric Leturque m'a dit qu'il y a eu six mois de consultations, et un travail avec chacun des locataires. Certains, assez âgés, n'avaient qu'une préoccupation : comment cela va-t-il se passer pendant les travaux ? Pour une rénovation devant durer plus de deux ans, il faut communiquer, prendre le temps d'écouter, de construire un consensus. Il faut rassurer, aussi, sur le fait qu'il n'y aura pas d'augmentation des loyers, et démontrer que les économies d'énergie seront bien au rendez-vous. Cet accompagnement, on ne sait pas le faire dans le parc privé.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Je reviens sur la question des filières industrielles en matière de rénovation énergétique et sur la manière dont la Caisse des dépôts et consignations intervient. Certains matériaux viennent à manquer pour réaliser les travaux de rénovation énergétique. La question de la formation des entreprises se pose également. *Quid* des matériaux biosourcés (paille, chanvre, bois...) ? Leur utilisation est encore largement insuffisante, alors que l'on mesure bien l'intérêt qu'il y a à les développer à l'échelon local. Cela implique un travail substantiel de mise en place. Y accordez-vous une importance particulière ?

Tout à l'heure, vous avez parlé des opérateurs ensembliers et indiqué que l'idée de France Stratégie n'était pas forcément la meilleure, puisque le principe est de se rembourser

sur l'économie d'énergie. Or cela a deux limites, à savoir l'augmentation des prix de l'énergie et le passage à des comportements différents une fois que le logement est isolé.

Des citoyens ont formulé la proposition suivante : pour véritablement avancer en matière de rénovation thermique, il faut en passer par l'obligation de réaliser les travaux nécessaires, mais cela signifie une prise en charge totale, c'est-à-dire un reste à charge zéro. Cela suppose par conséquent la mise en place d'un fonds national de la rénovation, qui attribuerait des prêts pour réaliser les travaux, lesquels seraient remboursés *via* une hypothèque sur l'habitation – le prêt serait remboursé à la cession du logement ou au bout de trente ans, si le logement n'est pas cédé. Quel est votre avis sur un tel montage ?

M. Olivier Sichel. – De nouveau, je pense qu'il ne faut pas appréhender ce sujet uniquement *via* le prisme financier.

Je prendrai l'exemple de la rénovation des bâtiments publics, qui sont à la charge des collectivités locales – les lycées pour les régions, les collèges pour les départements, les écoles pour les communes. L'argent ne manque pas, puisque c'est le livret A qui finance ; la durée ne manque pas, puisque nous pouvons prêter sur vingt, trente ou quarante, voire cinquante ans. Nous avons des dispositifs dits d'*intracting* qui nous permettent d'identifier les économies d'énergie dans le budget. Pour autant, le parc public est très en retard. Pourquoi ? Quand je discute avec les élus, je m'aperçois que le problème n'est pas tellement d'ordre financier : c'est la conduite de projets qui est assez lourde. En effet, il faut avoir une connaissance du patrimoine, passer des appels d'offres avec parfois des contraintes sur l'emploi – on sait bien que l'offre des entreprises n'est pas suffisante. Les interlocuteurs sont assez « purs », dans la mesure où ils savent très bien faire : ils connaissent le budget pour la rénovation thermique et le montant de la dépense d'énergie.

Quand il s'agit des logements, on est dans le diffus. Un fonds est un dispositif où l'on imagine se retrouver grâce aux économies d'énergie sur une longue durée – on sait bien que les amortissements dureront quinze ou vingt ans. Pour autant, il faut aller au bout de la démarche et je l'ai fait avec les équipes de France Stratégie : cela suppose de s'assurer de l'engagement du ménage à avoir le même comportement pendant toute la durée du prêt. Ainsi, il faut que M. et Mme Sichel, dont les travaux de rénovation s'élèvent à 80 000 euros, s'engagent à avoir la même facture énergétique chez Engie, c'est-à-dire le même type de consommation pendant les vingt prochaines années. On dit que ce sera garanti par Engie et EDF, mais cela dépend du prix du kilowattheure ! Pensez-vous qu'Engie et EDF ont été en mesure de contrôler le prix du kilowattheure ces deux dernières années ?

Si la construction intellectuelle de ce dispositif est attractive et intéressante, sa mise en œuvre opérationnelle me paraît difficile et je n'imagine pas non plus de fonds capable d'encaisser les variations du prix de l'énergie. Dans le rapport que nous avons rédigé, nous avons déjà écarté ces scénarios-là avant de connaître l'explosion des tarifs de l'énergie. Cela ne me semble donc pas répondre à la problématique.

J'en viens à la filière. Chaque fois qu'on le peut, on est dans l'encadrement des filières. Maisons & Cités assure la gestion de 65 000 logements du bassin minier du Nord. Ce patrimoine ayant été classé par l'Unesco, les rénovations ne peuvent se faire que par l'intérieur, elles sont donc coûteuses : alors qu'une rénovation thermique coûte 40 000 euros, elle est ici estimée entre 80 000 et 120 000 euros. Vous imaginez le montant du fonds qu'il faut créer pour amortir une telle somme par l'économie d'énergie.

L'une des démarches de structuration de la filière – par exemple, le chanvre –, qui n'a pas donné tous ses succès parce qu'elle est tombée en plein dans la crise inflationniste et de l'énergie, est celle d'EnergieSprong, qui vient des Pays-Bas. C'est une approche de massification de la commande pour atteindre l'objectif d'un bâtiment à un niveau zéro énergie, en baissant les coûts de la rénovation et en étant systématiquement en recherche d'une consommation nulle.

Avec l'Union sociale pour l'habitat des Pays de la Loire, on a regroupé une dizaine de bailleurs sociaux en leur demandant de classer les différents logements par type – logements éclatés, logements des années 70, passoires thermiques –, de façon à passer des appels d'offres massifiés et ne pas faire de la rénovation immeuble par immeuble en recourant à un artisan. Il s'agit au contraire de passer des marchés de 500 logements à rénover qui ont tous les mêmes caractéristiques, pour essayer de structurer une filière qui fera de la fabrication hors site, après avoir pris les métrés et qui les posera ensuite de façon industrielle. Ainsi, au lieu de commander 20 pompes à chaleur, on en commande 400 du même type, ce qui a des effets de structuration et de massification de la filière. La démarche a bien fonctionné : on a eu des appels d'offres et plusieurs logements y ont participé – malheureusement pas à la hauteur de ce que l'on attendait, parce que la filière a été très touchée par l'augmentation des coûts de construction et par l'inflation.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Le dispositif Mon Accompagnateur Rénov' est encore tout récent, il a été mis en place au 1^{er} janvier 2023. Malgré le peu de recul dont vous disposez, vous semble-t-il conforme à ce que vous préconisiez ? La dotation budgétaire vous semble-t-elle suffisante ?

M. Olivier Sichel. – Franchement, je n'ai pas pu suivre l'évolution des dotations budgétaires – c'est de la responsabilité du Gouvernement –, mais j'ai été invité par l'Anah au congrès de tous les Accompagnateurs Rénov'. J'ai été frappé du très fort engagement de la profession, qui est très animée d'une mission d'intérêt général et de service public et qui était plutôt submergée par la tâche en demandant à être en plus grand nombre pour répondre aux besoins des clients. Elle était plutôt en faveur des recommandations que j'avais formulées : il faut vraiment un accompagnement du ménage dans le temps pour être efficace.

Il en est ressorti que l'efficacité dans la rénovation énergétique ne pouvait se faire uniquement par le monogeste – isoler ses fenêtres, changer sa chaudière... – sans appréhender le problème globalement pour obtenir une véritable performance dans la rénovation énergétique du logement. Ils privilégiaient beaucoup la rénovation énergétique globale, laquelle ne peut se faire qu'avec un accompagnement global d'intervenants qui ont le niveau et l'expertise nécessaires pour le faire.

M. Pierre Laurent, responsable du département développement à la direction des prêts de la Banque des territoires. – Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, les ambitions et les moyens de MaPrimeRénov' ont été revisités à la hausse, avec un budget de près de 2,5 milliards d'euros, soit une croissance de 25 %. On peut donc se féliciter des efforts consentis en faveur de ce dispositif.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Dans le rapport, vous évoquez des contrôles plus complets sur les travaux de rénovation thermique. L'Anah, que nous avons auditionnée, indiquait que seuls 10 % des contrôles avaient lieu sur site, la plupart se faisant sur dossier, à partir des devis.

Je souhaite avoir votre avis à ce propos, car on peut s'interroger. On accorde aux entreprises le label RGE (reconnu garant environnement) et l'on estime par conséquent que les travaux réalisés seront corrects. Pourtant, on pourrait inverser les choses, sur le modèle de ce qui se passe pour l'assainissement, à savoir procéder à un contrôle systématique de la réalisation des travaux en fin de chantier qui déclencherait le versement de l'aide. On constate qu'en termes de qualité et d'objectifs à atteindre certaines rénovations laissent à désirer.

M. Olivier Sichel. – Dans le film dont j'ai déjà parlé, se rendre sur place et s'assurer que tout a été fait conformément à ce qui était prévu faisait partie du rôle de Mon Accompagnateur Rénov'. C'était également une aide pour le ménage, qui pouvait s'appuyer sur un spécialiste, lequel confirmait que l'isolation avait été bien faite, que la chaudière était conforme, et pouvait dénoncer les éventuelles malfaçons. Pour ce qui est du contrôle de Mon Accompagnateur Rénov', je pensais qu'en cas de dérive ce serait le ménage lui-même qui signalerait à l'Anah que celui-ci n'avait pas donné satisfaction ou qu'il avait été malhonnête.

Pour ma part, j'étais favorable à ce qu'une visite systématique de Mon Accompagnateur Rénov' ait lieu à la fin des travaux du dispositif.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Messieurs, je vous remercie.

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

Audition de M. Boris Ravignon, président et de M. José Caire, directeur villes et territoires durables de l'Agence de la transition écologique (Ademe)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Après l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et la Caisse des dépôts et consignations, nous recevons M. Boris Ravignon, président, et M. José Caire, directeur villes et territoires durables de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Monsieur le président, vous exercez depuis décembre 2022 la présidence de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, établissement public industriel et commercial participant à la construction des politiques nationales et locales de transition écologique. Vous êtes également maire de Charleville-Mézières et président d'Ardenne Métropole depuis 2014 et vous étiez, jusqu'à votre nomination à l'Ademe, vice-président de la région Grand Est.

Votre audition doit nous permettre de mieux comprendre les missions, les objectifs et le bilan de l'Ademe en tant qu'acteur de la politique de rénovation énergétique des bâtiments : est-elle suffisamment associée aux politiques de rénovation énergétique ? Le partage des responsabilités avec l'Anah vous semble-t-il suffisamment clair ou doit-il encore évoluer ?

Cette audition doit aussi nous permettre d'examiner les préconisations effectuées par votre agence dans différents rapports au titre de sa mission d'animation de la recherche dans le domaine de la transition écologique.

Votre agence a ainsi publié en janvier 2021 un rapport sur la rénovation performante détaillant les inconvénients d'une rénovation partielle pour la performance

énergétique des bâtiments, mais aussi pour le confort de l'habitant. Deux ans après, le Gouvernement a-t-il pris en compte les conclusions dudit rapport ? Les politiques publiques de rénovation énergétique favorisent-elles suffisamment les rénovations globales ? Le dispositif Mon Accompagnateur Rénov' permettra-t-il, selon vous, d'encourager les ménages à généraliser les rénovations globales ? À cet égard, certains ont plaidé devant nous pour un guichet unique, d'autres pour préserver la diversité des accueils, mais unifier le *back office* en ayant un dossier et une offre uniques pour les ménages. Qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, avec votre regard d' élu local, comment percevez-vous ce dispositif d'accompagnement et l'association des collectivités à la rénovation énergétique ? Avec votre expérience de maire, de président de communauté d'agglomération et d' élu régional, quel est selon vous le meilleur niveau d'intervention ?

Plus récemment, en 2022, l'Ademe a publié un rapport sur le financement de la rénovation énergétique performante des logements. Vous y faites de très nombreuses propositions pour les logements individuels et pour les copropriétés, afin de répondre au déficit de financement actuel. Pourriez-vous nous indiquer les propositions qui vous semblent les plus urgentes pour améliorer le financement des travaux de rénovation ?

Cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et un compte rendu sera publié. 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.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Boris Ravignon, président, et M. José Caire, directeur villes et territoires durables de l'Agence de la transition écologique, prêtent serment.

M. Boris Ravignon, président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. – Je vous remercie de cette invitation, qui me permet d'évoquer un sujet fondamental pour l'atteinte du grand objectif de la neutralité carbone à l'horizon 2050.

L'Ademe mène des politiques de soutien et d'accompagnement, mais elle se prête aussi, depuis de nombreuses années, à un exercice de prospective pour éclairer le débat public, notamment au Parlement, sur les trajectoires permettant de remplir notre engagement. Nous avons construit plusieurs scénarios fondés sur différentes solutions, mais tous consacrent le rôle central de la rénovation énergétique des logements et des bâtiments tertiaires.

Pour remplir nos objectifs, il faudrait que soient menées 700 000 rénovations de logements de niveau BBC (bâtiment basse consommation) par an – ce label équivaut à une consommation de 80 kilowattheures par mètre carré et par an, contre une consommation moyenne des logements de 200 kilowattheures actuellement, peut-être plus. Il reste donc du chemin à parcourir : il n'y a aujourd'hui que 40 000 à 60 000 rénovations BBC par an. Un doute subsiste sur le nombre exact, car certaines rénovations remplissent les critères, mais les propriétaires ne demandent pas le label.

Nous avons besoin d'aligner l'ensemble des instruments de politique publique sur la performance BBC. C'est central pour les équipes de l'Ademe. Un rythme de 700 000 rénovations BBC par an permettrait d'avoir, en 2050, 90 % du parc de logement à ce niveau de performance énergétique.

Pour y parvenir, il faut un accompagnement. Depuis quelques années, les politiques publiques ont évolué sur ce point. L'accompagnement n'était pas considéré comme une politique publique. Certains – collectivités et administration – en faisaient sans le dire, mais l'idée d'un service public de l'accompagnement n'est apparue que récemment.

M. José Caire, directeur villes et territoires durables de l'Ademe. – La première apparition du terme date de 2015, mais la mise en œuvre est postérieure.

M. Boris Ravignon. – La mise en place de ce service public de l'accompagnement à la rénovation énergétique a été une vraie avancée. Le financement ne suffit pas, il faut aussi aider les ménages. Nous reparlerons peut-être du bon *quantum* entre aide publique et financement privé, qui est encore en débat. Il faut un accompagnement pour faire passer le message qu'un geste unique ne suffit pas et qu'il faut les cumuler pour obtenir une vraie performance énergétique.

Les aides financières sont utiles, mais elles ne sont pas le seul outil. MaPrimRenov', les certificats d'économies d'énergie (CEE) devraient être plus tournés vers la performance. Mais n'oublions pas l'outil réglementaire : interdire à la location les logements classés F ou G est utile pour provoquer la rénovation des logements les plus énergivores.

Près de 20 milliards d'euros sont dépensés chaque année pour des travaux de rénovation, souvent pour plus de confort ou pour une mise au goût du jour : il faudrait doubler ce montant et l'orienter vers la rénovation thermique BBC.

Nous devons penser collectivement cette politique pour ce qu'elle est : le chantier du siècle. L'expression ne me semble pas galvaudée. Les conséquences économiques sont très importantes. En amont, il faut de nouvelles entreprises, l'apparition de nouveaux métiers... Je pense à des ensembliers capables de faire réaliser les travaux avec le niveau de performance attendu, de les financer et de s'engager sur l'atteinte de la performance. Cela existe très peu dans le secteur de la rénovation des logements pour les particuliers.

Nous avons besoin de former plus d'artisans et de compagnons du bâtiment à ces gestes. Des filières doivent émerger dans les savoir-faire et dans les matériaux, qu'il s'agisse de nouveaux matériaux ou de plus anciens qui sont redécouverts – ceux que la bioéconomie peut fournir. La politique de rénovation énergétique doit être soutenue par une filière qui reste encore à structurer.

Quel doit être le rôle de l'Ademe ? Éclairer l'avenir pour que la représentation nationale puisse faire ses choix de planification écologique. Nous considérons, par exemple, que nous n'avons pas encore trouvé les bons produits financiers.

Plus concrètement, l'Ademe doit concevoir le service d'aide à la rénovation énergétique. Une transition a lieu avec l'Anah sur ce sujet, sans oublier les collectivités. L'Ademe tient la compatibilité des rénovations des bâtiments tertiaires avec l'observatoire de la performance énergétique de la rénovation et des actions du tertiaire (Operat) et apporte une expertise auprès des collectivités locales.

L'Ademe est-elle suffisamment associée ? Nous sommes au cœur des réflexions ; sur l'aide à la rénovation énergétique, nous sommes en liaison constante avec l'Anah ; nous sommes consultés sur le diagnostic de performance énergétique (DPE) et la labellisation des

travaux, par exemple. Nos travaux sur le financement sont lus avec intérêt par l'administration centrale. Notre expertise est au service de l'État, qui s'en saisit.

Nous avons beaucoup insisté en 2021 sur le fait qu'une rénovation performante résultait de la combinaison de plusieurs gestes. Rénover n'est pas sans inconvénient pour les occupants ; c'est ce qui explique qu'il y ait peu d'occasions de faire des rénovations complètes. Les mutations sont sans doute le moment propice autour duquel il faudrait concentrer notre approche. Faut-il passer par l'incitation ou l'obligation ? Peut-être faut-il privilégier l'incitation, puis après un certain temps, l'obligation... Mais il est difficile de demander aux occupants d'un logement d'effectuer une rénovation complète qui touche les murs, le toit, les huisseries... Il faut donc cibler le peu d'occasions dont nous disposons.

Comment se présente notre trajectoire ? Les choses avancent, mais il y a encore des marges de progrès pour atteindre les 700 000 rénovations BBC dont nous avons besoin. Qui peut faire ce type de rénovations performantes ? Comment accompagner ? Comment donner des garanties de performance ? Car ce sont bien ces garanties qui peuvent débloquent le financement. À quel moment doit-on placer l'incitation ? De nombreux sujets restent à trancher.

Faut-il un guichet unique ? MaPrimRénov' semble aller dans ce sens. Mais si le guichet unique se traduit par une réduction de l'accompagnement, ce n'est pas une bonne idée. Nous avons mis en place un service, mais d'autres, créés par des associations ou des collectivités, continuent d'exister... Cela ne favorise certes pas la lisibilité du système, mais l'accompagnement des ménages est plus complet.

La politique de rénovation énergétique procède d'engagements internationaux et nationaux de notre pays. Cela empêche à mon sens une décentralisation, c'est-à-dire le transfert en un bloc de la responsabilité et des moyens de cette politique. Il faut garder une forte implication de l'État, tout en offrant aux collectivités qui ont des compétences voisines, comme le logement, la possibilité de s'articuler avec cette grande politique d'État.

Comme maire, je considère que la politique du logement, qui consiste à s'assurer que chacun puisse se loger dans un bassin de vie, y compris par l'urbanisme, pourrait faire l'objet d'une décentralisation globale. Mais pas la politique de rénovation thermique.

Je laisserai José Caire vous répondre sur l'étude de 2022 portant sur le financement de la rénovation des logements individuels et des copropriétés. Nous ne sommes pas au bout du chemin : il nous reste des concepts à forger. Ces investissements sont rentables, certes à long terme, entre vingt et trente ans, mais ils ont du mal à se réaliser. Nous devons nous interroger collectivement et continuer notre travail avec la place bancaire – je sais que la fédération bancaire française (FBF) se penche sur cette question. Nous ne sommes pas loin de la faille de marché : en économie de marché, en principe, il ne peut exister d'investissements rentables qui ne soient pas financés.

M. José Caire. – Concernant le financement, souvenons-nous de l'apparition, au début des années 1990, d'un contrat de construction de maison individuelle comportant la garantie d'un délai, d'une qualité et d'un prix. Il faudrait transposer cette façon de faire à la rénovation. C'est compliqué, car il s'agit de travailler sur un bâtiment existant et d'être capable de garantir une performance énergétique.

Dans le cadre de France 2030, l'Ademe lancera très prochainement un appel à projets pour trouver des solutions auprès de groupements qui comporteraient des concepteurs et des réalisateurs de travaux ainsi que des assureurs et des banquiers... Il faut en effet être très ouvert pour favoriser l'apparition d'opérateurs ensembliers capables de garantir un prix, une qualité, un délai, un résultat énergétique et une assurance contre le risque de défaillance financière du maître d'ouvrage. Nous espérons trouver suffisamment de groupements pour expérimenter et voir ce qui bloque. Nous accompagnerons cela d'une étude permettant de concevoir et de dimensionner un fonds de garantie pour ces opérateurs ensembliers. Après, il faudra du temps pour expérimenter le fonctionnement de ces groupements sur des cas réels, avant de généraliser et, le cas échéant, d'actionner la réglementation.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Cela existe-t-il dans d'autres pays ?

M. José Caire. – Pas à ma connaissance, même si nous n'avons pas procédé à un *benchmarking* dans tous les pays du monde.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Y a-t-il une différence entre votre initiative et les propositions de France Stratégie autour du tiers financeur, qui financerait les travaux et se rembourserait sur les économies d'énergie ?

M. José Caire. – Je pense que c'est globalement la même chose, même si je pourrai vous répondre plus précisément par écrit : peut-être les modalités de mise en œuvre sont-elles un peu différentes. Le principe est le même : pour attirer les investisseurs, il faut des garanties.

M. Guillaume Gontard. – Nous avons reçu en audition Mme Wargon, qui nous a fait part de difficultés de coordination entre l'Anah et l'Ademe. Avez-vous le même sentiment ? Cela a-t-il évolué ? Mme Wargon a indiqué que le pilotage de France Rénov' avait été confié à l'Anah pour éviter l'éparpillement. Qu'en pensez-vous ?

Nous avons reçu l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE). Quatre ans après sa création, qu'en retirez-vous ? Permet-il de disposer d'éléments fiables ?

Vous avez plaidé en faveur de la rénovation globale et de l'incitation à atteindre le label BBC. Comment voyez-vous les choses ? Certains disent qu'il faut une rénovation globale ou rien. D'autres considèrent au contraire la rénovation par gestes comme une porte d'entrée et indiquent qu'il est possible, avec un bon accompagnement, de mener une rénovation globale en plusieurs temps.

Vous avez évoqué les filières : celle du bâtiment doit monter en compétence et aura besoin de formations. L'Ademe mène-t-elle des travaux sur les matériaux biosourcés ? Avez-vous une visibilité sur ce qui se passe dans les territoires ? Les normes doivent permettre à ces nouveaux matériaux – qui ne sont pas si nouveaux que cela – d'être utilisés dans de la rénovation, ce qui n'est pas toujours possible.

M. Boris Ravignon. – L'Ademe et l'Anah sont deux agences en charge de politiques publiques certes voisines, mais assez différentes. L'Anah était initialement centrée sur l'amélioration qualitative du logement quand l'Ademe s'occupait davantage des politiques environnementales.

Depuis quelques années, nos deux agences articulent leurs actions autour d'une problématique devenue commune. La décision de faire porter le dispositif France Rénov' par l'Anah, par exemple, suppose une coopération accrue entre nos deux agences. L'Ademe a ainsi logiquement transféré les services d'aide à la rénovation énergétique sur lesquels elle avait commencé à travailler. Il s'agit d'une décision cohérente, qui vise à clarifier les différents champs d'intervention.

Je sais que tels n'étaient pas vos propos, monsieur le rapporteur, mais nous entendons parfois dire qu'il faudrait fusionner l'Ademe et l'Anah, parce qu'elles travaillent sur des sujets voisins. À cet égard, je voudrais souligner que nous travaillons aussi avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) sur les questions d'ingénierie des collectivités ou encore avec le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) sur la question de la réhabilitation des sols et leur valorisation. Cela fait tout de même beaucoup à fusionner, au risque de devenir illisible.

Nous continuons d'agir sur des politiques quelque peu différentes. Il nous reste à mettre en œuvre le partage des compétences qui a été mis en place et qui me semble à la fois clair et pertinent. À chacun de trouver ses marques désormais. Nous continuerons d'accompagner les collectivités locales dans une réflexion plus globale. La doctrine qui prévaut est simple : le métier de l'Anah, qu'elle est seule à réaliser, est d'accompagner les ménages ; l'action de l'Ademe porte davantage sur l'évolution des bâtiments dans la perspective d'atteindre la neutralité carbone.

M. José Caire. – La question est surtout de savoir comment rapprocher les branches énergie-climat et habitat-logement au sein des politiques publiques.

Cette question concerne tout le monde : d'abord les ministères, mais aussi les administrations, les agences d'État et les collectivités. Nous devons donc travailler ensemble, ce qui pose nécessairement des questions d'arbitrage entre les priorités de chacun. Une fois les curseurs positionnés, tout le monde doit opérer cette jonction.

Je tiens à souligner que l'Ademe était tout à fait consentante à la décision de confier France Rénov' à l'Anah. Cela participe d'un besoin de simplification et de clarification. Il s'agit de politiques extrêmement complexes, qui comptent beaucoup d'intervenants. Tout ce qui peut contribuer à davantage de visibilité est le bienvenu.

M. Ravignon a décrit la vision d'ensemble qui prédomine : l'Anah est en charge du parcours des ménages dans la rénovation et l'Ademe de celui du bâtiment. Notre problématique consiste à savoir comment disposer d'un parc de niveau BBC d'ici à 2050.

L'Anah se consacre au parcours des ménages. Il s'agit d'un sujet très compliqué, qui doit devenir un point d'entrée majeur. La question est d'ailleurs moins celle du guichet unique, que vous avez évoquée voilà quelques instants, que celle du parcours des ménages, c'est-à-dire de savoir comment les informer et les accompagner dans leur projet. Celui-ci comporte une problématique énergétique, mais pas seulement. Tout dépend des parcours de vie – handicap, vieillissement... Il est important que cet ensemble de problématiques soit intégré dans un seul service public, piloté par l'Anah.

Notre coopération avec cette agence se fait de manière constructive, et c'est tant mieux dans la mesure où il s'agit d'un travail au très long cours. Nous lui fournissons des éléments d'expertise technique sur différents sujets. Aujourd'hui, notre principal chantier

commun est le co-portage du service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (programme SARE), qui va être prolongé. Il reste des relais de financement à trouver. Nous y travaillons main dans la main.

M. Boris Ravignon. – Il était important de créer l'Observatoire national de la rénovation énergétique. Les politiques publiques concernées sont parfois à cheval sur plusieurs ministères et impliquent des acteurs aussi bien publics que privés. Les différents échelons des collectivités territoriales sont aussi concernés. Essayer de forger des données réconciliées pour tous ces acteurs afin de donner une image précise de ce qui reste à accomplir en termes de rénovation énergétique à la fois en données agrégées nationales, mais aussi à l'échelon territorial, exigeait la création de cet observatoire.

Nous y participons un peu sur le modèle de ce que nous faisons avec l'Observatoire national de la précarité énergétique, qui s'occupe de ces problématiques sous un angle différent. Avec l'ensemble des organismes publics et privés d'importance et les collectivités, nous essayons de fournir des statistiques permettant ensuite de concevoir les politiques publiques.

En ce qui concerne les rénovations globales, vous avez raison, monsieur le rapporteur, faire tout le temps et tout de suite peut s'avérer compliqué. Nous n'excluons pas qu'il y ait plusieurs gestes ou plusieurs étapes. Cela étant dit, il ne faut pas qu'il y en ait trop : deux, trois au maximum. Il faut pouvoir combiner ces étapes assez rapidement. À défaut, il faudra dépenser beaucoup d'argent pour un résultat qui risque de se révéler assez décevant pour les ménages.

M. José Caire. – La rénovation énergétique n'est pas aussi simple qu'elle paraît. Pour le grand public, les maisons, les appartements, les relations avec les entreprises, c'est concret. En réalité, la physique d'une enveloppe est une science assez complexe. On en est encore au stade des découvertes et de la recherche, notamment sur les matériaux. Assez peu d'entreprises maîtrisent la question de la migration de la vapeur d'eau à travers une paroi, par exemple.

Nos investigations ont permis de mettre en évidence de manière concrète la question de l'enchaînement de gestes qui ne sont pas efficaces. Très concrètement, au moment de changer des fenêtres positionnées à l'intérieur du mur, par exemple, on pose la nouvelle fenêtre au même endroit. Ensuite, on s'attaque à l'isolation qui, elle, doit être à l'extérieur du mur. Résultat : si on isole, on encombre la fenêtre ; si on n'isole pas, on crée un pont thermique. En définitive, au moment de faire l'isolation par l'extérieur, il faut enlever les fenêtres pour les positionner au même niveau que l'isolation.

Cette situation assez commune illustre toute la question des interfaces : un geste en lui-même ne se critique pas ; par contre, faute d'y avoir pensé en amont, l'interface entre les gestes fait perdre son efficacité à l'ensemble. Cela vaut aussi pour l'isolation d'un toit, celle d'un mur ou encore le dimensionnement de la chaudière... L'Ademe a publié environ 70 fiches pour traiter les interfaces soit matérielles soit conceptuelles.

Nous avons conclu qu'une rénovation de plus de trois étapes était à peu près vouée à l'échec – à la rigueur quatre, mais dans des conditions extrêmement précises. Il faut également avoir élaboré une vision d'ensemble dès le début pour suivre ces étapes dans le bon ordre.

Vous pouvez faire une isolation performante de votre enveloppe, mais si vous réalisez la ventilation après coup, votre maison ou appartement ne sera pas ventilé entre les étapes, ce qui implique de l'humidité et donc des pathologies et pour les habitants et pour le logement.

Ces connaissances ne sont pas si anciennes. La question est de savoir comment transformer cette vision technique en politique opérationnelle, comment la financer, comment mettre en place les compétences du côté des professionnels, comment accompagner les particuliers... Il y a encore du chemin à faire.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Lors l'audition de l'Anah, le discours était quelque peu différent : l'idée était qu'une rénovation en un seul geste, c'est déjà mieux que rien. Trois étapes, selon moi, c'est compliqué à mettre en œuvre... Les politiques mises en place au travers de MaPrimeRénov' ou l'Accompagnateur Rénov' vous paraissent-elles bien calibrées pour aller dans votre sens ?

M. José Caire. – Comme je le soulignais, la technique ne suffit pas à elle seule pour mettre en place une politique publique qui fonctionne. Cette prise de conscience est récente et de plus en plus présente dans l'esprit des acteurs. La question de la rénovation globale performante est devenue un vrai sujet.

Les choses ne pourront se faire que progressivement. On voit aujourd'hui combien toute modification des politiques d'aide peut bouleverser la filière. Le chantier est ouvert. Nous verrons de quelle façon MaPrimeRénov' évoluera pour aller vers plus de rénovation globale. Bien évidemment, l'Ademe apportera sa contribution.

La prise de conscience est là et les choses vont évoluer. Il y aura forcément des exceptions ; je pense notamment aux publics les plus modestes dont les priorités sont différentes.

M. Boris Ravignon. – En ce qui concerne la question de la structuration de la filière, une mission de formation des professionnels nous incombe. Nous avons pris un certain nombre d'initiatives pour permettre la formation la plus large possible, mais le travail à accomplir est immense.

En ce qui concerne les matériaux nouveaux, nous avons lancé des appels à projets pour sélectionner non seulement des matériaux, mais aussi des conditions de mise en œuvre.

M. José Caire. – La fonction de soutien à l'innovation de l'Ademe se déploie dans ce champ des matériaux et des filières. Je pense aux matériaux bois et biosourcés, aux combinaisons de matériaux – nous avons lancé voilà quelque temps un appel à projets « mixité » pour utiliser le meilleur de chaque matériau dans le cadre de combinaisons optimisées.

Nous menons beaucoup de travaux sur le bois et sur les autres matériaux biosourcés tels que le chanvre et le lin, par exemple. L'Ademe soutient la structuration des filières, notamment au travers d'accords-cadres avec les organismes professionnels pour soutenir le déploiement de ces filières biosourcées.

La normalisation relève davantage du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). On peut y contribuer en soutenant, par exemple, le développement des fiches déclaratives environnementales et sanitaires des matériaux. Quand un nouveau matériau est

mis sur le marché, il faut savoir ce qu'il a « sous le capot ». L'Ademe cofinance avec le promoteur l'élaboration de ces fiches qui permettent aux matériaux concernés de rentrer dans les moteurs de calcul au même titre que les matériaux classiques.

Nous soutenons le développement de ces filières très ancrées dans les territoires. C'est de la proximité, donc du bas-carbone.

Mme Sabine Drexler. – Monsieur le président, le 1^{er} février dernier, à l'occasion d'une table ronde organisée par la commission de la culture du Sénat, vous nous disiez combien il était important à vos yeux d'accompagner la transition écologique du bâti tout en respectant sa valeur patrimoniale, historique ou architecturale. Avec la mise en œuvre du nouveau DPE et l'arrivée du ZAN, on sent vraiment l'urgence de valider ces matériaux que vous venez d'évoquer, qui sont respectueux de ce type de bâtiments. Il s'agit de créer des labels, de diffuser des règles de bonne pratique pour éviter un saccage patrimonial et une banalisation du bâti de notre pays.

Vous avez aussi déclaré que l'Ademe concentrait son travail sur la recherche. L'Agence considère en effet que le bâti ancien dans toute sa diversité n'est pas encore suffisamment documenté en termes de caractéristiques thermiques, hygrothermiques et architecturales.

En 2011 déjà, un rapport sur la modélisation du comportement thermique du bâti d'avant 1948 avait été demandé par l'Ademe au Cerema. Il a été réalisé dans le prolongement d'études menées entre 2005 et 2007. Cela fait donc très longtemps qu'un travail est conduit sur ces particularités.

J'aurais voulu en savoir un peu plus sur ces matériaux biosourcés qui sont aujourd'hui validés ou en cours de validation et sur les possibilités de développement de filières locales de production et de transformation. À quelle échéance pourraient-elles voir le jour ?

Se pose également un problème de coût pour les particuliers qui préfèrent se tourner vers des solutions standards, qui ne sont pas adaptées. Fait-on suffisamment aujourd'hui pour promouvoir, soutenir financièrement et accompagner les filières locales et les particuliers ?

En vous écoutant, j'ai l'impression que l'on découvre encore comment fonctionne le bâti, alors qu'on est entré dans une phase d'injonction, notamment en termes d'isolation, pour les propriétaires bailleurs. Ne demande-t-on pas aux acteurs d'agir, alors même qu'ils ne sont pas véritablement informés des spécificités du bâti patrimonial ?

M. Boris Ravignon. – Après l'audition que vous évoquez, je m'étais de nouveau penché sur cette question avec mes équipes. J'avais été assez inquiet de constater qu'un tiers environ du bâti est antérieur à 1948. Dans une telle situation, on risque d'en venir à opposer la logique de rénovation énergétique, avec tout ce qu'elle implique en termes d'amélioration des conditions de vie, à la logique de conservation du patrimoine. J'avais transmis ces inquiétudes sur l'application du DPE au bâti pré-1948, dont il ne fallait pas négliger les spécificités. Il m'a été confirmé qu'un certain nombre de valeurs standards sont difficiles à apprécier en raison de la très grande diversité de ce bâti, ce qui pose parfois de vraies difficultés d'évaluation de la performance énergétique. Nous allons nous appliquer à avancer sur ces questions, qui avaient été identifiées depuis un certain temps déjà.

L'animation de la filière, qui est une vraie question, n'est pas vraiment du ressort de l'Ademe. Toutefois, nous devons pouvoir trouver des alliés pour travailler plus localement et donner envie à un certain nombre de collectivités et d'organismes, notamment aux chambres des métiers ou aux fédérations professionnelles du bâtiment, de s'engager dans une démarche de formation de leurs personnels et de leurs entrepreneurs sur cette question de la rénovation énergétique performante du bâti ancien.

M. José Caire. – La maîtrise physique de ces enveloppes spécifiques ne relève pas tant de la question des matériaux biosourcés que de celle des parois existantes. Entre un mur en granit, en tuffeau, en pisé, en colombage, en pierre – grosses ou petites – ou maçonné en terre ou en mortier de chaux, on fait face à une infinie variété de situations. Dès lors, la modélisation n'a plus rien à voir avec un béton parfaitement normé à la sortie de la centrale.

Cette variété implique de passer du temps pour aller chercher ces matériaux, les tester, les modéliser et les intégrer à un moteur de calcul. Cela a posé problème pour le DPE. Nous menons un travail avec le CSTB qui doit aboutir à la création d'un moteur de calcul thermique unique pour le neuf et l'ancien.

La physique de l'ancien, c'est aussi la physique du neuf. Les matériaux sont différents, mais les règles physiques sont les mêmes. Il devrait donc être possible d'avoir un moteur de calcul commun, avec des valeurs différentes selon les matériaux. C'est un peu le rêve de l'unification.

Il faudra encore quelques années pour arriver à l'unicité de ce moteur de calcul. Cela étant dit, le problème reste compliqué. Il faudra nécessairement faire des compromis. Pour une maison paysanne classique avec des murs en pierre de 50 ou 60 centimètres d'épaisseur, l'idéal d'un point de vue physique, c'est l'isolation par l'extérieur. Rien ne sortira, à condition que les matériaux d'isolation respirent. C'est là que les biosourcés sont extrêmement utiles. Le problème est qu'on change alors complètement le cachet de la maison.

Par contre, si l'on isole de l'intérieur, avec des murs qui font aussi 50 à 60 centimètres d'épaisseur entre la cuisine et la chambre, par exemple, on se trouve face à un pont thermique de 60 centimètres d'épaisseur contre lequel on ne pourra rien faire. De même, la poutre de 30 centimètres de côté qui supporte le plancher de l'étage rentre dans le mur. Or vous ne pouvez l'isoler sur toute sa longueur dans la cuisine et on se trouve de nouveau face à un pont thermique de 30 centimètres par 30 centimètres... Il faudra faire des compromis, sauf à accepter de sacrifier en partie l'aspect extérieur. La question se posera sans doute avec plus de force lorsqu'il fera très chaud chaque été...

Il n'existe pas de solution miracle, même si les techniciens, les scientifiques ont fait pas mal de progrès pour mieux appréhender ces questions d'isolation et de rénovation du bâti ancien.

M. Boris Ravignon. – En affinant les performances de chaque type de matériaux au sein du DPE on va pouvoir rendre justice à certains modes constructifs d'avant 1948 et montrer qu'ils offrent une vraie protection thermique en été avec de la fraîcheur comme peu de bâtiments modernes en sont capables et, à l'inverse, une inertie thermique intéressante en hiver. Il faut apprécier précisément le travail qu'il reste à faire pour atteindre les meilleurs objectifs. On est en droit de penser qu'un bel immeuble haussmannien, eu égard à la qualité des matériaux employés, offre tout de même certaines qualités thermiques que beaucoup de bâtiments plus récents n'auront jamais, tout du moins pas avant rénovation.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – On évoque assez peu la question du confort thermique d’été, alors même que les projections montrent toutes que des épisodes de 50 degrés en ville vont se reproduire. Le DPE prend-il en compte cette question des performances thermiques d’été ? Selon les techniques mises en place, en toiture ou en façade, les résultats sont très différents. On peut ainsi être très bon sur le confort thermique d’hiver et très moyen sur celui d’été. Êtes-vous attentifs à ces questions ?

M. José Caire. – La question du confort d’été n’est pas concrètement mise en œuvre dans le DPE. Cela a récemment été introduit dans la réglementation du neuf. Il s’agit d’une première étape.

Actuellement, dès lors qu’un audit est réalisé avec des préconisations de travaux, en particulier dans les régions les plus sensibles, le professionnel doit se pencher sur cette question du confort d’été – choix de l’isolant pour la toiture, déphasage, type de ventilation... Mais il ne s’agit pas encore d’un critère de notation au sein du DPE.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous vous remercions pour cette audition très intéressante. N’hésitez pas à nous transmettre tout élément complémentaire sur le questionnaire ou sur d’autres questions que nous aurions pu ne pas évoquer aujourd’hui.

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 45.

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

Lundi 27 mars 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 15 h 10.

**Audition de M. Julien Nocetti, enseignant-chercheur à l'académie militaire de
Saint-Cyr Coëtquidan**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

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

Mardi 21 mars 2023

- Présidence de Mme Anne Ventalon, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition des professionnels du bâtiment (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 17 h 15.

Mercredi 22 mars 2023

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Situation des établissements d'enseignement français à l'étranger - Audition de M. Olivier Brochet, directeur général, et de Mme Odile Hagenmüller, sous-directrice de l'immobilier de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et de M. Jean-Marc Merriaux, directeur général de la Mission laïque française, réalisée conjointement avec le groupe d'études « Statut, rôle et place des Français établis hors de France »

M. Jean-Marie Mizzon, président. – La mission d'information sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique s'est constituée le 7 février dernier à l'initiative du groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, dont notre rapporteure, Mme Havet, est membre.

L'objectif de notre mission est d'évaluer les besoins de rénovation des écoles, collèges et lycées liés à la transition écologique, d'identifier les défis – notamment juridiques et financiers – de cette rénovation pour les collectivités territoriales et d'apprécier l'efficacité de l'accompagnement des décideurs locaux, s'agissant plus particulièrement de l'accès à l'information et à l'expertise.

Notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public en juin 2023.

Dès notre première réunion, notre collègue Yan Chantrel, sénateur représentant les Français établis hors de France, a attiré notre attention sur la situation des établissements d'enseignement français à l'étranger et sur la nécessité d'intégrer cette problématique à nos réflexions.

Nadège Havet, rapporteure, et moi-même nous sommes adressés à Ronan Le Gleut, président du groupe d'études « Statut, rôle et place des Français établis hors de France », pour lui proposer de travailler ensemble à cette problématique. Il a spontanément exprimé de l'intérêt pour notre demande, ce dont je le remercie.

Ainsi, cette audition est organisée en commun par notre mission d'information et par le groupe d'études du Sénat dédié aux Français établis hors de France.

Nous accueillons donc ensemble au Sénat M. Olivier Brochet, directeur général de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Mme Odile Hagenmüller, sous-directrice de l'immobilier de l'AEFE, ainsi que M. Jean-Marc Merriaux, directeur général de la Mission laïque française.

Madame, Messieurs, je rappelle que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport et que son enregistrement vidéo sera accessible sur le site du Sénat.

Après les interventions de M. Le Gleut et de Mme Havet, rapporteure de la mission d'information, vous aurez la parole pour une dizaine de minutes chacun, puis nous aurons un temps d'échanges.

M. Ronan Le Gleut, président du groupe d'études « Statut, rôle et place des Français établis hors de France ». – Monsieur le président, madame la rapporteure, chers collègues, je vous remercie d'avoir associé notre groupe d'études à vos travaux pour cette audition consacrée au bâti scolaire des établissements d'enseignement français à l'étranger.

Messieurs les directeurs généraux, mesdames, je vous remercie d'avoir accepté notre invitation pour aborder ce sujet.

D'un abord un peu technique, qui peut à la fois interroger et rebuter, celui-ci présente à notre sens un réel intérêt pour les établissements d'enseignement français à l'étranger. Le président de la République, lors de son discours à l'Institut de France, en 2018, a fixé l'objectif de doubler les effectifs des élèves bénéficiant de l'enseignement français à l'étranger à l'horizon 2030. Ce « cap 2030 » doit se traduire par l'accueil, à terme, de 700 000 élèves.

Nos collègues Jean-Yves Leconte et Yan Chantrel, à la fois membres du groupe d'études et de la mission d'information, ont eu raison de suggérer que nous nous penchions sur cette question.

En effet, si l'objectif fixé devait être atteint, les défis en termes de bâti sont considérables. Ils supposent la construction de nouveaux établissements ou, ce qui est assez fréquent, des travaux d'agrandissement ou d'extension, qui peuvent parfois contraindre à changer de site.

Rappelons qu'au moment du discours du président de la République, le nombre d'élèves du réseau AEFE s'élevait à 350 000, contre 390 000 aujourd'hui, scolarisés dans 567 lycées français de nature extrêmement différente. Vous aurez l'occasion de nous expliquer la différence entre les établissements en gestion directe, conventionnés et partenaires. La politique menée par l'AEFE n'y étant pas du tout la même, il est important de les distinguer.

Cette mission nous permet ainsi d'aborder l'essor de l'enseignement français à l'étranger sous un angle très concret.

Nous sommes très impatients d'entendre l'AEFE et la MLF sur ce sujet un peu technique, mais certainement très instructif et éclairant. Puis, nous aurons un échange avec de nombreuses questions. Je vous remercie.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Depuis le début de nos travaux, nous avons procédé à un certain nombre d'auditions : universitaires, représentants de la communauté éducative, entreprises du bâtiment, structures accompagnant les collectivités territoriales, etc. D'autres auditions sont également prévues, pour recueillir le point de vue des associations d'élus.

Notre mission d'information compte deux sénateurs représentant les Français établis hors de France. Cette réunion est donc importante pour nous permettre d'appréhender les problématiques propres aux établissements de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Dans le même esprit, nous avons inscrit à notre agenda des séquences dédiées aux outre-mer.

Compte tenu de la diversité géographique de leur implantation, les établissements d'enseignement français à l'étranger peuvent être confrontés à des enjeux climatiques ou réglementaires bien différents de ceux que nous connaissons dans notre pays. Le cadre juridique, notamment, est spécifique à chaque pays.

Je remercie Yan Chantrel d'avoir évoqué cette question au début de nos travaux, ce qui nous permet de profiter aujourd'hui de l'expertise de nos interlocuteurs de l'AEFE et de la Mission laïque française.

M. Olivier Brochet, directeur général de l'AEFE. – Nous procéderons à une présentation à deux voix avec ma collègue Odile Hagenmüller, sous-directrice de l'agence, en charge de l'immobilier.

Les sénateurs des Français de l'étranger connaissent déjà notre agence, mais je voudrais présenter les spécificités de notre réseau et de notre mission en tant qu'opérateur public.

Le réseau d'enseignement français à l'étranger comprend 567 établissements répartis dans 138 pays et de statuts très divers. Parmi eux, 68 établissements « en gestion directe » dépendent directement de l'agence. Ils scolarisent pratiquement 120 000 élèves sur les 390 000 que compte le réseau.

Les établissements conventionnés, eux, sont au nombre de 162. Ces établissements de droit privé local dépendent quasiment tous d'une gestion parentale. Ils ont signé une convention avec l'État afin que ce dernier leur apporte un soutien par l'intermédiaire de l'agence, essentiellement en termes de personnels mis à leur disposition. Dans le cadre de cette convention, nous apportons également un soutien important à ces établissements au titre de la mission de service public qui leur est reconnue. Cependant, leur gestion, et notamment celle de leur patrimoine, relève de leur responsabilité propre.

Enfin, la majeure partie des établissements de l'AEFE, dits « établissements partenaires », sont des établissements de droit privé. Ils dépendent pour beaucoup de

structures parentales, mais aussi parfois de groupes éducatifs. La Mission laïque française est le plus important d'entre eux, mais aussi le plus ancien membre de notre réseau.

L'agence étant pleinement responsable des établissements en gestion directe, notre engagement immobilier les concerne avant tout. Néanmoins, notre mission d'ensemble consiste à faire vivre le réseau et à nous assurer de la qualité de l'enseignement dispensé pour le compte du ministère de l'éducation nationale, dans le cadre du respect de l'homologation qui nous est octroyée. Nous sommes chargés d'une mission d'animation, de formation et de diffusion des bonnes pratiques et valeurs définies par l'État, à la fois au niveau pédagogique et sur des questions liées au développement durable.

Nous avons par exemple adapté pour l'étranger le dispositif de labellisation développement durable, conçu en France. Nous attribuons ainsi un label EFE3D, pour « Établissement français à l'étranger en démarche de développement durable », dont 120 lycées ont bénéficié. Ce label permet surtout de mobiliser la communauté éducative autour d'objectifs de développement durable. Il ne porte pas forcément sur le bâti, mais plutôt sur des questions pédagogiques. Néanmoins, lorsque les établissements tendent vers le troisième et dernier degré de labellisation, ils doivent mener une réflexion écologique profonde qui intègre les transformations du bâti.

Le financement de l'immobilier constitue la question la plus délicate pour notre réseau. L'AEFE, qui détient la responsabilité immobilière des 68 établissements en gestion directe (EGD), est en effet confrontée à une difficulté : depuis 2010, notre capacité d'emploi n'est plus reconnue par la loi ; nous sommes au contraire interdits d'emprunt, ce qui complique considérablement le développement et l'entretien de notre réseau, tout particulièrement du bâti.

Par conséquent, le développement et l'entretien du « réseau d'État » des EGD reposent à plus de 80 % sur le financement des familles. Le financement des établissements conventionnés et partenaires dépend pour sa part entièrement des familles.

En effet, tout le réseau d'enseignement français à l'étranger est payant. Les familles déboursent en moyenne 6 000 euros par an pour scolariser leur enfant. Cependant, ce coût varie beaucoup : il s'échelonne de quelques centaines d'euros pour les établissements comme celui de Madagascar, à plus de 40 000 euros pour le lycée de San Francisco.

Nous sommes donc obligés de constituer progressivement des fonds de réserve afin de pouvoir réaliser les financements immobiliers des EGD. Or cette obligation est très difficile à remplir compte tenu de l'inflation actuelle.

À l'égard des autres établissements, conventionnés ou partenaires, nous pouvons attribuer des subventions aux montants relativement peu élevés. Le budget total de subvention s'établit cette année autour de 15 millions d'euros, aussi bien pour la sécurité que pour l'aide au développement. Rapporté au nombre d'établissements, ce montant reste modéré.

Nous nous concentrerons donc aujourd'hui sur les EGD, puisque nous en sommes pleinement responsables. Odile Hagenmüller vous présentera la politique du bâti dans les EGD.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Vous nous avez indiqué le nombre d'élèves, mais quel est le nombre de professeurs ?

M. Olivier Brochet. – L'ensemble des personnels travaillant pour l'enseignement français à l'étranger s'élève à 40 000 ou 45 000 personnes environ. 11 000 d'entre elles travaillent directement pour l'agence, dont 5 000 fonctionnaires. Les 30 000 restantes sont recrutées localement par les établissements du réseau.

Mme Odile Hagenmüller, sous-directrice de l'immobilier de l'AEFE. – Les 68 EGD sont répartis dans 25 pays. Ces établissements d'enseignement général vont de la maternelle au secondaire et constituent un patrimoine d'environ 600 000 mètres carrés. Ils présentent plusieurs caractéristiques.

- Ils sont répartis partout dans le monde, avec une dominante au Maghreb et en Europe.

- Malgré quelques bâtiments très anciens, la majorité des EGD date des années 1970 et 2000.

- Leurs architectures s'adaptent et s'inspirent du local, mais conservent la marque d'une organisation des espaces « à la française ».

Les bâtiments sont souvent peu élevés et donc étalés sur les parcelles.

- Leur qualité technique est aujourd'hui plutôt moyenne ; leur composition spatiale est de bonne qualité, mais leur isolement est peu répandu.

- Les sites les plus anciens disposent d'une implantation prestigieuse et sont situés dans les meilleurs quartiers des villes.

M. Olivier Brochet. – Tout d'abord, les premières normes qui s'imposent à nous sont celles des pays d'implantation. Dans certains pays, elles sont plus exigeantes que les normes françaises alors que dans d'autres, elles sont plus faibles. Lorsqu'elles sont peu nombreuses, nous nous inspirons des normes françaises.

Ensuite, notre patrimoine est réparti dans des zones climatiques très diverses, allant de Stockholm à Niamey. Les établissements européens subissent une explosion des coûts liés à la crise énergétique. Le lycée de La Haye, par exemple, que j'ai visité à l'automne dernier, a vu sa facture d'énergie augmenter de 70 %. Cependant, beaucoup d'établissements ont plutôt des problèmes de climatisation et de refroidissement. Faire travailler les enfants par une chaleur intense est très coûteux et pose un problème à beaucoup d'établissements.

Notre approche doit aussi tenir compte de la capacité des EGD à effectuer des travaux intégrant les normes bioclimatiques des différents pays. Il faut trouver les équipes de construction et les matériaux correspondant à la fois aux normes en vigueur et à nos besoins. Chaque projet se révèle donc extrêmement complexe.

Toute la difficulté consiste à assurer, dans différents pays, en Afrique subsaharienne, au Maghreb ou au Moyen-Orient, des conditions de travail satisfaisantes pour les élèves. Ces derniers sont à la fois très à la pointe sur les demandes écologiques et expriment des attentes fortes et parfois contradictoires en termes de conditions de travail. Je pense notamment à la climatisation.

Supprimer la climatisation peut demander beaucoup de pédagogie. En septembre 2022, à Tunis, la rénovation des bâtiments permettant la suppression de la climatisation n'a pas bien fonctionné, créant de réelles tensions.

La qualité de l'air est également une question extrêmement sensible, notamment en Asie, dans des pays souvent très pollués. À Pékin, notre établissement dispose par exemple d'une purification de l'air permanente.

En Europe, les standards européens s'imposent à nos rénovations. Nous devons nous adapter lorsque les standards nationaux dépassent le standard français.

Ces problématiques nous obligent à adopter une approche globale.

Par ailleurs, nous devons présenter un schéma pluriannuel d'investissement, le SPSI, qui est un programme quinquennal. Nous en avons déjà proposé deux et en finalisons un troisième. Les deux premiers n'intégraient pas spécifiquement les questions relatives aux normes bioclimatiques, ce qui ne nous a pas empêchés d'en tenir compte dans nos réalisations. En revanche, le prochain SPSI intégrera une dimension écologique applicable à tous nos projets.

Mme Odile Hagenmüller. – Nous vous proposons d'illustrer ces propos par l'exemple du lycée français Charles Lepierre de Lisbonne, dont la rénovation comprenait les objectifs suivants : - permettre l'accueil de nouveaux élèves ; - réaliser un projet durable et sobre ; - redonner de la lisibilité au site ; - rationaliser l'utilisation de l'espace et en améliorer son usage.

Le lycée occupe une parcelle originelle de 22 000 mètres carrés située sur la colline de Campolide. Cette parcelle comprenait, avant la rénovation, des corps de bâtiment datant de 1952, de couleur brique avec des toitures en pente. L'éparpillement du site entraînait celui des fonctions, mais aussi une suroccupation des lieux, qui accueillent plus de 2 000 élèves de la maternelle à la terminale.

Les élèves subissaient également une très forte chaleur en été, provoquant des effets de serre et des éblouissements, ainsi qu'un grand froid en hiver. En outre, les espaces étaient très sonores et les bâtiments provisoires très inconfortables.

Nous avons lancé une consultation de maîtrise d'œuvre par concours puis sélectionné l'équipe Méandre ETC, un groupement de maîtrise d'œuvre et un bureau d'études franco-portugais. Notre maître d'œuvre mandataire est français.

Cette écoconstruction est fondée sur plusieurs axes : - la sobriété énergétique, avec une consommation inférieure à 90 kilowatts d'énergie primaire par mètre carré et par an ; - l'absence de climatisation ; - une conception bioclimatique due à l'orientation des bâtis et à la mise en place de protections solaires ; - le respect de la qualité de l'air et l'amélioration de sa circulation, avec un *free-cooling* dans les espaces pédagogiques ; - la construction de trois bâtiments neufs, afin d'agrandir les espaces pédagogiques ; - l'agrandissement des cours de récréation ; - l'amélioration de la visibilité du site ; - l'utilisation de matériaux biosourcés produits en circuit court : le liège, produit local phare, afin d'isoler les murs et les sols ; des pierres de façade sur les murs ; un béton d'origine que nous avons conservé ou reconstruit lorsque c'était nécessaire.

Notre consommation d'énergie primaire est aujourd'hui inférieure à l'objectif fixé. Cependant, elle ne répond pas encore aux objectifs européens fixés dans le cadre du Cap 2030 : nous devrions atteindre 30 kilowatts d'énergie primaire par mètre carré et par an.

Nous avons amélioré la circulation de l'air et minimisé l'effet de serre en installant des brise-soleil amovibles qui permettent d'atténuer les effets du soleil et de s'isoler du froid si nécessaire. Nous avons également installé des châssis fixes équipés de jalousies amovibles afin de faire circuler l'air la nuit, lorsque le bâtiment est fermé. Ce système permet d'emmagasiner de l'air frais en été. Pour éviter de recourir à la climatisation, des ventilateurs au plafond contribuent eux aussi à la circulation de l'air.

Nous avons également travaillé avec les utilisateurs, en mettant en place des ateliers leur permettant de s'approprier l'organisation de l'espace, les nouveaux équipements et la configuration des salles de classe.

Nous avons utilisé différents matériaux : le liège pour l'isolation des murs ; la brique, intéressante pour son inertie, pour la maçonnerie ; la pierre locale, qui vient de Lisbonne, plaquée sur les façades extérieures ; le liège également comme revêtement de sol afin d'améliorer la sonorisation des salles de classe. Le dessin des cours de récréation a aussi été entièrement repensé, afin notamment de mieux gérer l'infiltration de l'eau.

M. Olivier Brochet. – L'inauguration officielle aura lieu dans quinze jours, mais l'établissement est déjà en fonction depuis la rentrée dernière.

Bien que le SPSI ne fixe pas d'objectif bioclimatique global, nos dernières réalisations prennent cette dimension en compte. Je pense notamment à l'école maternelle du lycée français de Madrid qui, avec ses 600 élèves, est l'une des plus grandes du réseau : nous l'avons reconstruite sans climatisation. Trois ans après, le pari est réussi. Le travail des architectes s'est révélé efficace, alors qu'à l'origine, ce projet a suscité un fort scepticisme. Toutefois, les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des attentes.

Lorsque les établissements conventionnés se lancent, eux, dans des projets de rénovation, ces derniers sont menés en vue d'améliorer leurs conditions bioclimatiques. Le service immobilier de l'AEFE intervient dans ce cas comme conseil.

Parmi les projets concernant des établissements conventionnés, la reconstruction complète de celui de Djibouti s'annonce particulièrement innovante sur le plan bioclimatique. Compte tenu du climat, il n'est pas possible de couper complètement la climatisation, mais son usage sera drastiquement limité.

M. Jean-Marc Merriaux, directeur général de la Mission laïque française. – Je suis accompagné par Stéphanie Rabout, responsable du département immobilier du réseau MLF Monde, qui coordonne la politique immobilière de l'association.

Celle-ci existe depuis 120 ans. La Mission laïque française (MLF) est une association d'utilité publique autofinancée à 95 % et déterminée à participer à la politique publique mise en place par le gouvernement.

Nous gérons actuellement 32 établissements en pleine responsabilité : ils correspondent aux EGD de l'AEFE. De plus, nos 66 établissements partenaires constituent le réseau des établissements homologués, que nous accompagnons. Nous sommes présents dans 37 pays.

Je me centrerai sur les établissements en pleine responsabilité, qui sont répartis sur 32 sites en comptant notre siège parisien. Nous avons une particularité : nous sommes propriétaires de 12 % de ces sites. Les autres sont soit situés sur des terrains mis à disposition par les États via des accords bilatéraux ou des accords propres à la MLF, soit loués. Nous ne possédons pas la majorité des terrains. Cependant, nous avons la responsabilité propriétaire de l'ensemble des établissements.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Si je comprends bien, vous possédez l'établissement, mais pas forcément son terrain...

M. Jean-Marc Merriaux. – Exactement. Cependant, dans le cas d'un bail signé avec un État, nous pouvons être amenés à devoir rendre les établissements, et ce même si nous y avons effectué des investissements.

De plus, la gestion du patrimoine immobilier est primordiale dans l'association. Nous avons mené ces dernières années une politique volontariste afin d'accompagner chaque établissement.

Pour nous, une grande partie de la gestion patrimoniale doit s'effectuer au plus près du terrain. Nous avons ainsi créé en 2019 des directions régionales administratives, financières et immobilières qui étudient les spécificités réglementaires propres à chaque pays et à chaque réseau. Nous devons dès lors développer des compétences spécifiques à chaque territoire.

Nous avons également créé un département Achats et immobilier, dont Stéphanie Rabout, qui est architecte, est responsable depuis 2021.

Nous avons par ailleurs effectué des audits bâtementaires en nous appuyant sur des bureaux d'études locaux. Le diagnostic de l'ensemble de nos bâtiments a donné lieu à des préconisations puis à un plan d'action. Il concernait d'abord les enjeux sécuritaires, mais intégrait également des enjeux environnementaux. Nous avons mis en place des plans d'investissements sur une quinzaine d'années, afin de travailler à moyen terme sur ces enjeux immobiliers.

Nous avons en outre lancé des audits énergétiques dans tous nos établissements. Un bilan énergétique des consommations existantes a notamment été réalisé dans les établissements en pleine responsabilité, ainsi que des études de performance énergétiques, avec des préconisations d'équipement et de rénovation s'intégrant dans les enjeux du plan pluriannuel d'investissement.

Des estimations des travaux ont été réalisées pour prévoir les consommations futures et les potentiels retours sur investissement. En effet, à la différence de l'AEFE, la MLF est une organisation privée dotée d'une capacité d'investissement importante pouvant engendrer des retours sur investissement en cas de gains énergétiques.

Trois projets immobiliers sont en cours, qu'il s'agisse de construction ou de rénovation. Nous avons souscrit auprès de Proparco, une filiale de l'Agence française de développement, un prêt de 60 millions d'euros afin d'accompagner la construction des nouveaux établissements. Or, ce prêt est contraint par le respect d'un certain nombre de normes environnementales internationales. Proparco effectue un suivi très précis de notre application des normes définies dans la charte de prêt.

En revanche, nous avons reçu de Proparco une subvention de 2,5 millions d'euros pour nous accompagner dans la rénovation d'établissements préexistants.

Nous avons également recouru à des plans particuliers d'intervention pour plus de 60 % de nos établissements. Si nous travaillons toujours à leur mise en place, ce travail est terminé sur deux réseaux importants : les réseaux Maroc et Espagne.

Nous avons par ailleurs réalisé un audit énergétique complet du réseau libanais. Le Liban connaît une crise systémique, à la fois économique, sociale et environnementale. Le prix des fluides a augmenté de manière exponentielle. Cet audit énergétique visait donc à équiper l'ensemble des établissements libanais de panneaux photovoltaïques. Nous cherchons aujourd'hui des financements. L'AEFE a notamment prévu, dans le cadre des aides qu'elle peut attribuer aux établissements qu'elle conventionne, d'accompagner ces investissements lourds.

En 2021, nous avons construit un établissement scolaire neuf à Palma. Nous avons respecté la réglementation thermique et environnementale espagnole et étudions la possibilité d'équiper l'établissement de panneaux photovoltaïques.

De plus, nous avons construit un nouvel établissement à Rabat, le lycée français international André Malraux. Là encore, nous avons respecté l'ensemble des normes de performance environnementale. Nous possédons la certification environnementale HQE avec une labellisation de très haut niveau.

Plusieurs projets verront le jour dans les trois prochaines années. Le premier est situé à Séville. La dimension environnementale y a été primordiale dans le choix du projet architectural. Nous avons privilégié les circuits courts, qui représentent pour nous un enjeu important : en effet, nous rencontrons très souvent de grandes difficultés d'approvisionnement.

Si ces difficultés sont relativement faibles en Espagne, elles sont bien plus importantes concernant le projet d'Addis-Abeba par exemple, où il est extrêmement difficile d'importer des matériaux, ce qui engendre des coûts supplémentaires. Néanmoins, le projet d'Addis-Abeba bénéficiera de la certification environnementale Edge afin que nous respections les normes de performance internationales.

En outre, en Égypte, nous allons complètement reconstruire un établissement à Alexandrie. Là encore, cet établissement sera doté de la certification HQE et financé par Proparco.

Nous menons également des projets de développement et développons un modèle dans lequel les investisseurs construisent eux-mêmes l'établissement scolaire, puis nous octroient un mandat de gestion. Nous n'avons pas la responsabilité de la construction elle-même. Cependant, nous exigeons des investisseurs qu'ils respectent l'ensemble des normes environnementales. Ce fonctionnement s'applique notamment en Égypte ou au Maroc.

Ainsi, nos choix de partenariats intègrent la dimension environnementale. En fait, nous accompagnons de nombreux acteurs et sommes amenés à dispenser des services ou attribuer des aides afin qu'ils puissent respecter les spécificités de chaque établissement scolaire, à la fois en termes de programmation et d'enjeux environnementaux.

Par ailleurs, nous sommes une entité unique, capable de travailler sur tous les sites en conservant une vraie continuité, qu'elle soit d'ordre bâtiminaire ou environnemental. Nous ne sommes pas contraints par le maillage des collectivités territoriales et avons une visibilité totale, notamment sur l'enjeu des formes scolaires.

Ce dernier est central : comment associer les formes scolaires aux enjeux environnementaux ? La forme scolaire est essentielle pour offrir des environnements éducatifs adaptés aux contenus pédagogiques. Ses contraintes intègrent très fortement les enjeux environnementaux. Nous travaillons sur ces questions avec le ministère de l'éducation nationale, qui possède un département dédié et un site, Archiclasse, qui offre un accompagnement spécifique et un panel de solutions aux collectivités et aux acteurs du bâtiment, notamment sur les questions environnementales.

M. Ronan Le Gleut. – Les établissements d'enseignement français à l'étranger scolarisent des Français, mais aussi des jeunes originaires des pays d'implantation et des élèves de nationalités tierces. Ils entrent ainsi en concurrence avec les lycées américains ou les établissements locaux. Dans ce contexte, la prise de conscience environnementale par les parents ou les enfants devient-elle un critère de concurrence parmi d'autres ? Le Quai d'Orsay avait inventé il y a une dizaine d'années le label « Ambassades vertes ». Peut-on imaginer la création d'un label « Lycées français verts », par exemple dans le cadre de la stratégie du prochain SPSI ?

M. Yan Chantrel. – Je remercie le président et la rapporteure d'avoir permis d'inclure dans cette mission sur le bâti scolaire le réseau des établissements situés hors de France.

J'aimerais appuyer la principale problématique soulevée par le directeur général de l'AEFE, à savoir l'impossibilité d'emprunter, qui constitue un frein non négligeable à l'action de l'agence. Le Sénat a initié lors du dernier vote du budget un amendement, adopté à l'unanimité, afin de lever cette interdiction d'emprunt. Malheureusement, l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 a empêché son adoption définitive.

En revanche, certaines problématiques spécifiques m'interpellent, notamment le non-respect des normes de sécurité. L'établissement Charles de Gaulle à Londres a récemment été étrillé dans la presse, car il ne respecterait pas les normes de sécurité britanniques. Pourriez-vous nous apporter des éléments plus précis ?

Par ailleurs, dans certains pays, l'Italie par exemple, les politiques locales permettent aux élèves de ne pas aller en cours durant les épisodes caniculaires. Or, ces règles ne s'appliquent pas forcément aux établissements français. Comment, dès lors, vous adaptez-vous aux politiques locales tout en maintenant la continuité de l'enseignement ?

Mon collègue Ronan Le Gleut a évoqué l'importance déterminante de la qualité des infrastructures des EGD vis-à-vis des établissements concurrents. J'ai pu visiter des lycées concurrents ou partenaires disposant de locaux flambant neuf et de bâtiments sportifs très performants. Il me semble essentiel de pouvoir répondre à ces offres concurrentes.

Par ailleurs, vous fournissez une forme de soutien aux établissements que vous ne gérez pas directement. Serait-il possible de prévoir une forme de conventionnement traitant des questions énergétiques dans une optique durable, dans les accords que ces établissements signent avec l'AEFE ? Il s'agirait d'exiger d'eux le respect de certaines normes

environnementales. Si de telles dispositions n'existent pas à l'heure actuelle, pensez-vous les adopter à l'avenir ?

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Je reviens sur la question des normes. Selon les pays, celles-ci sont plus ou moins exigeantes qu'en France. Dans les cas où elles le sont moins, la norme appliquée est-elle celle du pays ou la nôtre, si tant est que les moyens permettant de l'appliquer soient réunis ?

Comment, par ailleurs, faites-vous pour juxtaposer les normes de la maternelle, du primaire, du collège et du lycée dans un seul et même établissement ? Quelles sont les normes de sécurité appliquées dans des pays peu exigeants en la matière ? Et enfin, quelles sont les normes concernant les toilettes, notamment dans les écoles maternelles ? Ce sujet revient régulièrement dans nos travaux.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – L'exemple du lycée de Lisbonne m'a semblé assez inspirant. Ne peut-il pas servir de modèle pour des établissements situés en France ? Des échanges d'expérience ont-ils lieu avec le ministère de l'éducation ?

M. Olivier Brochet. – Concernant la question de M. Le Gleut, le bâti est en effet un élément de concurrence important : il faut donc investir non seulement dans la maintenance ou la croissance, mais dans la rénovation et la complémentarité de l'offre. Beaucoup d'EGD sont situés en centre-ville : leur bâti est contraint par le manque de place. Il n'est pas possible d'intégrer, par exemple, une piscine à l'établissement de Lisbonne.

Nous faisons attention, lors des rénovations ou des constructions, à la beauté des bâtiments et à leur qualité architecturale. Nos lycées participent en effet de l'image de la France à l'étranger. Néanmoins, par rapport à d'autres critères de sélection comme l'existence d'une piscine ou d'un stade, l'environnement m'apparaît comme moins déterminant. En revanche, nos élèves et nos équipes pédagogiques sont très attentifs aux questions environnementales et sont mobilisés sur ces sujets. Concernant le bâti lui-même, les gens sont surtout attentifs à sa dimension écologique lorsque la construction est neuve.

M. Jean-Marc Merriaux. – Les situations varient beaucoup d'un territoire à un autre. Dans nos établissements, nous avons une majorité d'élèves locaux, étrangers. L'importance du critère environnemental dépend aussi de la maturité écologique des familles dans les pays concernés. En revanche, les établissements de l'AEFE scolarisent une part plus importante d'élèves français. Il ne faut donc pas sous-estimer la conscientisation de la question environnementale dans les différents pays, car elle conditionne les exigences des familles et des élèves dans ce domaine.

Nous avons récemment consacré une étude marketing au positionnement de nos établissements : si la question du bâti est évidemment importante, son infrastructure compte beaucoup plus que sa dimension environnementale. Toutefois, les positions évoluent. Nous développons par exemple un nouveau complexe sportif dans notre établissement de Dallas, ville où la climatisation est utilisée en permanence. Or ce complexe en sera dépourvu et sera totalement ouvert sur l'extérieur. Il reposera sur un principe d'aération naturelle.

Ainsi, des prises de conscience se manifestent, sous notre influence, mais pas seulement. Notre système repose sur des partenariats public-privé : nos partenaires intègrent eux aussi les questions environnementales. Il faut faire preuve de pédagogie pour que cette conscientisation impacte les parents à moyen et à long terme.

M. Olivier Brochet. – Je réponds simultanément à M. Chantrel et à Mme la rapporteure sur la question des normes.

Tout d’abord, toutes les normes locales doivent être appliquées. Lorsqu’elles nous paraissent trop basses, nous appliquons les normes françaises, à moins que celles-ci soient trop difficiles à mettre en œuvre. Pour autant, nous appliquons systématiquement les normes de sécurité françaises, qui constituent pour nous un minimum que les normes locales viennent parfois excéder.

S’agissant du lycée de Londres, la situation est très particulière : ce ne sont pas tant les normes que les procédures de sécurité qui ont fait défaut. Nous appliquons les normes, mais les procédures que demandait l’*Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills* (Ofsted) n’ont pas suffisamment été mises en œuvre. Nous sommes en train de corriger le problème.

Quant aux adaptations d’horaires ou de calendrier, nous y réfléchissons bien sûr. Elles sont déjà mises en œuvre dans les pays les plus chauds. Les élèves de maternelle et de primaire peuvent ainsi commencer très tôt le matin. Concernant le secondaire, la charge des emplois du temps rend les changements plus difficiles. Contrairement aux autres systèmes éducatifs, les élèves auront toujours des cours l’après-midi. Néanmoins, nous pouvons nous adapter. Par exemple, à Tunis, nous pourrions revoir le calendrier scolaire et débiter l’année plus tardivement en septembre afin d’éviter les très fortes canicules. Ces mesures n’empêchent pas de mener une réflexion sur les bâtiments eux-mêmes.

Je ne reviens pas sur la question du financement de l’agence.

Je ne sais pas si nous pourrions ajouter aux règles d’homologation des normes précises sur la question environnementale. Nous faisons déjà respecter des normes touchant au bâti, à la taille des classes, à la cour de récréation, etc. Il me paraît difficile, sur la question environnementale, d’adopter des règles strictes.

En revanche, nous serions favorables à une politique d’incitation et de soutien aux établissements conventionnés homologués, qui leur permettrait d’obtenir une subvention spécifique lorsqu’ils sont engagés dans un processus immobilier. Nous touchons actuellement deux types de subventions. Les 15 millions d’euros évoqués précédemment correspondent à des subventions de sécurité, finançant par exemple l’installation de portiques, de sas, etc. Mais nous touchons également des subventions de développement, afin de renforcer l’attractivité des établissements. Nous pourrions mettre en place, si l’État nous en donnait les moyens, une subvention concernant l’amélioration du bâti scolaire dans une optique environnementale. Nous saurions la mettre en œuvre et elle aurait sans doute un effet immédiat puisque les établissements y trouveraient leur intérêt.

Jean-Marc Merriault évoquait le cas libanais : nous disposons d’une enveloppe spécifique à cet égard. Dans la loi de finances a été votée une aide de 10 millions d’euros pour le Liban, dont 7,5 millions sont consacrés à un programme de soutien à l’électrification solaire des 55 établissements libanais du réseau. Ces derniers sont soit conventionnés, soit partenaires. Avec le soutien de l’ambassade, ces 7,5 millions éviteront d’acheter du pétrole pour avoir de l’électricité. Ils permettront également de dégager des marges afin de payer les professeurs en dollars de sorte qu’ils restent dans l’établissement. Nous utilisons ainsi le levier du développement durable pour avoir un impact immédiat sur le renforcement structurel des établissements libanais.

La question des toilettes est effectivement très sensible, en particulier dans les écoles maternelles. Nous y prêtons attention lors des projets de rénovation ou de construction. Je vous invite à visiter l'école maternelle de Madrid où nous avons notamment installé des toilettes entre deux salles de classe.

Concernant le lycée de Lisbonne, nous n'avons pas eu à ma connaissance d'échange particulier avec le ministère de l'éducation nationale. Certes, depuis la loi du 28 février 2022, le réseau et l'agence sont décrits comme des laboratoires pédagogiques pour le compte du ministère, en particulier dans le domaine linguistique. La politique linguistique de nos établissements est bien plus avancée qu'en France. Néanmoins, sur la question immobilière, nous n'avons pas de référence de cette nature. Des échanges peuvent exister, mais notre réseau est « cousu main ». Il n'a donc rien à voir par exemple avec le réseau francilien, dont s'occupait auparavant Odile Hagenmüller.

Mme Odile Hagenmüller. – Le ministère n'est pas constructeur des bâtiments techniques. Il peut formuler des préconisations, comme l'a d'ailleurs fait sa cellule Bâti scolaire. Il n'existe cependant pas de référentiel absolu en matière de construction des bâtiments : c'est le rôle des collectivités.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Il pourrait être intéressant de faire remonter vos expériences à la cellule Bâti scolaire, puisqu'ils produisent des guides.

Mme Odile Hagenmüller. – Tout à fait. C'est prévu.

Concernant les toilettes des bâtiments scolaires, aucune règle ou préconception n'existe. Nous nous basons sur le code de la construction et de l'habitation et sur le code du travail, car ils présentent les meilleures références sur ce sujet. La réalisation technique, elle, suit les règles de l'art : l'ouvrage doit contenir des évacuations, etc. Le sujet des toilettes revenant toujours, nous les rénovons très régulièrement.

M. Olivier Brochet. – Nous devons sans cesse améliorer la qualité de l'accueil. La maternelle est la porte d'entrée dans le système éducatif français : les familles comparent les établissements à ce moment-là. Nous devons donc y concentrer nos efforts, même s'il est possible de « récupérer » des élèves par la suite.

Les deux tiers des élèves de nos établissements sont étrangers, et une grande partie d'entre eux vient de familles non francophones. La francophonie se crée ainsi à la maternelle. Or, celle-ci est devenue très concurrentielle. L'école maternelle française n'est plus considérée d'office comme la meilleure du monde ; de très bons systèmes existent ailleurs. Or, l'immobilier est souvent le point faible de nos établissements.

M. Jean-Marc Merriaux. – L'alimentation des toilettes soulève également un enjeu d'utilisation des eaux, et notamment des eaux de pluie. Nous y travaillons par exemple à Addis-Abeba.

Pour revenir sur la hiérarchie des normes, Proparco nous demande obligatoirement d'obtenir les normes internationales, à savoir HQE, Edge et BREEAM. Selon le pays, nous devons nous conformer à l'une de ces normes.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Ces normes sont-elles liées systématiquement au bâti scolaire ou à la construction ?

M. Jean-Marc Merriaux. – Elles sont liées à la construction, mais tout un volet concerne la dimension environnementale. La norme HQE, en particulier, intègre très fortement cette notion.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Quand vous sollicitez un emprunt, devez-vous prouver que vous respectez ces normes ?

M. Jean-Marc Merriaux. – Oui, d'autant qu'un suivi très fin et contraignant a lieu ensuite, qui comprend des rendus, des visites de chantiers, etc. La suite de l'emprunt en dépend. Nous sommes donc obligés de respecter ces normes.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Malgré les contraintes, vous semblez rénover beaucoup d'établissements. Combien d'établissements sont concernés ?

Mme Odile Hagenmüller. – Nous rénovons rarement complètement un site en une fois. Les 62 EGD sont disposés sur 102 sites. Nous réparons et entretenons très souvent les bâtiments. Nous nous assurons de leur propreté, mais ces interventions ne sont pas toujours très consistantes. De même, elles ne prennent pas en compte l'ensemble des aspects bâtimentaires.

M. Olivier Brochet. – D'après les précédents SPSI, nous avons affecté entre 100 et 150 millions d'euros à des travaux lourds de construction ou de rénovation. Nous travaillons sur le prochain SPSI. Nous en sommes encore au stade des demandes, puis nous examinerons le budget. Idéalement, nous aurions besoin de 300 millions d'euros sur cinq ans. Évidemment, nous en obtiendrons beaucoup moins. Si nous devons toujours travailler en fonction de la capacité d'augmentation des fonds de roulement des établissements, nous dépasserions difficilement les 70, 80 ou 100 millions d'euros, puisque nous ne pourrions pas demander un effort supplémentaire aux familles.

Mme Odile Hagenmüller. – Durant le premier SPSI, nous avons mené une quarantaine d'opérations pour 195 millions d'euros. Le second s'élevait à 110 millions d'euros pour 23 opérations qui n'ont pas toutes été mises en œuvre et ne sont pas toutes terminées.

M. Olivier Brochet. – Compte tenu de nos difficultés de financement et de la soutenabilité de l'établissement, nous sommes obligés de découper les projets par tranches successives. Ils durent ainsi quinze ou vingt ans et sont plus onéreux. Le problème étant qu'à la fin du SPSI, beaucoup d'opérations sont toujours en cours ou pas encore engagées.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – En France, les communes ouvrent de plus en plus souvent l'accès aux écoles en dehors du temps scolaire. Cette évolution est-elle également à l'œuvre dans certains pays d'implantation ?

M. Olivier Brochet. – L'accès aux établissements dépend beaucoup des conditions de sécurité du pays en question. Au Sahel, par exemple, il est limité au maximum ; nos bâtiments sont de plus en plus protégés. Cela dit, traditionnellement les établissements sont ouverts aux associations sportives. La nouvelle piscine du lycée de Casablanca prévoit par exemple une location aux associations le soir et le week-end afin de diminuer son coût de fonctionnement. Ce n'est pas une source de revenus majeure, mais elle peut aider les établissements à la marge. Nous essayons d'ouvrir les piscines aux associations, car ce sont des structures très coûteuses.

M. Jean-Marc Merriaux. – Nous créons actuellement un établissement à Séville. Lors des négociations avec la région et la municipalité, nous avons obtenu un prix très intéressant, à condition que le lieu soit ouvert sur la ville. Le projet est un Centre français d'innovation et de technologie situé au cœur de l'ancien espace de l'Exposition universelle de 1992, au sein duquel nous allons créer un établissement scolaire. Il comprendra un fab lab, un incubateur de sociétés et d'autres lieux ouverts. Nous voulons créer un continuum, avec notamment des formations en STEM (*science, technology, engineering, mathematics*). La maternelle présente cependant une contrainte, de même que la gestion des flux.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Je vous remercie pour ces informations. Le débat pourra encore se prolonger si vous avez de nouveaux éléments à nous transmettre.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 14 h 50.

Mardi 28 mars 2023

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition des représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF)

– **Mmes Marie-Pierre Mouton, présidente du conseil départemental de la Drôme, présidente de la commission Éducation, sport et culture de l'ADF, Marie Cieters, vice-présidente du conseil départemental du Nord, chargée de l'éducation et des collèges, Cécile Dumoulin, vice-présidente du conseil départemental des Yvelines, chargée des collèges et du numérique scolaire, Nathalie Léandri, vice-présidente du conseil départemental des Hauts-de-Seine, chargée de l'éducation et du numérique éducatif, et M. Éric Ferrère, vice-président du conseil départemental de La Réunion, délégué aux travaux bâtimentaires et à la valorisation du patrimoine**

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Cette semaine, le programme de notre mission d'information est consacré aux représentants des associations d'élus. Nous commençons cette séquence décisive de nos travaux par l'échelon départemental.

Je remercie l'Assemblée des départements de France (ADF) de participer à cette audition et souhaite la bienvenue à Mme Marie-Pierre Mouton, présidente du conseil départemental de la Drôme, présidente de la commission Éducation, sport et culture de l'ADF, accompagnée de M. Stéphane Magnin, directeur des bâtiments ; à Mme Marie Cieters, vice-présidente du conseil départemental du Nord, chargée de l'éducation et des collèges, accompagnée de M. Philippe Bertout, directeur des bâtiments ; à Mme Cécile Dumoulin, vice-présidente du conseil départemental des Yvelines, déléguée aux collèges et au numérique scolaire, accompagnée de M. Benoît Gars, directeur général adjoint chargé de la ville, du patrimoine et de la construction ; à Mme Nathalie Léandri, vice-présidente du conseil départemental des Hauts-de-Seine, chargée de l'éducation et du numérique éducatif, accompagnée de M. Pol Creignou, directeur général adjoint chargé de l'éducation, de la

maintenance et de la construction et de Mme Sandrine Le Morvan, chargée des relations institutionnelles et parlementaires ; à M. Éric Ferrère, vice-président du conseil départemental de La Réunion, délégué aux travaux bâtimentaires et à la valorisation du patrimoine ; à Mme Marylène Jouvien, responsable des relations avec le Parlement à l'ADF ; à Marion Nahant, conseillère chargée de l'éducation à l'ADF ; et à Édouard Guillot, conseiller chargé de l'environnement à l'ADF.

Je salue la présence de M. Ferrère en visioconférence : notre mission d'information souhaite intégrer les problèmes spécifiques aux outre-mer à sa réflexion. En outre, nous entendrons prochainement le directeur du Centre d'innovation et de recherche du bâti tropical (Cirbat), ainsi que la directrice du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de La Réunion. Nous conduirons également des auditions avec les recteurs de certaines académies ultramarines.

Notre objectif est non seulement d'évaluer les besoins de rénovation des écoles, des collèges et des lycées liés à la transition écologique, mais aussi d'identifier les défis - notamment juridiques et financiers - de cette rénovation pour les collectivités territoriales, et, surtout, d'évaluer l'efficacité de l'accompagnement des élus locaux, notamment leur accès à l'information et à l'expertise.

Je rappelle également que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport, et que son enregistrement vidéo sera accessible sur le site du Sénat.

Un questionnaire vous a été adressé en amont de cette réunion : nous n'aurons vraisemblablement pas le temps d'épuiser cet après-midi tous les sujets qu'il comporte, mais vous pourrez nous adresser par la suite des éléments écrits qui enrichiront notre réflexion.

Avant de vous donner la parole, notre rapporteure, Nadège Havet, va vous poser une première série de questions.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Nous avons besoin de votre éclairage pour aborder notre sujet du point de vue très concret des élus départementaux.

Tout d'abord, quels sont, au vu des enjeux écologiques, énergétiques et climatiques actuels, les principaux besoins des collèges en matière de bâti scolaire et les opérations de réhabilitation les plus urgentes ?

Compte tenu des travaux déjà effectués à ce jour dans ce domaine, quelle est la proportion de collèges nécessitant une réhabilitation pour se conformer aux règles fixées par le décret dit « tertiaire » de 2019, qui vise à diminuer les dépenses liées à l'énergie et à mieux affronter les périodes de forte chaleur ? Le coût de ces opérations a-t-il été évalué ?

Mme Marie-Pierre Mouton, présidente du conseil départemental de la Drôme, présidente de la commission Éducation, sport et culture de l'ADF. – Les lois de décentralisations ont 40 ans : à l'époque, les conseils départementaux ont récupéré des bâtis qui se trouvaient dans un état vétuste. Ainsi ont-ils dû multiplier les remises à niveau des collèges : depuis 1982, le budget de réhabilitation et de construction a été multiplié par cinq – la Cour des comptes a d'ailleurs dressé un bilan positif de notre action.

Nous sommes très attentifs au bien-être des collégiens. De plus, nous abordons les réhabilitations et les constructions avec le souci de répondre au défi de la transition écologique. Nous avons ainsi élaboré un référentiel collège, conçu en coopération avec la communauté éducative. Je suis sûre que mes collègues ont adopté une démarche similaire pour construire le collège de demain.

Je rappelle que les collèges comprennent aussi des gymnases et des internats. À la transition écologique s'ajoute une transition sociétale : nos jeunes n'ont pas la même idée du confort que nous et il a fallu nous adapter. Nous élaborons donc des espaces fonctionnels et modulables, dans la limite des contraintes qui nous sont imposées par l'environnement du bâtiment. Nous sommes également attentifs à la qualité des matériaux, qui sont souvent biosourcés. Le volet énergétique occupe, lui aussi, une place importante, avec les plans d'isolation, la performance énergétique ou le suivi des consommations, entre autres. L'un des derniers collèges construits par le conseil départemental est tapissé de panneaux photovoltaïques sur 700 mètres carrés. Nous n'avons pas attendu la crise énergétique pour réfléchir aux économies possibles sur nos dépenses de fonctionnement !

L'année dernière, nous avons reçu un guide du bâti scolaire, élaboré par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. C'est bien là le problème : celui-ci a été écrit dans les bureaux des ministères, loin de la réalité du terrain. Il faut tenir compte de la diversité des territoires : par exemple, on n'utilise pas les mêmes matériaux partout. Je suis dubitative sur cette démarche qui, par ailleurs, nous met souvent en porte-à-faux vis-à-vis de la communauté éducative.

Enfin, les collectivités territoriales ne disposent plus de marge de manœuvre financière. Des plans pluriannuels d'investissement s'imposent, eu égard au coût de construction d'un nouveau collège – entre 25 et 30 millions d'euros. Les aides sont parfois insuffisantes. Certes, nous pouvons recourir au fonds vert, mais il faut souvent répondre aux appels à projets en quinze jours : c'est trop court, à moins de disposer d'un dossier déjà ficelé.

Mme Marie Cieters, vice-présidente du conseil départemental du Nord chargée de l'éducation et des collèges. – Beaucoup de choses ont déjà été dites. Le Nord est un département hors normes, avec 202 collèges publics, qui comptent 882 logements de fonction. La question de la transition écologique est au cœur de nos préoccupations.

Outre des crédits alloués à la rénovation et à la reconstruction, une enveloppe spécifique, consacrée aux gros entretiens de rénovation (GER) s'inscrit dans la démarche Nord durable et vise à favoriser l'étanchéité et l'isolation des toitures-terrasses, le déploiement de la gestion technique des bâtiments (GTB) pour l'ensemble des collèges, l'installation de panneaux solaires et photovoltaïques pour développer l'autoconsommation lorsque cela est possible, ou encore le remplacement de l'éclairage des salles de classe par des LED.

Nous avons eu recours à un contrat de performance énergétique (CPE) au profit de quatre collèges de l'Avesnois, en vue de réaliser des économies substantielles. La moyenne d'âge de nos établissements est de 27 ans. Nous visons le label haute qualité environnementale (HQE) pour toute nouvelle opération : par exemple, un collège en cours de construction à Cambrai bénéficiera d'une ossature en bois.

Nous devons encore réhabiliter une quarantaine de collèges afin d'améliorer leur performance énergétique.

M. Philippe Bertout, directeur des bâtiments du conseil départemental du Nord. – La moitié de nos collèges ont été reconstruits et environ 60 d’entre eux ont fait l’objet d’une réhabilitation lourde. Afin de nous conformer aux dispositions du décret « tertiaire » applicables en 2030, nous visons un gain de 5 %, soit 7 millions de kilowatts sur notre consommation annuelle. Les 30 derniers collèges reconstruits ont fait l’objet d’une certification HQE.

Une concertation avec la communauté éducative précède toute opération de rénovation ou de reconstruction. Un collège n’est pas un objet monolithique et le modèle n’est pas unique : il faut l’adapter aux contraintes locales et aux besoins des équipes. En outre, la rénovation énergétique ne doit pas être dissociée du reste du projet. Les pratiques éducatives et les effectifs des collèges évoluent : cela suppose un minimum d’adaptations fonctionnelles, notamment pour l’accueil des élèves handicapés. C’est pourquoi nos projets reposent rarement sur les seules opérations de rénovation thermique. En moyenne, le budget d’une réhabilitation importante se décompose ainsi : un tiers pour l’amélioration énergétique du bâtiment, un autre pour les adaptations fonctionnelles et le dernier tiers pour la mise aux normes.

Prétendre aux financements du fonds vert suppose d’avoir mené des études techniques préalables, mais encore faut-il en avoir les moyens, sinon le dossier n’est pas éligible. De plus, les délais de réponse sont très courts : cela pose un problème réel aux petites collectivités territoriales, qui ne disposent pas des moyens techniques et humains suffisants. En ce qui nous concerne, nous avons déjà engagé plusieurs diagnostics, qui nous avaient permis d’identifier des collèges prioritaires : sans cela, nous n’aurions pas pu réagir aussi rapidement.

Mme Marie Cieters. – C’est un vrai problème. Certes, ce sont des dispositifs intéressants, mais ceux-ci ne portent que sur l’amélioration thermique des collèges, alors que nous devons aussi gérer les autres aspects fonctionnels des bâtiments.

M. Philippe Bertout. – Entre 2021 et 2023, notre facture énergétique est passée de 11 millions d’euros à 35 millions d’euros.

Mme Cécile Dumoulin, vice-présidente du conseil départemental des Yvelines, chargée des collèges et du numérique scolaire. – Le département des Yvelines compte 115 collèges, soit 760 000 mètres carrés et 82 % de notre patrimoine bâti.

Nous n’avons pas attendu les préconisations du décret « tertiaire » pour mener des actions importantes en faveur de la sobriété énergétique ; je pense au maintien du chauffage à 19 degrés, à la modernisation de nos installations de chauffage ou encore au raccordement des collèges au réseau de chaleur urbaine. Ainsi, notre consommation énergétique a été réduite de 17 % entre 2017 et 2022. Nous avons mené un audit entre 2020 et 2021 : 79 collèges avaient besoin d’une rénovation thermique. Nous avons pour objectif de faire de 15 collèges des bâtiments très peu énergivores, pour un montant de 750 millions d’euros. Entre 65 et 70 collèges seront équipés de toitures solaires, pour un coût de 10 millions d’euros : ce type d’opération permet un retour sur investissement rapide. En outre, 24 établissements bénéficieront d’un CPE portant sur la rénovation du système de chauffage et de ventilation, pour 35 millions d’euros, ce qui permettra de diminuer la consommation énergétique de 24 %.

Cela dit, 50 collèges doivent encore être rénovés. Nous avons adopté une approche globale : en plus du référentiel sur l’écologie, un référentiel fonctionnel a aussi été

élaboré. D'ici à la fin du mandat, une dizaine de collèges seront réhabilités, pour un montant de 80 millions d'euros. La rénovation totale de tous les établissements coûterait 400 millions d'euros.

Nous avons également lancé un plan de végétalisation des cours de récréation pour 50 collèges, à hauteur de 80 millions d'euros.

Grâce à ces mesures, nous atteindrons les objectifs qui nous ont été assignés pour 2030. Le conseil départemental des Yvelines dispose de ressources importantes : notre budget d'investissement s'élève à 420 millions d'euros pour l'année 2022. Toutefois, je rejoins mes collègues : il est difficile de mobiliser les crédits du fonds vert, qui sont insuffisants - seulement 4,2 millions d'euros pour le département en 2023. Plutôt que de répondre à des appels à projets, je plaide en faveur d'une contractualisation de nos relations avec l'État : une telle approche renforcerait nos politiques et nous permettrait d'atteindre les objectifs qui nous ont été fixés.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Vous avez évoqué le recours à un CPE. Celui-ci vise-t-il à l'achat de matériel domotique ?

Mme Cécile Dumoulin. – Le CPE porte sur la rénovation des systèmes de ventilation, de chauffage et d'éclairage. Les titulaires du marché assurent à la fois les investissements et la maintenance.

Mme Nathalie Léandri, vice-présidente du conseil départemental des Hauts-de-Seine, chargée de l'éducation et du numérique éducatif. – Nous retrouvons dans les Hauts-de-Seine de nombreux éléments déjà évoqués à propos des Yvelines. Notre département compte 93 collèges, qui représentent les trois quarts du bâti du conseil départemental. Nous avons dix projets de bâti neuf, pour une somme de 500 millions d'euros engagée jusqu'en 2028, avec des gains attendus de consommation énergétique pouvant atteindre 54 %. En moyenne, nous attribuons 35 millions d'euros par collège, avec un référentiel de HQE.

Depuis 2019, nous avons initié les CPE dans 62 collèges. Le retour sur investissement est considérable : la consommation énergétique, qui avait baissé de 10 % il y a trois ans, baisse aujourd'hui de 30 %, et nous sommes confiants pour l'objectif fixé en 2031.

Pour nos 21 collèges les plus énergivores, une somme de 150 millions est programmée. Nous nous interrogeons sur le fait de démolir pour reconstruire et penchons plutôt pour le déploiement des énergies renouvelables. Les investissements doivent avoir lieu à plus long terme, pour des performances satisfaisantes en 2040 : nous ne devrions pas avoir à réinvestir tous les dix ans.

Pour 34 collèges, des îlots verts sont prévus d'ici à 2028, avec la végétalisation des cours. Cette dernière concourt au bien-être tant des élèves que des équipes éducatives, qui doivent pouvoir vivre correctement dans un bâti dont l'état est parfois catastrophique, comme Mme Marie-Pierre Mouton l'a rappelé.

Il faut penser à la communication et à la sensibilisation. Nous devons également parler des démarches comportementales, qui peuvent très rapidement conduire à des baisses de consommation de 20 %. Quelques collèges participent à l'expérimentation du challenge Climat, usages, bâtiments enseignement scolaire (Cube.S). Nos agents doivent être formés

pour mieux gérer le chauffage, la lumière dans les bâtiments, notamment avant les week-ends ou les vacances scolaires. De petits gestes très simples, tant des élèves que des enseignants, peuvent faire baisser la consommation : il suffit d'initier ces pratiques au quotidien.

M. Pol Creignou, directeur général adjoint chargé de l'éducation, de la maintenance et de la construction au conseil départemental des Hauts-de-Seine. – Les investissements dans ce que nous appelons les « CPE système » sont utiles pour baisser les consommations dans environ les trois quarts du patrimoine, le plus performant, souvent le plus récent – mais un collège ayant un siècle peut aussi être très performant. Pour ceux-là, changer les fenêtres, installer des ampoules LED, ou intervenir sur la ventilation et le chauffage coûte moins d'un million d'euros par collège. En trois ans, les économies sont substantielles, la consommation énergétique baissant de l'ordre de 30 % ; en y ajoutant l'amélioration des comportements d'usage, on peut tendre vers des baisses de 40 %.

En revanche, pour le quart restant de notre patrimoine, il faut des investissements colossaux. Nous nous interrogeons : cet argent public est-il investi à bon escient, alors que les retours sur investissement sont de l'ordre d'un siècle ? Il faut non seulement prendre en compte l'énergie, mais aussi le bas-carbone ; or reconstruire ces collèges entraînerait des impacts carbone importants. Diriger ces investissements vers de la production d'énergies renouvelables serait peut-être plus pertinent. Aujourd'hui, le système favorise les travaux mais non la production d'énergies renouvelables. Le photovoltaïque est une possibilité pour environ un tiers de notre patrimoine, mais le potentiel géothermique est extrêmement important en Île-de-France, notamment dans l'Ouest parisien. Nous investissons entre 150 et 200 millions d'euros pour un quart de nos collèges : ne vaudrait-il pas mieux diriger ces financements vers de la production locale d'énergies renouvelables, comme la géothermie, quitte à faire des travaux plus modestes sur un patrimoine énergivore ?

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Qu'est-ce que le projet Cube.S ?

Mme Nathalie Léandri. – C'est un projet national très intéressant, qui permet d'impliquer les élèves, pour savoir où en est leur consommation. Cela désigne le « challenge Climat, usages, bâtiments enseignement scolaire » ; c'est une version scolaire du Concours usages bâtiment efficace (Cube) national, porté par l'Institut français pour la performance du bâtiment (Ifpeb).

Nous avons apporté un soutien logistique, avec par exemple des thermomètres pour mesurer la température des classes le matin, le soir, au retour des vacances ou des week-ends. Le dispositif est récent : peu de collèges ont participé cette année, mais les résultats sont très parlants, ce qui permettra à d'autres collèges de s'approprier ce dispositif.

M. Pol Creignou. – Le dispositif fonctionne à partir d'une simulation de consommation énergétique du collège et d'une mesure de sa consommation réelle. On peut réaliser entre 35 % et 45 % d'économies d'énergie, uniquement à l'aide de mesures comportementales. L'idée est moins d'obtenir un résultat chiffré que de classer les collèges entre eux, par rapport à un objectif théorique.

Mme Marie-Pierre Monier. – Cube.S comporte un volet comportemental mais également un volet d'amélioration pour les collectivités, avec des actions d'exploitation de maintenance, d'amélioration de pilotage allant jusqu'au commissionnement complet des équipements et maîtrise d'ouvrage. Ce volet concernant les collectivités vous semble-t-il à la hauteur des ambitions ?

M. Pol Creignou. – Nous avons mis ce volet en place dans nos contrats de performance énergétique système : les installations sont renouvelées en réalisant les améliorations nécessaires. Aujourd’hui, nous avons un pilotage et une surveillance à distance des consommations comme des températures.

M. Benoît Gars, directeur général adjoint chargé de la ville, du patrimoine et de la construction du conseil départemental des Yvelines. – Dans le cadre des programmes de gros entretien et de renouvellement des systèmes de chauffage ou de ventilation, et non uniquement dans le cadre des CPE, nous intégrons la question de la gestion technique du bâtiment, avec des outils de pilotage intégrés.

M. Éric Ferrère, vice-président du conseil départemental de La Réunion, chargé des travaux bâtiments et de la valorisation du patrimoine. – À La Réunion, sur 78 collèges publics, seuls 3 collèges utilisent un chauffage électrique. Ces collèges se situent dans la zone des Hauts de l’île, où les températures descendent parfois assez bas entre les mois d’avril et de septembre. Il y a le collège Alsace-Corré, dans la commune de Cilaos, le collège Michel-Debré, dans la commune du Tampon, et le collège Gaston-Crochet à La-Plaine-des-Palmistes.

Le patrimoine départemental des collèges constitue un parc immobilier vieillissant : le plus ancien collège de La Réunion a été construit en 1874. Sur l’île, 62 collèges ont été construits avant 1997, 4 ont été construits entre 1997 et 2000, et 12 ont été construits après les années 2000. La plupart des bâtiments construits avant 1997 contiennent de l’amiante. La réhabilitation de ces bâtiments a donc un impact financier important, à la mesure des travaux de désamiantage. Les fonds européens constituent une part non négligeable de financement.

Conscient de la nécessité de poursuivre les actions, le conseil départemental a adopté un plan de transition écologique et solidaire, qui vise à réduire l’impact carbone de la collectivité sur l’environnement, en minimisant notamment l’installation de climatisation dans les salles de classe et en privilégiant une aération et une ventilation suffisante. En vue du développement des énergies renouvelables, notre collectivité a lancé un appel à projets pour la production d’électricité à partir d’unités photovoltaïques, installées sur les toitures des bâtiments publics départementaux, dont les collèges. Le soleil ne manque pas à La Réunion, et c’est une source d’énergie inépuisable et durable. Une trentaine de collèges sont ainsi équipés de panneaux photovoltaïques, pour une capacité de 11 gigawatts.

Le système de ventilation des bâtiments scolaires assure un bon renouvellement de l’air dans les locaux d’enseignement. Depuis le renforcement réglementaire du système de surveillance de la qualité de l’air, des mesures de la qualité de l’air ont débuté sur le site pilote du collège Juliette-Dodu, de la commune de Saint-Denis. Ces évaluations, en lien avec le rectorat et l’Atmo Réunion, seront reproduites dans les autres collèges de l’île. En attendant, des collèges seront dotés de capteurs de CO₂.

Quelques chiffres concernant les dépenses d’énergie : entre 2019 et 2021, la consommation énergétique des collèges est passée de 12,7 millions à 11 millions de kilowattheures, tandis que la facture énergétique des collèges est passée de 2,47 millions d’euros à 2,27 millions d’euros.

La facture énergétique représentait 61,6 % de l'ensemble de la facture du patrimoine bâti en 2019, pour 59,3 % en 2021 : il n'y a pas eu d'impact significatif de la hausse des coûts de l'énergie dans les collèges de l'île.

Les températures à La Réunion n'atteignent pas les chaleurs caniculaires ressenties en métropole. Toutefois, les questions relatives à la chaleur ressentie dans les salles de classe ou à l'ensoleillement lors des activités sportives sont récurrentes. La ventilation, couplée à la présence de brasseurs d'air, assure pour l'instant le rafraîchissement des salles. Les audits énergétiques liés au dispositif Éco énergie tertiaire (EET) vont être lancés dans tous les collèges. L'arrêté n'ayant pas encore été publié pour les départements d'outre-mer, il nous est difficile de savoir si certains collèges se rapprochent déjà de l'objectif ou de quantifier le nombre d'établissements n'ayant pas besoin de réhabilitation lourde. Mais, compte tenu de notre connaissance de notre patrimoine, une grande majorité des collèges devra être rénovée d'un point de vue thermique.

M. Patrick Pellegrini, directeur des bâtiments et du patrimoine au conseil départemental de La Réunion. – Pour faire des économies d'énergie, le département a installé des ampoules à basse consommation.

Notre parc vieillissant demande des travaux assez lourds, notamment sur l'étanchéité et l'isolation. Des investissements importants sont nécessaires ; aujourd'hui, le département investit 25 millions d'euros par an dans les collèges. Le dernier collège neuf a été construit il y a quatre ans. Un projet devrait être achevé d'ici quatre ou cinq ans. Nous allons plutôt dans le sens de la réhabilitation, les sommes étant importantes.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Que pensez-vous de la proposition de loi visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique, adoptée la semaine dernière par le Sénat ?

Selon un rapport de la Cour des comptes sur les collèges et la décentralisation, il serait important de renforcer la péréquation dans la dotation départementale d'équipement des collèges, afin de mettre son montant en cohérence avec les réalités locales, notamment le nombre d'élèves et la superficie des bâtiments. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, le *Rapport sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires* de François Demarcq de 2020 préconisait de stimuler la participation active de la communauté éducative à la mise en œuvre d'un projet de bonne gestion de l'énergie *via* des comportements conscients et coopératifs, en faisant bénéficier la caisse des écoles d'une subvention équivalente à une fraction des économies constatées. Est-ce transposable aux collèges ?

M. Stéphane Magnin, directeur des bâtiments du conseil départemental de la Drôme. – Si les investissements sont portés par un tiers, ce qui peut être intéressant pour le fonctionnement, *quid* du fonds de compensation pour la TVA versé aux collectivités, dont ces dernières récupéraient environ 15 % au bout de deux ans ? Par ailleurs, le tiers investissement suggère une expertise interne des collectivités pour bien suivre les dossiers ; il y a une complexification.

S'agissant de la préconisation de la Cour des comptes, cela engendrerait des distorsions par rapport à la situation actuelle. Les frais fixes des bâtiments, pour chauffer

notamment, ne dépendent pas du nombre d'élèves, même si nous avons souvent recours à la gestion technique du bâtiment...

La stimulation de la communauté éducative au moyen d'un intéressement à l'économie peut être une solution, mais, dans la Drôme, nous nous sommes rendu compte que cela représenterait 4 000 euros d'économie par collège, à distribuer une seule fois, car on tente toujours de conserver les économies réalisées... Cela n'est donc pas pérenne. Nous avons plutôt tenté de travailler sur la valorisation et la reconnaissance du travail des agents techniques et de la communauté éducative. Nous avons proposé des comités utilisateurs techniques éducatifs, en rassemblant gestionnaires, responsables techniques et membres du collège, pour former aux économies d'énergie. Nous avons trouvé des solutions dans les collèges, notamment pour les départs en vacances, et les résultats ont été performants, car nous sommes parvenus à 10 % d'économies d'énergies. Le tout est de maintenir l'éveil sur ces économies d'énergies ; avec le discours sur la sobriété, nous bénéficions d'une bonne dynamique pour relancer ces formations.

Mme Marie Cieters. – En ce qui concerne le tiers financement, intégrer un acteur supplémentaire complexifierait les choses, les rendrait moins fluides et déposséderait la collectivité de la maîtrise d'ouvrage. Ce genre de montage, qui existe déjà pour d'autres réalisations, n'est déjà pas évident...

M. Philippe Bertout. – La prise en compte de la performance énergétique représente 25 % à 30 % des coûts de rénovation d'un collège, sans compter le désamiantage, qui complexifie l'opération.

Mme Marie Cieters. – La dotation aux collèges est forfaitisée et fonction du nombre d'élèves, du taux d'occupation. Elle est réactualisée chaque année, mais elle ne dépend pas des historiques de consommation d'énergie. Si l'établissement réalise des économies, il en profite en dégagant des marges dans son budget.

Nous travaillons en revanche beaucoup avec les équipes pédagogiques pour diffuser les bonnes pratiques.

Nous avons par ailleurs lancé, dans le cadre de l'opération « Mon collège durable », des appels à projets qui pourront permettre aux collèges de profiter de financements complémentaires.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – La dotation ne bouge donc pas en cas d'économies d'énergie.

Mme Marie Cieters. – Exactement. On laisse l'exploitant récolter les fruits de sa bonne gestion. Cependant, comme certains collèges, malgré les économies d'énergie, nous sommes actuellement obligés de « remettre au pot » à cause de l'explosion des coûts des fluides, comme de ceux de l'alimentation. C'est très frustrant pour les collèges qui adoptent de bonnes pratiques. Ça l'est également pour nous, qui avons dû adapter la part départementale de la taxe d'habitation.

Mme Cécile Dumoulin. – Pour nous, la facture est passée de 8,6 millions d'euros en 2022 à 20 millions d'euros en 2023. Cette hausse est intégralement supportée par le département, car nous avons centralisé depuis dix ans les contrats de fourniture de gaz, d'eau et d'électricité.

Sur la dotation, nous avons le même principe. Elle est fonction du nombre d'élèves et des mètres carrés, mais nous songeons à la faire évoluer pour qu'elle soit déterminée au plus près des besoins.

Les collèges ont leur propre autonomie budgétaire. En cela, ils diffèrent des écoles communales, avec le principe de la caisse des écoles. On ne peut pas fonctionner de la même façon.

Nous avons également 32 collèges qui ont participé – certains avec succès – au concours Cube.S.

M. Benoît Gars. – Sur le tiers financement, nous avons eu des contacts avec l'administration et les parlementaires préalablement au vote de la proposition de loi. L'idée, c'est d'avoir, à titre expérimental, une dérogation à l'interdiction de paiement différé dans les marchés globaux de performance. Concrètement, cela revient à transférer la responsabilité du financement des travaux de haute performance énergétique à un groupement, chargé de la mise en œuvre du marché global de performance. C'est donc un transfert vers un opérateur plutôt technique.

Pour ma part, je doute que des constructeurs aient intérêt à porter ce genre d'opération sur leur bilan et, s'ils mettent en place une structure de financement *ad hoc*, on se retrouve peu ou prou dans la situation du marché de partenariat, à l'exception de la maîtrise d'ouvrage, confiée à un opérateur privé. Je ne vois donc pas bien ce que ce dispositif nous apporte. Il aura de toute façon un coût induit par l'exigence de rentabilité des actionnaires. Le marché de partenariat a pour lui d'avoir déjà fait ses preuves dans le domaine du bâtiment.

Je ne balaie pas d'un revers de main la question du financement privé, mais je penche plutôt pour l'adaptation de la société d'économie mixte à opération unique (Semop), qui permet de séparer la sélection de l'opérateur financier de celle de l'opérateur technique.

Mme Nathalie Léandri. – En application de l'adage « qui paie décide », je crains que nous ne perdions peu à peu toute maîtrise avec le tiers financement, qui, je le rappelle, reste optionnel. Je ne sais pas si nous nous dirigerons vers cette solution dans les Hauts-de-Seine.

M. Pol Creignou. – Nous parlons d'un marché global de performance. Autrement dit, on va vers une massification, avec la prise en compte plusieurs sites.

Nous avons essayé de passer un marché global de 150 millions d'euros pour 21 de nos collèges, mais cet aspect « multi-sites » a rebuté les opérateurs. Ces opérations sont trop complexes en termes de maîtrise d'ouvrage. Nous n'avons reçu que deux réponses, qui n'étaient absolument pas satisfaisantes. L'appel d'offres a été déclaré sans suite.

Les entreprises rechignent de surcroît à s'engager sur dix à quinze ans sans aucun retour d'expérience. Elles ne veulent pas prendre un tel risque.

Pour notre part, nous préférons garder la maîtrise sur nos opérations et nous ajuster en fonction de l'expertise des uns et des autres.

La question du financement n'est pas prépondérante à ce stade. Il serait trop risqué de tout lancer en une seule fois.

Mme Nathalie Léandri. – Nous avons repris tous les contrats depuis 2017 pour massifier et faire des économies. Cela va des fruits et légumes aux portails et ascenseurs.

M. Éric Ferrère. – Cette loi sur le tiers financement est encore très récente. Nous devons nous pencher plus précisément dessus pour savoir ce qu'elle est susceptible de nous apporter.

Nous sommes conscients de la nécessité de sensibiliser et d'éduquer les collégiens à la transition écologique et à la reconquête de notre biodiversité. Sur ce point, chacun de nos collèges dispose d'un arboretum et d'un rucher. Nous menons également un travail sur la réduction des déchets issus de la restauration scolaire, ainsi que sur l'éducation au « bien manger ».

Mme Marie-Pierre Monier. – Je voudrais savoir s'il existe encore des sites dangereux pour la santé des enfants et des agents. Je pense au plomb ou à l'amiante, notamment dans les collèges de type Pailleron.

Par ailleurs, beaucoup d'entre vous trouvent que les appels à projets dans le cadre du fonds vert sont trop compliqués à monter. Quelles sont vos propositions à cet égard ?

M. Patrick Pellegrini. – Nous avons encore beaucoup de collèges amiantés, mais ils ne représentent un danger que lorsque nous y effectuons des travaux. Quand c'est le cas, nous prenons bien entendu toutes les précautions.

M. Pol Creignou. – Nous avons refait 32 collèges depuis quinze ans. Aussi, nous avons de moins en moins de collèges avec de l'amiante et aucun établissement de type Pailleron. Néanmoins, nous avons repris tous les contrats de sécurité incendie, car nous avons relevé des défaillances dans le suivi.

M. Jean-Paul Prince. – Pouvez-vous revenir sur l'explosion de la facture énergétique ?

Mme Cécile Dumoulin. – Le département des Yvelines est passé de 8 millions d'euros à 20 millions d'euros.

M. Pol Creignou. – Pour nous, dans les Hauts-de-Seine, la facture est passée de 15 millions d'euros à 36 millions d'euros. Et heureusement que nous achetons l'énergie par l'intermédiaire du Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif) ! Le mégawattheure de gaz est passé de 16 euros à 138 euros, tandis que le mégawattheure d'électricité est passé de 177 euros à 370 euros.

Mme Marion Nahant, conseillère éducation de l'ADF. – Nous vous transmettrons une étude de l'ADF sur le sujet. Les situations sont disparates, les hausses pouvant aller de 0 % à 450 %. Il peut y avoir des variations au sein d'un même département.

Mme Marie-Pierre Mouton. – Dans la Drôme, c'est 300 % de hausse pour le gaz, et 100 % pour l'électricité.

Nous n'avons pas de collège type Pailleron. Nous évacuons l'amiante dès qu'il y a des travaux. Même si c'est plus cher, on est débarrassé du problème une fois pour toutes.

Pour ce qui est du financement, nous aimerions que soit mis en place un système type MaPrimeRénov' au profit des départements.

M. Jean-Paul Prince. – Il semblerait que les prix de l'énergie aient fortement baissé. Avez-vous des contrats révisibles ?

M. Pol Creignou. – Oui, mais au 1^{er} janvier seulement.

M. Benoît Gars. – Le Sigeif a lissé les achats sur l'année, ce qui atténue les effets des hausses et des baisses successives.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Je constate que les départements n'ont pas attendu la crise énergétique pour s'engager dans la transition écologique. Ils n'ont de surcroît pas de problèmes d'ingénierie, comme peuvent en rencontrer les petites communes.

Je rappelle pour conclure que, aux termes de la proposition de loi sur le tiers financement, la maîtrise d'ouvrage restera aux départements. Il me semble que cet outil est intéressant.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 heures.

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

Mardi 28 mars 2023

- Présidence de M. Pierre Cuypers, vice-président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

**Audition de Mme Christine Avelin, directrice générale de l'Établissement
national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) (sera
publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 19 heures.

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

Mercredi 1^{er} mars 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Crise de vocation des maires – Audition

Mme Maryse Carrère, présidente. – Mes chers collègues, avant d'ouvrir l'audition de cette fin d'après-midi, quelques mots sur l'organisation de nos travaux.

Comme vous l'avez vu dans le programme prévisionnel, nous essaierons, dans les prochaines semaines, de tenir un rythme d'une audition plénière tous les quinze jours. Parallèlement, nous vous proposons de participer à nos déplacements, généralement organisés le lundi, qui nous permettront d'observer, au plus près du terrain, les réalités évoquées au cours de nos échanges.

Par ailleurs, avec le rapporteur, je remercie ceux d'entre vous qui, depuis notre dernière réunion, nous ont fait passer d'utiles suggestions d'auditions ou d'éclairages particuliers. Nous avons essayé d'en tenir compte dans la programmation des travaux que nous vous soumettons.

Je salue également la présence de notre collègue Françoise Gatel, Présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui travaille également sur la question du « blues des maires » et à laquelle nous avons donc proposé de se joindre à nous pour cette audition.

Je vous propose à présent d'ouvrir notre première table ronde, consacrée à la crise de vocation des maires. Nous avons le plaisir de recevoir quatre anciens maires qui ont accepté de témoigner sur les difficultés d'exercice de leur mandat et les raisons pour lesquelles ils ont décidé de démissionner ou renoncé à se représenter.

Sont ici présents ou par visioconférence : MM. Gilles Cadoret, ancien maire de la commune de Saint-Aignan dans le Morbihan, Emmanuel Éloré, ancien maire d'Andouillé-Neuville, en Ile-et-Vilaine, Jean-Luc Wagnon, ancien maire de Longsols, dans l'Aube et Claude Landos, ancien maire de La Celle-Dunoise, dans la Creuse.

Enfin, je salue également, M. Martial Foucault, professeur de sciences politiques et directeur du centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), qui pourra compléter les témoignages des précédents invités avec l'analyse du chercheur.

L'objet de notre mission d'information est de s'interroger sur l'avenir de la commune et du maire : quel peut-il être, quelles menaces pèsent sur lui, quels espoirs porte-t-il en lui, et surtout, à quelles conditions pourra-t-il se réaliser ?

Or, chacun ici a pu le constater dans son département et plusieurs travaux scientifiques l'ont confirmé : une crise de vocation des maires se dessine depuis plusieurs années, et les dernières élections municipales en ont fourni une illustration. On a aussi pu

parler de « ras-le-bol » ou de « blues des maires ». Si le phénomène n'est pas majoritaire, il manifeste, à notre sens, les difficultés de l'exercice du mandat municipal aujourd'hui. Or, avant de parler de l'avenir, et pour le préparer au mieux, il est important de savoir d'où l'on part. C'est pourquoi votre témoignage nous sera précieux, puisqu'il rendra compte des raisons pour lesquelles vous avez hésité à vous représenter ou avez décidé de démissionner de votre mandat.

Je vous propose d'engager dès à présent nos échanges et vous donne, dans un premier temps, la parole, pour exposer votre analyse sur le sujet. Puis, avant de donner la parole à M. le rapporteur et à nos collègues ici présents pour qu'ils vous interrogent à leur tour, j'inviterai M. Martial Foucault à nous livrer son analyse sur cette crise de vocation, son ampleur, ses manifestations, ses causes et les solutions qui pourraient y être apportées.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La Présidente a rappelé quels étaient les objectifs de cette mission d'information. La parole va vous être donnée, en espérant que nous ayons les échanges les plus interactifs possibles.

M. Gilles Cadoret, ancien maire de Saint-Aignan (Morbihan). – J'ai été élu maire pour la première fois en 2020, après avoir été conseiller municipal pendant douze ans et premier adjoint en 2011. Cette démarche s'inscrivait dans la continuité de mon engagement associatif.

J'ai démissionné de mon mandat de maire au bout d'à peine deux ans, en raison de désaccords liés au projet de construction d'une passerelle au-dessus du lac séparant Saint-Aignan et une commune voisine. La passerelle symbolisait la vision que je défendais d'un rapprochement entre nos deux communes, nos deux intercommunalité et nos deux départements.

Malheureusement, une partie du conseil municipal s'y est opposé très vivement. Des habitants de la commune ont suivi, j'ai reçu des courriers, un journal a paru, me mettant en cause. La situation s'est tendue, un adjoint a failli en venir aux mains contre moi. Je ne m'étais pas engagé pour cela et j'ai démissionné.

M. Emmanuel Éloré, ancien maire d'Andouillé-Neuville (Ille-et-Vilaine). – Je salue Françoise Gatel, avec qui j'ai pris beaucoup de plaisir à travailler en Ille-et-Vilaine.

Je n'aurais jamais dû me poser la question de démissionner. Je souhaitais ne pas me présenter pour un nouveau mandat lors des élections municipales de 2020. Faute de candidats j'ai repris mon mandat, avec l'intention d'y mettre un terme lorsque mon successeur serait trouvé, ce qui est arrivé rapidement.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Avez-vous rencontré des difficultés à trouver un successeur ?

M. Emmanuel Éloré. – Ce fut impossible lors de mon avant-dernier mandat. J'ai par conséquent accepté de recomposer une liste pour les élections suivantes. Mes collègues étaient prévenus de ma volonté de démissionner dès que possible. À 82 ans, je souhaitais me retirer.

M. Jean-Luc Wagnon, ancien maire de Longsols (Aube). – J'étais maire d'une petite commune de l'Aube. Je n'ai pas démissionné, mais j'ai souhaité ne pas me représenter

pour un nouveau mandat. J'ai été élu au conseil municipal pour la première fois en 1989, puis j'ai effectué trois mandats d'adjoint et un de maire.

La fin de mon engagement est la conséquence d'un désaccord avec une conseillère municipale, qui m'a agressé et mis en cause sans fondement à propos d'un sujet particulier. Je ne souhaitais pas abandonner les projets en cours, j'ai donc achevé mon mandat. Aux élections de 2020, je me suis présenté pour un poste de simple conseiller municipal mais les premiers années ont été difficiles. J'ai été attaqué par de nouveaux élus, puis la conseillère en question est devenue adjointe, et, sans vouloir polémiquer, je ne suis pas d'accord avec ce qui a été fait.

M. Claude Landos, ancien maire de La Celle-Dunoise (Creuse). – Je salue la création de cette mission d'information sénatoriale, qui peut en effet faire avancer les choses.

J'étais maire d'une commune rurale de 560 habitants, située dans la Creuse. J'ai été élu conseiller municipal en 2008, sans faire partie de l'équipe du maire de l'époque. Ce premier mandat s'est bien déroulé, j'y ai appris le travail d'élu, en bonne intelligence avec l'équipe municipale. Cependant, personne ne souhaitait se présenter à la mairie lors des élections de 2014. J'ai organisé une réunion publique, au cours de laquelle, avec plusieurs des habitants présents, nous avons constitué une liste hétéroclite. Nous avons tous été élus. Ce premier mandat en tant que maire s'est également bien déroulé, grâce à la complémentarité de l'équipe.

Plusieurs membres de l'équipe n'ont toutefois pas souhaité se présenter de nouveau lors des élections suivantes. Les jeunes élus, qui avaient une activité professionnelle étaient peu disponibles –c'est là une difficulté sur laquelle il faudrait se pencher. D'autres, plus âgés, souhaitaient arrêter. J'ai été élu sans opposition, mais l'ambiance n'était plus la même que lors du précédent mandat.

Nous avons rencontré plusieurs difficultés, au premier rang desquelles la pandémie de Covid-19. La collaboration avec des élus plus jeunes, novices, a été également compliquée. La secrétaire de la mairie a été victime d'un *burn-out* ; puis la deuxième adjointe, avec qui j'entretenais de bonnes relations, a démissionné. Je me suis posé la question d'arrêter à ce moment-là, alors que j'avais prévu de ne le faire qu'à mi-mandat. Je suis médecin de campagne à mi-temps et j'ai par ailleurs des engagements associatifs.

J'ai souhaité démissionner, car je n'avais pas envie de lutter quotidiennement avec des personnes avec qui j'étais en désaccord. Je poursuis dorénavant mon activité de médecin généraliste, qui s'accompagne d'un travail auprès de l'agence régionale de santé (ARS). Je participe à un certain nombre de commissions pour faire progresser la démographie médicale, en berne.

Je regrette d'avoir dû démissionner, dans la mesure où le mandat de maire est passionnant.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Merci à chacun d'entre vous.

Nous remarquons bien qu'à l'origine de vos démissions ou décisions de ne pas vous représenter, il y a un fait déclencheur. Pourriez-vous préciser les écueils les plus importants que vous avez rencontrés dans l'exercice de vos mandats locaux ? Comment lever

ces obstacles et quelles priorités se fixer pour redonner souffle à la France communale et faciliter l'exercice du mandat de maire ou conseiller municipal ?

M. Gilles Cadoret – Le refus de deux de mes adjoints de collaborer avec moi posait d'importants problèmes. La présence hostile d'une partie de la population lors des réunions du conseil municipal, en plus des agressions physiques dans les rues de la commune, rendait la tâche trop difficile. La situation était d'autant plus complexe que le premier adjoint était, avant cela, l'un de mes meilleurs amis. Mais son opposition politique au maire à l'initiative du projet de passerelle était à la source de toutes les tensions.

M. Emmanuel Éloré. – Le travail de maire est un travail passionnant, qui devient cependant de plus en plus lourd dans les petites communes, rurales en particulier.

Deux éléments m'ont déterminé à mettre un terme à mon mandat : d'une part, la complexification des problématiques liées à l'urbanisme, d'autre part, les enjeux des relations entre les communes et les communautés de communes, auxquelles de plus en plus de compétences sont allouées. J'ai le sentiment que le maire, peu à peu privé de compétences, est réduit à l'état de marionnette. Une réflexion est à mener à ce sujet, sur la question de l'assainissement par exemple, qui deviendra une compétence communautaire en 2026. Or, cela fait partie des compétences qui donnent au maire le sentiment d'être utile. Je sais que le Sénat travaille sur la question.

M. Jean-Luc Wagnon. – Le maire est extrêmement sollicité dans les petites communes rurales, d'autant que ces communes sont obligatoirement regroupées au sein de communautés de communes, auxquelles de nombreuses compétences ont été transférées. Pour suivre les dossiers, il faut donc assister à nombreuses réunions, chronophages, au sein de ces intercommunalités, où nous nous ne pesons pas tous le même poids.

Ainsi, dans mon cas, la communauté de communes recouvre deux cantons, regroupant respectivement une dizaine et trois communes sur chaque territoire. Une fois le président de la communauté de communes devenu conseiller départemental du canton principal, un véritable déséquilibre s'est créé au profit de ce canton, au sein de l'intercommunalité.

Si les relations avec l'administration sont généralement bonnes, elles sont néanmoins difficiles avec les architectes des bâtiments de France. Je l'ai constaté à l'occasion des travaux sur l'église du village.

M. Claude Landos. – Lors de mon premier mandat, des chantiers liés à l'assainissement général de la commune ont suscité des difficultés. Mais, comme notre équipe municipale était soudée, nous avons pu surmonter les mécontentement de certains habitants des hameaux concernés. De bonnes relations au sein de l'équipe facilitent également les situations où il faut suppléer à l'absence prolongée de quelqu'un, comme ce fut le cas pour moi lors de ce mandat.

Lors de mon second mandat, l'équipe était en revanche divisée et je suis devenu minoritaire du fait de la défection de la deuxième adjointe. Or, je ne souhaitais pas m'épuiser dans des conflits, en plus de mon travail.

Les relations avec l'administration étaient quant à elles globalement bonnes. Nous avons cependant dû nous battre pour maintenir ouvertes des classes, ainsi que des services publics.

Un autre enjeu était celui de la démographie médicale. Sept médecins étaient présents dans la commune voisine lors de mon arrivée en 1986. Ils ne sont plus que deux, à mi-temps. Les défections et départs à la retraite se multiplient aux alentours.

Nous essayons de lutter, avec les collègues, au travers d'associations ou de syndicats, mais nous constatons que, malgré nos efforts, nous prêchons dans le désert. Les réunions ne manquent pourtant pas, au sein de la communauté de communes, de l'ARS et de la préfecture. Le problème est que les réunions semblent prévues pour nous faire perdre notre temps ou que les conclusions sont rédigées dès le départ.

Mme Françoise Gatel. – Permettez-moi de saluer tout particulièrement Emmanuel Éloré qui a eu, comme beaucoup de maires, le souci de la relève.

J'ai l'impression que l'enjeu pour les maires n'est pas tant le principe de l'engagement que sa complexité. La fragilité des équipes, accentuée par la pandémie de Covid-19, ressort de vos témoignages. Les démissions sont à ce titre plus nombreuses que d'habitude. J'ai plusieurs questions et remarques.

Pensez-vous qu'il serait utile que les associations départementales de maires proposent une formation à la conduite des équipes municipales ? En effet, celles-ci sont composées d'individus différents, afin de représenter la diversité de la commune, mais il faut veiller à leur cohésion.

Avec la loi NOTRe et le mariage forcé d'intercommunalités, on est parfois passé d'intercommunalités où les élus se connaissaient bien à des structures plus larges, sans possibilité de définir un projet commun.

Par ailleurs, avez-vous l'écoute du sous-préfet ?

Enfin, pensez-vous que l'abaissement du scrutin de liste pourrait permettre de prévenir l'éclatement des équipes grâce à l'élaboration d'un projet en amont, au moment de la candidature ?

Merci à chacun d'entre vous pour votre engagement.

M. Gilles Cadoret. – Je ne pense pas que la modification des seuils soit une solution pertinente. Les communes que nous évoquons sont très petites et peu d'habitants sont motivés à l'idée de s'engager pour un mandat électif. Je me suis moi-même présenté en tant que maire parce que mon prédécesseur ne souhaitait pas poursuivre, sinon je ne l'aurais pas fait. Dans notre commune de 630 habitants, nous souhaitons avant tout rassembler l'ensemble des habitants, sans prendre en compte les orientations politiques de chacun.

M. Claude Landos. – Nous avons bénéficié, en Creuse, des formations octroyées par l'association des maires de France (AMF).

Dans les petites communes, nous ne disposons que de peu d'employés, dont la polyvalence n'est pas infinie. Confier certaines tâches aux communautés de communes permet de résoudre cette difficulté.

Lors de mon premier mandat, nous faisons partie d'une communauté de communes, qui a éclaté à la suite du départ d'une commune. Je l'ai regretté, dans la mesure où, dans une intercommunalité importante, il est plus facile de trouver d'autres élus partenaires pour avancer sur des projets.

Il est vrai que les dossiers sont lourds et chronophages, et l'on peut se poser la question s'il n'est pas mieux d'être retraité pour être élu.

M. Emmanuel Éloré. – La formation me paraît essentielle. Dans les petites communes, le maire a un véritable rôle de management. Une équipe municipale est constituée de membres divers, alors qu'il est nécessaire d'établir un projet commun. Partager ses idées n'est pas chose facile.

Concernant les relations entre sous-préfets et maires, nous mesurons très bien, nous autres maires, le poids des responsabilités qui pèsent sur nos épaules et nous savons que les sous-préfets ne nous passeront pas la moindre erreur, alors qu'eux-mêmes ne sont pas prompts à l'échange. Il y a des progrès à faire sur ce point.

Les relations entre maires et communautés de communes sont en outre à repenser.

M. Jean-Luc Wagnon. – J'ai pu suivre d'intéressantes formations par l'intermédiaire de l'association des maires de France (AMF). L'aide apportée aux maires pourrait être améliorée en matière de technologies numériques. Une base de données pourrait par exemple être créée, recensant un certain nombre de démarches juridiques, pour les aider dans leurs prises de décisions quotidiennes.

Les candidats aux municipales sont de plus en plus difficiles à trouver dans les petites communes. Entre 30 et 50 ans, les candidats potentiels sont dans la vie active et ne souhaitent pas s'engager. C'est dommage.

Les relations avec la sous-préfecture n'ont jamais posé de problème.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous allons donner la parole à Martial Foucault, en lui demandant de reprendre, autant que faire se peut, les questions posées aux maires. Nous souhaiterions connaître le regard qu'il porte sur ces différents sujets.

M. Martial Foucault, professeur des universités en science politique à Sciences Po Paris et directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF). – Je n'aurai pas les réponses à toutes les questions qui m'ont été posées. Certaines d'entre elles doivent impérativement venir des maires en exercice et anciens maires eux-mêmes.

Je retiens plusieurs points, qui ont le mérite d'objectiver un certain nombre de phénomènes, que nous avons coutume de lire dans une presse souvent plus déchaînée que raisonnable, qui peuvent constituer des pistes à explorer.

Le premier point que je souhaite aborder est celui de la crise ou du découragement des vocations, qui est apparu dans plusieurs des témoignages.

Dans un travail que j'ai pu mener dans le cadre d'enquêtes auprès de maires et de larges échantillons de Français à propos de leurs propres représentations de la vie au sein d'une commune, la question de la vocation tient une place particulière. La notion est curieuse,

elle comporte une dimension religieuse, un appel divin. L'expérience spirituelle justifierait à elle seule l'engagement.

La réalité est évidemment plus complexe. La France connaît un paradoxe : alors qu'elle réunit presque un million de candidats lors des élections municipales, au sein d'un corps électoral de 46 millions d'individus, nous constatons le vieillissement des équipes municipales en général et pas seulement des maires. En l'espace de 20 ans, la part des retraités parmi les maires est passée de 30 à 40 %.

Une ambiguïté existe quant aux termes que l'on associe à l'exigence du mandat de maire, entre « fonction » et « métier ». Deux maires viennent par exemple de mentionner le « travail » et le « boulot » de maire, en indiquant qu'il était passionnant. Mais cela signifie au fond que cette activité est chronophage et exigeante, laissant parfois les maires désemparés face aux attentes pressantes des administrés.

Les enquêtes montrent que dans les communes de moins de 3 500 habitants, les maires parlent de « métier », alors que dans les communes de plus de 10 000 habitants ils parlent de « fonction ». Cela illustre, dans les petites communes, une certaine solitude par rapport à la complexité technique de l'exercice du mandat de maire.

Le deuxième point que je souhaite aborder est celui des démissions. Je suis surpris de constater qu'en 2023, le bureau des élections du ministère de l'Intérieur n'est pas capable de fournir des données précises sur le nombre et les motifs de démissions. Si ce sujet est effectivement d'importance nationale, pouvoir le quantifier est une nécessité. Il est simplement fait état de 910 démissions volontaires depuis juin 2020. Ce chiffre ne tient pas compte des décès, des démissions d'office prononcées par un juge, ni de celles liées à l'application de la loi sur le cumul des mandats ou la fusion des communes. La loi oblige tout maire démissionnaire à en informer le préfet : dans un souci d'intérêt public, la cause pourrait être indiquée, afin d'éviter un certain nombre de fantasmes à ce sujet.

Je rappelle qu'un maire sur deux exerce la fonction de maire en même temps qu'une activité professionnelle. Ce cumul est un premier motif qui conduit des maires à ne pas se présenter à nouveau. Un autre motif est la difficulté de concilier cette fonction avec sa vie personnelle et familiale. Ce n'est pas sans lien avec le vieillissement des maires, la conciliation entre toutes ces exigences étant plus difficile entre 40 et 50 ans.

Gilles Cadoret indiquait avoir eu une expérience au sein du milieu associatif. Cet engagement associatif préalable est déterminant dans les parcours des maires. C'est un rite de passage, qui témoigne d'un engagement citoyen très fort.

Il faut se méfier de l'interprétation des intentions déclarées de ne pas se représenter. Une enquête du CEVIPOF publiée en 2019 indiquait que 60 % des maires envisageaient de ne pas se représenter. Mais, en réalité, 40 % des maires furent renouvelés, et 20 % des nouveaux maires étaient déjà membres de conseils municipaux. Les conseils municipaux sont par ailleurs, en moyenne, renouvelés à hauteur de 60 %.

Les témoignages que nous avons entendus recourent ceux que j'ai pu rassembler, après avoir interrogé plus de 6 600 maires.

L'engagement du maire repose principalement sur deux moteurs : la reconnaissance des administrés ; le sens civique. Les maires soulignent que leur engagement

se fait au nom d'une conception élevée de la citoyenneté, qu'eux-mêmes souhaitent incarner et faire vivre.

En revanche, ils mettent en avant deux sources d'insatisfaction : l'absence de reconnaissance de la part de l'État, en particulier du pouvoir exécutif ; l'inflation normative, qui rend la fonction de plus en plus technique, à l'opposé de ce que porte la notion d'engagement politique. Cela est particulièrement le cas des municipalités qui ne disposent pas d'un secrétaire de mairie.

L'attachement des citoyens à leur municipalité est profond. Deux tiers des Français se déclarent attachés à leur commune, ce qui est un niveau comparable à l'attachement pour le pays, bien supérieur à celui déclaré pour le canton, la région ou l'Union européenne.

Logiquement, les Français placent très haut leur maire parmi leurs représentants préférés. Cela n'a pas toujours été le cas. Jusqu'au début des années 90, c'était plutôt le député. Cette situation a évolué en raison de scandales politiques ainsi que de la « désutilité » de la fonction de député face à l'ampleur de problématiques qui dépassaient largement le champ d'action des parlementaires.

Cette place symbolique du maire traduit une aspiration, qui n'est pas propre à la France : la demande de proximité. Celle-ci ne recouvre pour autant pas nécessairement une demande de décentralisation. En effet, je pense que la culture de la décentralisation n'est acquise ni pour les citoyens ni pour les élus. Les maires n'appellent généralement à plus de décentralisation que dans les périodes de tension avec l'État. À l'unisson des Français, une majorité des élus préfère l'efficacité à l'égalité républicaine. Lorsque l'égalité n'est pas combinée à de l'efficacité, elle n'est pas réclamée.

Quelles conséquences en tirer pour l'avenir des communes ? Faut-il leur donner plus de compétences ? Les maires ne s'engagent pas pour n'être qu'officiers d'état civil et sont très attachés à l'exercice de leur responsabilité politique. Or, comment l'exercer s'ils disposent de moins en moins de compétences ? Nous pourrions d'ailleurs nous interroger sur le bien-fondé de maintenir des élections si les compétences du maire ne sont plus politiques.

Les maires confirment le développement de profondes tensions démocratiques dans leurs territoires, que reflète la baisse de la participation aux différentes élections. En 2020, les maires interrogés estimaient que cette baisse était passagère. Les Français, attachés à leur maire, retrouveraient le chemin du bureau de vote. 83 % des mêmes maires interrogés en 2022 faisaient part de leur inquiétude à ce sujet, craignant un désintérêt politique plus profond. Le point de bascule, en deux ans, est considérable.

Je parle de tensions démocratiques, parce que les maires perçoivent un durcissement des opinions politiques. 50 % d'entre eux relèvent, notamment lors de l'élection présidentielle, que les citoyens aux opinions opposées ont de plus en plus de mal à échanger.

Pour les maires, ce phénomène serait notamment lié aux fractures territoriales, et au sentiment de relégation qu'elles suscitent et que ne contrecarre pas toujours la réinstallation des services de l'État. À cet égard, une maison France Service n'a un impact que si, aux yeux des citoyens, elle rétablit des services publics efficaces et fonctionnels. Les inégalités économiques et sociales seraient une autre cause de ce durcissement des opinions politiques.

Je pense qu'il faut systématiser la remontée d'information relative aux violences commises à l'endroit des maires. L'AMF collabore à ce sujet avec la gendarmerie nationale.

Les enquêtes permettent de constater une explosion des violences symboliques à l'encontre des maires, mais pas des violences physiques. Lorsque l'on sait combien il est difficile pour un maire, incarnation de l'autorité, de révéler des violences subies, l'on peut penser que le chiffre des violences déclarées se situe en dessous de la réalité. Certaines violences sont moins visibles, car virtuelles, mais extrêmement dommageables. De nombreux maires sont conduits à ne plus utiliser de réseaux sociaux, même à titre institutionnel, pour leurs communes. Les maires, mais également leurs entourages familiaux, sont régulièrement nommément attaqués.

Cette question de la violence à l'endroit des maires est à prendre au sérieux. Il ne faut pas seulement y voir une forme catharsis de la violence plus générale de la société : les maires en tant que tel sont tenus responsables de tout, alors qu'ils n'ont pas prise sur tout.

Dans cette optique, nous devrions vérifier si la crise consécutive à la pandémie de Covid-19 a permis une amélioration du dialogue entre mairies et sous-préfectures, jusqu'alors rompu. On dit parfois que cette période de crise aurait donné lieu à une réhabilitation du couple « maire-préfet ». Cependant, plusieurs témoignages m'indiquent le contraire. Peut-être n'était-ce que parce que les maires s'alignaient le plus souvent sur les directives étatiques, les tensions apparaissant lorsqu'ils prenaient des initiatives non validées par les préfets.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Messieurs les maires, je vous remercie pour vos témoignages, et Monsieur Foucault pour votre analyse. Je souhaiterais également avoir l'avis de nos interlocuteurs sur les relations entre maires et administrés.

Mme Cécile Cukierman. – Ne sommes-nous pas victimes d'un biais collectif qui nous fait toujours regarder les cas qui ne vont pas ? Certes, des élus démissionnent, mais nous ne nous intéressons pas à ceux qui persèverent. Ce biais donne une vision sombre et déséquilibrée de notre démocratie locale. Attachons-nous également à la démocratie locale qui fonctionne.

Je m'interroge sur le vieillissement des élus locaux. Est-ce que ce ne serait pas une cause de l'augmentation des démissions ?

La France compte 520 000 élus locaux. L'exemple d'une Assemblée nationale qui ne se montre pas toujours capable de discuter nous oblige à nous interroger sur la pertinence des réunions publiques où tout débat contradictoire est impossible, comme l'illustre le récent débat sur le nucléaire.

M. Éric Kerrouche. – L'information sur le nombre de démissions et leurs motifs existe. Les préfetures la font remonter. Il est en revanche incompréhensible qu'une synthèse exhaustive de ce qu'il se passe exactement ne soit pas produite. Une telle synthèse permettrait de rompre avec certaines représentations déformées de la réalité.

Je souscris aux propos de ma collègue Cécile Cukierman. Lorsque l'on s'intéresse à la question du « blues des maires », il ne faut pas s'arrêter à cette image négative.

L'engagement dans la vie locale et le don de soi présentent toujours du sens pour les élus. Mais, faute de reconnaissance de la part des citoyens, ils ont le sentiment d'être dévalorisés. Ceci remet en cause le sacrifice consenti. Être élu dans les communes les moins

peuplées c'est sacrifier son temps au détriment de sa vie familiale, sociale, associative, ou encore professionnelle. Ce défaut de reconnaissance est l'une des causes du renoncement à une carrière politique. S'y ajoute des conditions démocratiques plus tendues et la technicité croissante de la fonction de maire.

Mais, pour que les communes perdurent, il faut des maires. Aussi, on ne peut penser à l'avenir de la commune sans évoquer la question du statut de l' élu et, singulièrement, celui du maire.

M. Guy Benarroche. – Vous expliquiez que 910 maires ont démissionné depuis deux ans. Quels types de communes sont concernés ?

Une des causes n'est-elle pas la complexification normative ? La fonction de maire devient de plus en plus technique, alors qu'elle était auparavant politique, au sens noble du terme, consistant en la gestion de l'avenir d'une ville.

Or, les maires des communes les petites ne disposent pas d'une direction générale des services ou d'un secrétaire de mairie. Ils sont donc obligés de se tourner vers la sous-préfecture pour obtenir de l'aide, alors que nous avons évoqué les relations difficiles des maires avec les préfetures.

J'ai conduit un sondage personnel à propos des violences faites aux élus, conduit auprès de 80 % des maires de mon département des Bouches-du-Rhône. 90 % d'entre eux estiment qu'il n'y a pas plus de violence à leur rencontre aujourd'hui qu'il y a cinq ou dix ans. La violence grandissante au sein de la société se fait en revanche ressentir. Cette question doit être étudiée avec un certain recul.

Les préfets ne sont pas les seuls auxquels les maires peuvent s'adresser dans leur relation avec l'État ou pour les aider à comprendre la réglementation applicable. Nous autres sénateurs jouons aussi ce rôle auprès d'eux.

Enfin, un élément important à prendre en compte est la façon dont la population habite la ville. Les communes étaient autrefois essentiellement peuplées de citoyens qui travaillaient sur place, en particulier d'agriculteurs. Lorsque, comme dans de nombreuses communes aujourd'hui, une partie importante de la population est seulement en transit sur le territoire communal, présente uniquement pour dormir, ses exigences évoluent et elle perçoit le maire presque comme un simple prestataire de services. Ce n'est pas la faute du maire ni d'une dégradation du sens civique, mais c'est source de difficultés, pour l' élu, dans sa relation avec ses administrés.

M. Jean-François Rapin. – Je reprends les éléments de Martial Foucault à propos de la crise des vocations, mais je parlerais plutôt d'une crise des volontés. Cette situation est liée aux transformations de la société et au constat que la vie des maires est plus complexe qu'auparavant. J'ai été maire, je considère que nos successeurs ont un « job » beaucoup plus difficile que ce que nous avons connu.

Nous sommes issus d'une génération d'élus et de maires auxquels on laissait le temps d'acquérir les connaissances et l'expérience nécessaires. Ce n'est plus le cas aujourd'hui : les maires subissent plus de pression, en particulier du fait des réseaux sociaux et du manque de reconnaissance. Ils doivent aller plus vite et cela est usant.

Finalement, la voie à choisir ne serait-elle pas l'encadrement temporel du mandat de maire ? Deux ou trois mandats usent moins que six ou sept. Les maires se sentiraient moins seuls et auraient moins à se poser la question de prolonger leur engagement, faute de candidats.

M. Emmanuel Éloré. – Je souscris à l'exposé de Martial Foucault, en soulignant que le maire est constamment au contact des administrés.

Le problème est moins celui de la violence que de l'agressivité vis-à-vis du maire. Les citoyens veulent une réponse immédiate à leurs difficultés et, lorsque ce n'est pas possible, l'agressivité peut poindre. C'est un problème d'éducation des personnes, qui ne mesurent plus l'importance du respect. Seule l'expérience du maire peut l'aider en la matière, en lui permettant de prendre du recul.

M. Martial Foucault. – Je souhaite apporter deux précisions à propos de ce que j'évoquais précédemment.

En 1977, 40 % des maires étaient agriculteurs, alors qu'ils ne sont que 10 % en 2020. Cette chute est plus rapide que celle de la démographie des agriculteurs exploitants en France.

Bien que les rapports entre maires et administrés puissent parfois être tendus, j'insiste sur le fait que la relation est globalement positive. Les administrés sont très satisfaits de l'action des conseils municipaux.

Il existe, malgré cela, des insatisfactions, qui génèrent ce que l'on a pu qualifier de violence, d'incivilité ou d'agressivité. À cet égard, il faut veiller à être précis sur les termes employés, chacun renvoyant à des situations très spécifiques.

Nous ne devons pas minorer le phénomène de la mobilité résidentielle. Les dernières données publiées par l'Insee permettent de relativiser l'exode vers les campagnes consécutif à la pandémie de Covid-19. Le solde est effectivement stable par rapport à l'année 2020. Des témoignages inquiétants existent cependant, en provenance de villes qui ont connu des déplacements de population essentiellement pour des raisons foncières et immobilières. Nous constatons l'apparition d'un consumérisme municipal, à l'image de l'ensemble de la société. Or, pour les maires et les équipes municipales, le hiatus qui résulte de cette forte exigence à leur égard et du faible engagement corrélatif des nouveaux résidents dans les activités de la commune est source de découragement.

Je rejoins Éric Kerrouche sur la nécessité d'obtenir les données relatives aux démissions de maires. Il faut étendre cette récolte aux démissions d'adjoints et de conseillers municipaux. Par ailleurs, je vous engage à vous intéresser également à l'absentéisme lors des conseils municipaux. Les chiffres de notre enquête sont certes déclaratifs, donc à nuancer, mais 15 % des maires indiquent que seulement un conseil municipal sur cinq se tient au complet.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je remercie les maires et Martial Foucault pour l'ensemble des éléments qu'ils ont présentés. Ces informations illustrent par l'exemple ce que nous observons, qui a prévalu dans la mise en place de cette mission d'information, et nous permettront d'avancer.

Nous ne manquerons pas de nous déplacer dans les territoires pour aller à la rencontre des élus en activité, qui auront également, nous n'en doutons pas, des éléments positifs à nous faire remonter sur ce qui peut améliorer l'exercice de leur mandat.

Nous ferons procéder à un sondage auprès de nos concitoyens pour savoir ce que les Français attendent de leurs maires et déterminer comment nous pouvons répondre au besoin de proximité que vous évoquiez.

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

La réunion est close à 19 h 45.

Mercredi 29 mars 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Audition de maires de la montagne

Mme Maryse Carrère, présidente. – Mes chers collègues, je commence en vous rappelant nos deux déplacements, auxquels vous êtes chaleureusement conviés : l'un dans les Vosges le lundi 3 avril et l'autre en Haute-Garonne le jeudi 13 avril.

Cette mission d'information, composée d'une vingtaine de sénateurs, ambitionne de proposer une vision de la commune et des maires à l'horizon de 2030. Elle s'attachera aujourd'hui à étudier deux catégories de communes : les communes de montagne et les communes ultramarines. Il est en effet important pour nous de prendre la mesure des spécificités territoriales de ces collectivités et d'examiner les conséquences de ces spécificités sur leur fonctionnement et sur l'exercice du mandat municipal.

Je salue nos invités de la première table ronde : Mme Alice Morel, maire de Bellefosse (Bas-Rhin), présidente de l'Association du Massif vosgien, membre du comité directeur de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem), M. Gilles Cremillieux, maire d'Orpierre (Hautes-Alpes) et Mme Christine Portevin, maire de Guillestre (Hautes-Alpes) sont ici présents ; M. André Mir, maire de Saint-Lary-Soulan (Hautes-Pyrénées), M. Sébastien Pradier, président des maires ruraux de l'Ardèche, maire du Cros-de-Géorand et Mme Annie Sagnes, maire de Luz-Saint-Sauveur (Hautes-Pyrénées), participent à notre réunion en visioconférence.

Mesdames, messieurs, votre témoignage sera précieux. Il nous aidera à comprendre vos difficultés et, peut-être, une certaine crise des vocations – pas moins de 900 édiles ont démissionné de leur mandat depuis leur élection en 2020 –, mais aussi à envisager des réponses.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous souhaitons en premier lieu que vous abordiez les éléments qui constituent pour vous, en tant qu'élus de territoires de montagne, des freins à l'exercice de votre mandat, ainsi que ceux qui continuent, à l'opposé, de motiver votre engagement.

En deuxième lieu, nous aimerions, en nous appuyant sur vos retours d'expérience, préfigurer la place qui pourrait être celle de la commune à l'horizon de 2030 et traduire vos attentes en propositions.

Alice Morel, maire de Bellefosse (Bas-Rhin), présidente de l'Association du Massif vosgien, membre du comité directeur de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem). – Poser la question de l'avenir de la commune et du maire sous-entend qu'il existe une menace sur l'une et sur l'autre. De fait, quatre grandes menaces peuvent être identifiées : les transferts successifs de compétences, notamment aux intercommunalités, la diminution de la population, les complexités administratives et les responsabilités juridiques, et, enfin, le manque de considération, qui est un ressenti sans doute plus récent, mais largement partagé.

Dans ce contexte, les communes de montagne occupent une place particulière. Grandes ou petites, agricoles ou touristiques, les 6 107 communes aujourd'hui classées communes de montagne représentent 10 % de la population de notre pays, mais 25 % de sa superficie. Nous rappelons sans cesse que nous avons la chance de bénéficier, depuis près de quarante ans, de la première loi française s'appliquant à un territoire spécifique : la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (loi Montagne).

Cette loi reconnaît que nos communes ont en commun des spécificités – la pente, le relief, l'altitude, le climat –, des handicaps – en matière d'accessibilité, de développement ou d'aménagement –, mais aussi un grand nombre d'atouts, qu'il convient de protéger : paysages, agriculture de montagne, forêts, ressources en eau. Or, dans les services des ministères, de nos régions ou de nos départements, rares sont les interlocuteurs qui font référence à cette loi pour appuyer les communes de montagne, alors même que la loi Montagne a été complétée en décembre 2016 par une seconde loi, qui réaffirme et renforce ces spécificités.

Aussi me permettrai-je quelques suggestions.

En matière de finances communales, d'abord, nous pourrions envisager, par exemple, de tripler le poids du critère voirie, dont nous avons obtenu l'intégration dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Par ailleurs, l'amélioration de la dotation dite « élu local », réservée aux plus petites communes, permettrait d'atténuer la diminution de la DGF. Sans mettre en péril les finances de l'État, ces deux mesures contribueraient à une plus juste reconnaissance de l'action quotidienne des maires et des communes au service de leurs habitants.

En outre, l'accès aux aides de l'État pourrait être facilité. Si l'abondement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est en principe une bonne nouvelle, il est difficile pour un maire de monter un dossier quand le taux d'aide oscille entre 20 % et 80 % ! Un signal fort pourrait être de privilégier les dossiers communaux et de leur attribuer 10 % supplémentaires, dès lors qu'un dossier émane d'une commune de montagne. Cela pourrait encourager nos élus départementaux et régionaux à faire de même et à mieux prendre en considération les petites communes et les communes de montagne.

L'autre volet consisterait à réaffirmer la commune comme premier échelon de proximité et le maire comme premier interlocuteur. Nous l'avons tous vu ces dernières années, notamment à l'occasion des crises climatiques, ce sont le maire, ses adjoints et les conseillers municipaux qui ont la meilleure connaissance du territoire et des moyens humains

susceptibles de venir en aide aux habitants. De même, lors de la crise sanitaire, les solidarités villageoises, de proximité, ont été très fortes, en particulier dans les secteurs isolés, par exemple pour l'organisation des courses pendant le confinement ou pour la prise de rendez-vous de vaccination des publics les plus fragiles.

Dans les villes, on développe des politiques de quartier, on crée des journées citoyennes ou des fêtes des voisins, on flèche des budgets – les budgets participatifs – pour rapprocher l'action publique des citoyens. Dans nos communes, nous avons la chance d'avoir la proximité et la connaissance de nos territoires. En outre, bien qu'éloignés des grands centres urbains, nous bénéficions aussi des services numériques et savons les utiliser.

Il nous faut donc appuyer sur le bouton « Pause » des réformes et des transferts obligatoires de compétences, afin de conserver notre spécificité française : une organisation communale proche des habitants, pilier de la démocratie. En élargissant les périmètres des intercommunalités ou en fusionnant des cantons, les récentes réformes ont eu pour effet d'éloigner les élus intercommunaux et départementaux des habitants. Si l'on songe que les élus régionaux sont à 80 % des maires de grandes villes ou des présidents de grandes intercommunalités, l'élu le plus proche des citoyens reste le maire. Pour toutes ces raisons, j'ai confiance en l'avenir de la commune.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Mme Sagnes, vous avez été élue voilà quelques mois en remplacement du maire démissionnaire. Votre regard neuf nous intéresse : à quelles difficultés êtes-vous confrontée et quelle différence voyez-vous entre le poste d'adjoint et le poste de maire ?

Mme Annie Sagnes, maire de Luz-Saint-Sauveur (Hautes-Pyrénées). – Étant moins expérimentée que mes collègues, je manque de recul pour vous répondre. J'étais déjà très impliquée dans mon poste d'adjoint et la différence ne me semble pas démesurée.

Les difficultés rencontrées par les communes de montagne tiennent selon moi à la géographie, plus complexe, aux distances, plus grandes, au décalage des enjeux entre les zones très touristiques et celles qui le sont moins ou encore à un découpage inadéquat des intercommunalités.

La prolifération normative pose aux maires de réelles difficultés. Nous devons sans cesse détricoter les contraintes légales pour nous assurer d'être dans le bon cadre. Cela exige beaucoup de technicité ainsi qu'un encadrement et des équipes solides, ce qui est difficile à obtenir dans les petites communes.

Enfin, je partage l'enthousiasme de ma collègue au sujet du rôle du maire, qui est majeur, la période « covid » l'a bien montré. Je suis très confiante, car nous assistons à une sorte de rétropédalage. Après avoir été un peu oublié, le maire est remis en selle. On croit à nouveau en son rôle essentiel. Comme beaucoup d'entre nous, je souhaite qu'on lui confie de plus en plus de missions et qu'on limite les compétences des intercommunalités à des compétences transversales.

M. Gilles Cremillieux, maire d'Orpierre (Hautes-Alpes). – La commune d'Orpierre a la chance d'être entourée de falaises et d'avoir eu, dans les années 1980, des bénévoles passionnés qui, bien avant que l'escalade ne devienne à la mode, ont fait d'Orpierre « La Mecque de la grimpe ».

Je suis devenu maire après treize ans d'enseignement et vingt-cinq ans à la direction d'un groupe de presse régionale. Sans doute le fait de côtoyer nombre d'élus m'a-t-il donné l'envie de passer de l'autre côté de la barrière et de vivre cette expérience.

Être maire en milieu rural reste une belle aventure. À l'instar du médecin ou du curé – deux espèces en voie de disparition –, le maire est encore quelqu'un dans le village. Néanmoins, cette image pagnolesque et idyllique ne résiste pas longtemps à l'analyse.

Il y a d'abord le constat d'une profonde mutation de notre société et des comportements de nos concitoyens. Le respect traditionnellement témoigné à l' élu a laissé la place à une exigence véhémente de tous les instants. Le « moi je » et le « parce que c'est moi » l'emportent trop souvent sur la solidarité et sur le sens collectif. Ainsi, quand il traverse la place du village, la première mission du maire est de régler le problème dans les meilleurs délais...

Il y a ensuite un sentiment de perte progressive de compétences au profit de l'intercommunalité. Si les transferts de compétences peuvent paraître rationnels à quelques esprits technocratiques, ils n'en sont pas moins préjudiciables en ce qu'ils diluent les responsabilités. Les décisions sont de plus en plus lointaines et anonymes, alors que le maire, lui, on le voit !

Les maires sont aussi désemparés face à l'avalanche de sollicitations pour des projets ou subventions. En dépit des efforts de soutien, notamment de la part du département, ni le maire ni son personnel ne sont suffisamment formés pour monter les dossiers. C'est compliqué, cela prend du temps et généralement, quand nous arrivons au terme de nos hésitations, pour le fonds vert par exemple, d'autres sont déjà passés.

Par ailleurs, le quotidien du maire est rythmé par de multiples réunions : syndicat de rivière, syndicat d'électricité, parc naturel régional, communauté de communes... Ces réunions sont chronophages et le fardeau est lourd à porter, notamment pour les maires de petites communes, qui ne peuvent pas déléguer leur présence.

Enfin, le désarroi s'exprime également devant le manque de moyens financiers. Vous l'avez sans doute vécu : les jeunes maires prennent leurs fonctions avec l'envie de révolutionner leur commune. Ils déchantent très vite, quand la réalité les ramène à la raison. La DGF, notamment, reste pour moi une alchimie secrète. Je pensais naïvement que, en faisant classer ma commune en commune touristique, j'obtiendrais un traitement spécifique. Il n'en a rien été et cela mérite selon moi réflexion.

Je reconnais que, depuis le covid notamment, les pouvoirs publics ont redécouvert le rôle irremplaçable du maire. Indiscutablement – on parle d'ailleurs du couple préfet-maire –, la relation avec le préfet, dont les services sont davantage à l'écoute, a évolué. Cela ne règle pas pour autant le problème de l'avalanche des normes, qui sont souvent édictées par des gens qui n'ont pas la connaissance du quotidien des communes rurales et de montagne.

Prenons l'exemple des plans locaux d'urbanisme (PLU). Pour les élaborer, on part des chiffres constatés sur les dix dernières années et on les projette sur les dix prochaines. Mais cette arithmétique ne tient pas compte des dynamiques ! Le maire précédent a pu ne pas faire d'efforts pour accueillir de nouveaux résidents et son successeur peut avoir l'ambition inverse. Avec ce système, ce dernier se trouve bloqué : on lui explique qu'il n'a consommé qu'un hectare les années précédentes et qu'il ne peut donc pas prétendre à beaucoup plus...

Dans le quotidien du maire, la compétence de l'eau est sacrée, la fuite d'eau étant l'un des éléments auquel le maire est identifié. Transférer cette compétence aux intercommunalités comme le prévoit la loi de 2016, c'est nous enlever une légitimité et un pouvoir. Sans refaire la loi, nous pourrions imaginer un transfert à la carte. Je conçois que le maire d'une petite commune du bassin parisien ne tienne pas du tout le même raisonnement que moi, mais dans une commune de montagne où la source est sacrée, il faut nous laisser cette compétence ! En cas de fuite, un seul téléphone sonne : c'est celui du maire et les demandes sont pressantes.

À l'horizon de 2030, je crains donc que le maire ne soit devenu progressivement un guichet unique des pleurs et des mécontentements et qu'il soit dépourvu des moyens d'agir. Nos citoyens nous voient comme celui qui a le pouvoir de régler les problèmes. Si l'on nous enlève ce pouvoir, nous sommes perdus.

Mme Christine Portevin, maire de Guillestre (Hautes-Alpes). – Contrairement à ma collègue, je pense que la différence entre le mandat de maire et celui d'adjoint est colossale : le téléphone sonne beaucoup plus ! Même dans une commune de 2 400 habitants, les gens réclament l'intervention du maire.

Guillestre a la chance d'être une commune touristique et saisonnière. Elle est située entre deux stations de ski – Vars et Risoul – et son territoire est occupé à 64 % par le parc national du Queyras. Guillestre, relevant du programme Petites Villes de demain, a un centre historique médiéval, une centaine de commerces et d'industries, des services publics encore actifs grâce à France Services, un cinéma communal, une crèche, un centre de vacances, un camping, une auberge, une piscine. La ville soutient enfin une quarantaine d'associations et on y trouve deux écoles communales, un collège et cinq hameaux...

Il y a cependant plusieurs ombres au tableau. Le taux de résidences secondaires, vides la plupart du temps, s'élève à 40 % et dans le centre ancien, 14 % des logements, souvent insalubres, sont vacants. Le grand trou béant au milieu du village est la cicatrice de l'effondrement, en 2014, d'une maison trop vétuste. Le presbytère a été fermé après une étude de structure inquiétante. Des saisonniers en camion, qui n'ont pas de terrain pour vivre l'hiver, occupent un terrain communal. La trésorerie a déménagé à une vingtaine de kilomètres. Les logements sont trop chers pour que les jeunes s'y installent. Une classe a fermé voilà quatre ans et une autre il y a deux ans.

Si le paysage est joli, le portrait que je viens de dresser illustre toutes les difficultés auxquelles nous sommes confrontés. Symbole de la République française, l'écharpe du maire est lourde à porter quand les budgets sont toujours plus contraints et les normes toujours plus incompréhensibles et déconnectées de la réalité. Des classes ferment et des enfants de 3 ans font vingt kilomètres chaque matin pour se rendre à l'école !

Le maire est de surcroît confronté à des administrés de plus en plus centrés sur eux-mêmes, à une société qui conteste le bien commun et les règles du bien-vivre ensemble et, enfin, à une crise démocratique qui, personnellement, m'effraie. L'éloignement des services publics crée de la frustration. Les violences verbales sont quasi quotidiennes et les responsabilités toujours plus lourdes pour compenser, parfois, l'inaction de l'État.

Malgré ce tableau noir – j'hésite à me représenter en 2026 –, je crois tout de même dans le rôle du maire. Cette fonction s'exerce d'autant mieux que ce dernier parvient à trouver un équilibre familial et qu'il peut s'appuyer sur une équipe municipale investie sur le

terrain. Avec soixante-cinq agents sous ma responsabilité, je suis, de fait et sans avoir appris ces métiers, un manager et un DRH. Pour bien fonctionner, les communes ont également besoin d'un financeur – le département – qui soit proche et à l'écoute.

Après trois années de mandat de maire et deux de conseillère municipale, je me rends compte que la charge qui repose sur le premier magistrat de la commune est énorme. Le maire doit être à l'écoute des citoyens, mais aussi entendre leurs demandes et leurs propositions. Il doit être dans le concret, mais avoir une vision à long terme. Il doit réaliser des projets, mais respecter un budget défini par d'autres, avec de faibles marges de manœuvre. Il fait des choix pour l'avenir. Cela fait la force de son mandat, mais aussi sa fragilité, en raison de la grande responsabilité que cela suppose.

Enfin, l'éloignement des compétences au profit de l'intercommunalité explique en partie, selon moi, la crise démocratique actuelle. Lorsqu'un problème d'assainissement se pose, les gens se tournent vers la commune, même si la compétence est dévolue à la communauté de communes. C'est toujours le maire que l'on appelle. C'est un beau mandat, mais il faut être solide !

M. André Mir, maire de Saint-Lary-Soulan (Hautes-Pyrénées). – En matière de complexité administrative, les chiffres sont édifiants. Le maire est confronté à pas moins de 400 000 normes et le code général des collectivités territoriales est passé, entre 2012 et aujourd'hui de 300 000 mots à un million !

Les contraintes environnementales sont une autre difficulté. Lorsqu'une commune porte un projet vertueux, elle est soumise à des contraintes difficilement compréhensibles. Par exemple, pour remplacer, dans un refuge, un groupe électrogène par une pico-centrale, il faut plusieurs années !

Par ailleurs, sauf à augmenter la fiscalité des ménages, les maires ne disposent plus de leviers fiscaux. Notre commune n'étant pas reconnue en zone tendue, nous éprouvons de grandes difficultés à alourdir la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Le manque de ressources compromet notre capacité à conduire des progrès structurants.

Dans le domaine de l'urbanisme, les dispositions légales relatives au « zéro artificialisation nette » (ZAN) s'appliquent de manière uniforme. Dans notre commune, l'artificialisation des sols représente à peine 1,2 % du territoire, le reste étant classé en site naturel ! Nous souhaiterions par ailleurs que la procédure de révision simplifiée soit assouplie. Actuellement, la correction d'une erreur matérielle peut prendre plusieurs mois.

Quand j'observe les intercommunalités voisines, le bilan ne me paraît pas totalement satisfaisant. Nous avons plutôt l'impression d'une couche supplémentaire, qui entrave le processus de décision sans apporter de véritable mutualisation des moyens.

Le logement permanent est un problème récurrent pour les communes de montagne, pour lequel le dispositif législatif n'est pas à la hauteur. Pour réaliser une opération de logement social au titre du bail réel solidaire par exemple, il faut être reconnu comme zone tendue ou figurer sur la fameuse liste qui a fait récemment l'objet d'une communication.

Nous éprouvons par ailleurs des difficultés à recruter du personnel territorial qualifié. Lorsque l'on veut faire venir un cadre en fond de vallée se posent les problèmes du logement d'une part et du travail du conjoint d'autre part, et les réponses aux appels d'offres

sont peu nombreuses. Or certaines communes touristiques sont de véritables entreprises. Elles ont besoin de techniciens, d'un directeur général des services, d'un directeur administratif et financier. Au sein de cette entreprise, le maire doit être un couteau suisse, capable d'appréhender les problématiques touristiques, organisationnelles, informatiques ou encore managériales. Cette fonction s'est fragilisée au fil du temps et cela conduit d'autant plus à s'interroger que les enjeux sont importants.

Pour autant, je ne voudrais pas dresser un tableau trop noir de la fonction. Nous avons encore, malgré tout, des satisfactions qui nous invitent à rester en poste. Je pense par exemple à la création, dans ma commune, d'une maison de santé regroupant vingt-sept professionnels.

Je reste néanmoins préoccupé par l'avenir du maire et par la question de la succession. Certes, le maire conserve une image très positive dans la population, en tant que personne incontournable : alors même que les problèmes pourraient être réglés par les services ou des adjoints, c'est lui qu'on veut voir. Mais le manque d'intérêt des jeunes générations est inquiétant.

La fonction demande une disponibilité de tous les instants. Dans les communes touristiques, le travail du maire ne s'arrête pas le vendredi soir ; il se poursuit le samedi, avec telle ou telle inauguration, manifestation ou cérémonie au monument aux morts. L'activité est très chronophage et c'est inquiétant pour l'avenir de la fonction.

Il y aurait bien d'autres choses à dire, notamment sur le fait que la spécificité des communes de montagne n'est pas reconnue dans les dispositifs législatifs. La loi Montagne n'induit pas d'applications très concrètes au quotidien et nous pouvons le regretter. Il serait souhaitable que ces spécificités soient prises en compte en amont, au moment des discussions parlementaires.

M. Sébastien Pradier, président des maires ruraux de l'Ardèche, maire du Cros-de-Géorand. – Je suis maire d'une commune de 165 habitants, située à plus de 1 000 mètres d'altitude et dont les 4 500 hectares sont couverts par 70 kilomètres de voirie communale.

La fonction de maire est respectée par tous nos administrés. Le maire est en effet un couteau suisse, tour à tour assistant social, chef d'entreprise, comptable ou urbaniste. Mais les gens ne le comprennent pas. Un refus de permis de construire, justifié par exemple par le fait que le terrain visé jouxte les réseaux publics ou la station d'épuration voisine, entraînera inévitablement une déception.

De fait, une distance se crée avec les administrés, qui perdent la volonté de s'intégrer dans les conseils municipaux. Ainsi, dans ma commune, il y a toujours eu deux listes depuis 1945. En 2020, nous étions onze pour onze places, les derniers de la liste ayant accepté uniquement pour me rendre service. Aujourd'hui, ces onze conseillers municipaux ne sont jamais tous présents au conseil, alors que, en 2008, le conseil municipal était toujours complet.

Depuis le transfert des impositions aux communautés de communes, notre commune a vu ses ressources diminuer. S'il fallait une preuve du désengagement de l'État, je dirais que ma commune touchait, en 2008, 61 000 euros de DGF, 55 000 euros en 2014, 14 000 euros en 2020 et 55 euros en 2022. L'année prochaine, je pense que je devrai payer la

DGF ! Et, évidemment, entretemps, les charges de voirie ou d'entretien n'ont pas diminué. Il devient difficile d'équilibrer nos budgets de fonctionnement et les communes qui étaient plutôt riches deviennent pauvres.

Notre communauté de communes compte 28 communes et 5 000 habitants, et il faut deux heures et quart pour aller d'un bout à l'autre. Or les deux communes les plus importantes, qui représentent un quart des recettes de la communauté, ne disposent que de deux voix sur quarante. Dans ces conditions, il est difficile de se faire entendre. Notre communauté de communes compte quarante délégués, mais, quand un conseil communautaire réunit vingt-cinq délégués, nous sommes déjà contents...

Devenir maire est de plus en plus difficile. Personnellement, j'ai la chance d'être chef d'entreprise et de pouvoir me libérer, mais les réunions trop nombreuses me semblent être une explication au désengagement des jeunes.

Je suis peu confiant quant à l'avenir du maire à l'horizon de 2030. Les petites communes rurales ne trouveront plus de candidats. Ainsi, dans la commune voisine de la mienne, huit conseillers municipaux ont démissionné et personne ne souhaite les remplacer...

Il est regrettable qu'on nous enlève des compétences, en particulier celle de l'eau. La commune la plus proche de mon domicile est située à 12 kilomètres. Trois réseaux publics alimentent quatre-vingt-cinq compteurs d'eau : j'imagine mal une gestion de l'eau par la communauté de communes, cela ne peut pas fonctionner.

Les maires des petites communes rurales et de montagne – double peine ! – doivent absolument se faire entendre. Songez qu'un mètre carré de terrain constructible coûte 150 euros dans le sud de l'Ardèche et 6 euros seulement dans ma commune ! Pas facile, dans ces conditions, d'être compris d'un préfet ou d'un sous-préfet, lorsque l'on demande davantage de surfaces constructibles !

J'avoue être pessimiste quant à la situation des maires à l'horizon de 2030, mais peut-être aurons-nous eu d'ici là le temps de nous ressaisir et peut-être serons-nous aidés à l'échelon national ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Vous avez tous soulevé les difficultés qui se posent au bloc communal. Nous l'avons dit en préambule de nos travaux voilà quelques semaines : notre volonté n'est surtout pas d'opposer les communes et les intercommunalités. Nous constatons néanmoins un éloignement des compétences et, partant, un éloignement de la prise de décision, ainsi qu'une dilution des responsabilités.

Nous avons, avec l'exemple ardéchois, un bon cas d'espèce. L'intercommunalité représente un sixième du département et compte désormais moins de 5 000 habitants, soit moins que le seuil de la dérogation prévu par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

La montagne ardéchoise est l'endroit où la Loire prend sa source. Quand on regarde une carte, on ne voit pas vraiment à quel autre territoire il est possible de l'arrimer. Nous touchons là du doigt la complexité ultime de la composition des intercommunalités et d'une géographie qui interdit quasiment une mutualisation au sens où l'on peut l'entendre dans d'autres territoires, là où les communes sont beaucoup plus rapprochées.

Sur cette question qui anime particulièrement le Sénat, peut-être sommes-nous arrivés à une certaine maturité, qui nous permettrait de nous interroger sur les compétences relevant de la proximité, donc du maire, et sur celles qui sont plus stratégiques, comme l'action économique, qui auraient plutôt vocation à échoir à la strate intercommunale.

Par ailleurs, la question de la relation à l'État a été souvent abordée, en creux, dans vos contributions. Il est vrai que les recettes et dotations émanant de l'État sont de plus en plus faibles. La situation est d'autant plus compliquée que les petites communes manquent d'ingénierie pour répondre aux appels à projets, capter les dotations et intégrer les différents dispositifs.

Dans un souci de fluidité, nous réfléchissons notamment à des dotations globales, qui seraient aux mains des préfets, mais bénéficieraient plus facilement aux communes, avec davantage de réactivité et moins de conditionnalité. L'action publique et la vie de nos communes sont en effet trop souvent ralenties. Peut-être avez-vous des éclairages à nous apporter sur ces questions ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Le deuxième volet de notre mission d'information concerne la fonction de maire. Avez-vous des suggestions ou des retours d'expérience à nous présenter, sur le cadre statutaire en particulier ? Quels sont les éléments qui, selon vous, faciliteraient l'exercice de votre mandat ?

Mme Annie Sagnes. – Les pistes évoquées pour conjurer l'amenuisement du pouvoir des maires sont très intéressantes. Il est important de restituer à ces derniers les missions qui étaient les leurs. Cela passe nécessairement par de nouvelles discussions sur la limitation des transferts de compétences.

J'en profite pour remercier les élus de la montagne qui se sont battus pour obtenir que les stations classées puissent conserver la compétence tourisme. Pas un jour ne passe sans que nous ne nous félicitions de posséder un office du tourisme communal. Le maire a besoin d'un bras armé pour agir. Il donne la couleur, la signature, la voix de sa ville. Pourquoi ne pas dupliquer ce genre de dérogation ?

Si je manque d'expérience pour me prononcer sur le statut, je tiens à dire que le maire est le maillon de confiance par excellence. Le législateur doit tout mettre en œuvre pour lui rendre ses prérogatives.

Mme Alice Morel. – En tant que maires de communes de montagne, nous représentons certes des habitants, mais aussi – ce point nous rassemble tous – des territoires. Si la loi parvenait enfin à prendre en considération cette réalité, nous ferions un pas en avant.

Par ailleurs, compte tenu des budgets importants et des compétences exercées à l'échelle intercommunale, s'agit-il de s'interroger sur le bien-fondé d'une éventuelle élection des présidents des intercommunalités au suffrage universel ?

M. Gilles Cremillieux. – Mme Morel a raison d'insister sur le paramètre de la surface du territoire. Néanmoins, si nous défendons les communes, je me pose une question très délicate : existe-t-il une carte communale qui ne soit pas à revoir ? Ma commune de 377 habitants est entourée de trois communes, toutes dotées d'un conseil municipal. L'une compte 14 habitants et l'autre une trentaine. Quand des communes sont si faiblement peuplées, n'y a-t-il pas lieu plutôt de renforcer la commune voisine ? Ce n'est pas un sujet

facile pour les sénateurs, je peux le concevoir, mais peut-on vraiment défendre Izon-la-Bruisse, 11 habitants ?

M. Sébastien Pradier. – En matière d’investissement notamment, le lien État-commune fonctionne plutôt bien. Ainsi, nous avons pu récemment ouvrir une épicerie communale avec dépôt de pain, en bénéficiant d’un taux de subvention de 80 %. *A contrario*, l’État endosse le mauvais rôle quand, par exemple, le préfet souhaite débroussailler autour des habitations, fait passer le service départemental d’incendie et de secours (Sdis) et met en demeure le maire d’exercer son pouvoir de police.

S’agissant de la DETR et de la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL), je ne comprends pas que les règles diffèrent selon les départements. Je participais hier à une réunion de l’Association des maires ruraux de Rhône-Alpes : alors que, en Ardèche, la voirie n’est pas visée par ces dotations, mon collègue de l’Allier m’expliquait qu’ils avaient fléché 10 % de la DETR vers la voirie communale des communes de moins de 300 habitants. Peut-être peut-on faire en sorte que ces compétences de l’eau et de la voirie soient intégrées dans l’ensemble des DETR ?

Enfin, je suis plutôt en désaccord avec l’idée d’imposer aux petites communes de fusionner avec leurs voisines. Ni les Français ni les maires n’y sont prêts. Dans notre communauté de communes, la fusion récente de deux communes a été un succès, mais elle correspondait à un souhait partagé. Ce qui est imposé, nous le savons, ne fonctionne pas. Ainsi, le transfert de compétences ne fonctionnera pas. Peut-être se fera-t-il en revanche naturellement et dans la douceur, s’il ne nous est pas imposé...

M. André Mir. – En matière de fusion des communes, le volontariat me paraît être un préalable absolu. Actuellement, des maires de petites communes éprouvent les pires difficultés à trouver une secrétaire. Dans ces conditions, la solution réside dans la mutualisation des moyens. Il faudrait donc imaginer un régime plus incitatif pour faciliter la fusion des communes. Bien souvent, cette question soulève des enjeux non pas financiers, mais d’identité pour les petites communes.

En ce qui concerne l’attractivité de la fonction de maire, le plus décourageant me semble être, au-delà des responsabilités, l’aspect chronophage. Je vois mal comment un jeune chef d’entreprise qui s’investit dans son entreprise peut, dans le même temps, occuper la fonction de maire. C’est matériellement impossible.

Par ailleurs, les indemnités sont faméliques. Elles sont sans rapport avec le temps que nous consacrons à la fonction et les responsabilités que nous assumons. Nous devons réfléchir à la façon de rendre plus attractive la fonction de maire. C’est l’enjeu de la prochaine échéance de 2026.

Mme Christine Portevin. – J’ai participé récemment à une réunion de femmes maires du nord du département des Hautes-Alpes et deux d’entre elles m’ont confié qu’il était très difficile de trouver du travail en étant maire. Les 800 euros d’indemnité ne suffisent pas, en effet, pour vivre. Or leur mandat de maire est un frein dans leur recherche d’emploi complémentaire.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Dans la loi du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique, nous avons essayé de

prendre en compte cette question de l'attractivité de la fonction. Nous devons encore travailler à la question du statut, mais aussi à celle de la disponibilité, qui est trop souvent un frein.

Le Sénat a beaucoup travaillé sur la question de la prise en compte de la superficie. Dans une proposition de loi que Philippe Bas et moi avons déposée, nous proposons que le critère du territoire puisse influencer sur la gouvernance des intercommunalités. Pour ce faire, une réforme constitutionnelle était nécessaire. Cela nous permettrait notamment de modifier la représentation au sein des intercommunalités, mais aussi de travailler sur la définition des dotations et de tout ce qui participe pleinement de la vie des communes de montagne notamment.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Il était important pour nous de recueillir votre regard de montagnards et de prendre en compte les spécificités de vos communes, qui connaissent des variations de population saisonnières très importantes et qui doivent adapter leurs équipements en fonction. Par rapport à une commune classique, la responsabilité est en effet décuplée lorsque l'on gère une station de ski, des établissements thermaux, voire les deux.

En outre, les communes de montagne sont particulièrement exposées aux risques majeurs que sont les inondations ou autres glissements de terrain. Il est important aussi pour nous de constater que ces responsabilités ne constituent pas forcément des freins à l'exercice de votre mandat.

Vous avez évoqué en particulier deux irritants : le ZAN et la gestion de l'eau potable. Sachez que la semaine dernière, le Sénat a adopté, d'une part, la proposition de loi de Jean-Yves Roux visant à permettre une gestion différenciée des compétences « eau » et « assainissement » et, d'autre part, la proposition de loi de Jean-Baptiste Blanc et Valérie Létard visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires. Cette dernière prévoit notamment une garantie rurale d'un hectare par commune.

Le Sénat travaille donc sur ces sujets, même s'il a parfois le sentiment de ne pas être toujours entendu au sein de l'autre chambre du Parlement...

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

La réunion, suspendue à 18h 00, est reprise à 18 h 10.

Audition de représentants d'associations de maires ultramarins

Mme Maryse Carrère, présidente. – Nous passons à notre deuxième table ronde, consacrée aux communes ultramarines.

Je salue notre collègue Marie-Laure Phinera-Horth, membre du bureau de la délégation sénatoriale aux outre-mer, qui nous a rejoints pour cette audition.

Sont ici présents, par visioconférence, M. Jean-Claude Maes, président de l'association des communes et collectivités d'outre-mer, maire de Capesterre-de-Marie-Galante, en Guadeloupe, M. Héric André, premier vice-président de l'association des maires de Guadeloupe, maire de la commune de Vieux-Fort en Guadeloupe, M. Yannick Cambray,

maire de Saint-Pierre, à Saint-Pierre-et-Miquelon et M. Franck Detcheverry, maire de Miquelon-Langlade, à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Messieurs, je vous remercie de nous éclairer sur les problématiques ultramarines et l'avenir qui se dessine, selon vous, pour les communes et les élus que vous représentez. La remise du rapport de la mission est prévue pour début juillet.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Après les communes de montagne, nous nous intéressons aux problématiques des communes des outre-mer. Nous voulons entendre les maires de tous les territoires, en mettant l'accent sur les singularités des structures communales. Nous les avons abordées avec le Président Larcher lors de notre déplacement en Guadeloupe et en Martinique, il y a deux mois. Par ailleurs, en Guyane, les territoires communaux peuvent être très étendus. Nous souhaitons vous entendre en particulier sur les problématiques liées aux risques naturels majeurs, à la taille des communes et aux relations avec l'État.

M. Yannick Cambray, maire de Saint-Pierre (Saint-Pierre-et-Miquelon). – L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est composé de deux communes et d'un conseil territorial. Il s'étend sur 242 km², pour 6 100 habitants. La commune de Saint-Pierre est le chef-lieu et compte 5 500 habitants ; c'est la plus petite des îles, à 24 km².

Le conseil municipal est composé de 29 membres, 24 de la majorité et 5 de l'opposition. Pour 5 500 habitants, c'est trop. La difficulté à trouver des candidats pour établir les listes est un frein à la démocratie. Difficile également de garder des élus motivés, ce qui a des conséquences sur le quorum. Le conseil territorial, qui a beaucoup plus de compétences, ne compte que 19 élus, ce qui est largement suffisant.

Le mandat de maire occupe 8 à 9 heures par jour, quasiment 7 jours sur 7. Je suis artisan, donc issu du privé, et je vous confirme que l'indemnité de maire de 3 100 euros par mois n'est pas assez importante au regard de l'engagement demandé, et n'aide pas à trouver une relève, tant chez des fonctionnaires que chez des salariés du privé. Je peux me permettre d'assumer ce mandat parce que j'ai 62 ans et que j'approche de la retraite. Les adjoints au maire ne touchent que 900 euros par mois, alors que je leur délègue beaucoup de tâches.

J'ai plaidé durant toute ma carrière pour le non-cumul des mandats, mais après trois ans comme maire, je le regrette, pour une raison de poids politique. J'ai la chance d'être maire et membre du Conseil économique, social et environnemental (Cese) : cette seconde casquette me permet d'ouvrir des portes de façon inespérée, et par exemple d'être reçu au ministère des outre-mer, de défendre ma commune, d'obtenir des financements. C'est une façon de mieux se faire entendre. Un parlementaire devrait pouvoir être maire d'une petite commune, et ainsi être ancré dans le territoire.

Mes concitoyens sont de plus en plus exigeants et demandent des réponses souvent immédiates. Je n'ai pas subi de violences, mais le poids des réseaux sociaux est parfois pesant, surtout dans un petit territoire comme le mien.

Vous parlez dans votre questionnaire de la crise des vocations. Ce mandat me prend toute ma vie, il exige de s'y consacrer exclusivement et je n'envisage pas de me représenter.

Le taux de participation aux élections territoriales dans les outre-mer reste plus élevé qu'en métropole, car ce sont un peu nos élections présidentielles. Les élections municipales sont aussi très suivies : en mars 2020, à Saint-Pierre, la participation a été de 57 %, malgré la crise du covid-19 et l'annonce des confinements. La participation est habituellement de 70 %, comme en 2014 ; elle était de 73 % en 2008.

La principale difficulté est l'ingénierie. Nous avons la chance de disposer d'un bureau d'étude dont nous avons doublé l'effectif, passant de deux à quatre agents. Se reposer sur un bureau d'étude solide est nécessaire pour être indépendant et gage d'efficacité pour monter des projets, présenter des dossiers et trouver des financements. Nous obtenons ainsi un taux d'autorisations d'engagement exemplaire, de 94 %.

L'accroissement des lourdeurs administratives et les transferts de compétences chargent notre barque. La gestion des établissements recevant du public (ERP) a été dévolue par la collectivité territoriale aux deux communes, tout comme la gestion des taxis. Les services incendie relèvent aussi de la compétence des communes. Cela fait beaucoup. Il n'y a pas d'intercommunalité, mais nous coopérons dans plusieurs domaines, sur la formation des pompiers, les démarches auprès de la collectivité ou de l'État, ou la question épineuse de la gestion des déchets. Cette gestion ne repose actuellement que sur les deux mairies, ce qui est scandaleux, comme le rappelle un rapport sénatorial de décembre dernier. Je tiens à souligner la bonne entente entre les maires. Nous coopérons par exemple avec notre école de voile.

L'accompagnement de l'État est réel et les relations avec la préfecture sont bonnes. J'ai instauré une réunion mensuelle entre la directrice générale des services (DGS) de la mairie et la secrétaire générale de la préfecture, qui permet de lever les blocages.

Le soutien aux investissements de la commune bénéficie du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) du ministère des outre-mer, pour 2,5 millions d'euros par an, ce qui représente une somme très importante pour une commune de 5 500 habitants. Ces crédits sont dépensés, avec – je le rappelle – un taux d'autorisations d'engagement de 94 %.

M. Jean-Claude Maes, président de l'Association des communes et collectivités d'outre-mer (ACCD'OM), maire de Capesterre-de-Marie-Galante (Guadeloupe). – La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon ou la Nouvelle-Calédonie connaissent des difficultés très diverses.

L'exercice du mandat de maire est de plus en plus difficile. Nous assumons de plus en plus de responsabilités, y compris sur le plan pénal. Des maires ont été attaqués au sein même de leur conseil municipal. Les vocations se font rares, tant la tâche est ardue. Nous avons de moins en moins de moyens financiers, pour répondre à une population de plus en plus exigeante. Par exemple, aux Antilles, il manque des emplois et des logements, en raison du foncier et des coûts d'aménagement. Le maire de Saint-Laurent-du-Maroni, en Guyane, est confronté à une démographie galopante : il devrait ouvrir une école tous les huit mois. Il y aura 1 800 nouveaux inscrits en 2023, contre 1 400 en 2022. À l'est de la Guyane, sur le fleuve Maroni, les enfants se rendent à l'école en pirogue. Chaque département doit avoir un traitement différent. À Mayotte ou en Guyane, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) est très insuffisante face au chiffre réel de la population, bien supérieure aux statistiques de l'Insee.

Les dépenses de personnel, supérieures de 40 %, coûtent très cher aux mairies. S'ajoutent les difficultés liées à la mobilité, par exemple pour la formation en métropole, aussi bien pour les élus que pour les cadres, difficultés amplifiées par l'explosion des tarifs aériens.

On manque d'ingénierie dans les communes, mais aussi dans les services de l'État, par manque d'attractivité des postes.

Les relations avec l'État et avec les intercommunalités sont bonnes, ce qui est en partie dû au fait que les intercommunalités ont moins de communes membres qu'en métropole.

La géographie en archipel doit aussi être prise en compte. Par exemple, pour assister à une réunion en Guadeloupe, je dois prendre le bateau, ce qui est très chronophage. Cet aspect archipélagique des départements d'outre-mer impose beaucoup de contraintes et devrait être pris en compte.

Enfin, chaque département d'outre-mer devrait jouir d'un traitement différencié, adapté à ses réalités.

Si l'on veut inciter les jeunes à s'engager dans le mandat de maire, il faut régler le problème du déséquilibre entre des responsabilités écrasantes et des moyens insuffisants. Nous sommes le premier rempart en cas de difficultés. Il faut remettre le maire au centre des décisions, d'autant que la population aime son maire dans les outre-mer – la participation est de 85 % dans ma commune – mais celui-ci n'a pas les moyens de rendre le service attendu. Il faut un statut particulier pour ces élus de proximité.

Dernier point : la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (Cdpenaf) donne des avis simples en métropole, mais des avis conformes en outre-mer - deux poids, deux mesures. Le développement des outre-mer en souffre. Les maires doivent retrouver plus de pouvoir.

M. Franck Detcheverry, maire de Miquelon-Langlade (Saint-Pierre-et-Miquelon). – Miquelon-Langlade, du fait de la double insularité, est une commune très isolée ; elle s'étend sur 200 km², pour 600 habitants. Le mandat de maire a de moins en moins de succès : il n'y avait pas de liste en 2020 et la commune risquait de disparaître. Nous comptons 11 conseillers au lieu de 15, car nous n'avons pas réussi à obtenir une liste complète.

Depuis le début de mon mandat, je suis surpris par l'étendue du chantier : les sujets sont nombreux or nous avons très peu de moyens. L'indemnité est de 900 euros pour les adjoints et de 1900 euros pour le maire, ce qui m'oblige à travailler à côté de mon mandat. Il faudrait donner les moyens aux employeurs de libérer du temps pour les élus. Bien que salarié d'une grande entreprise, EDF, j'ai du mal à me libérer, alors que ma petite commune est directement en lien avec les ministères, la préfecture et la collectivité territoire et que nous présentons un projet phare de déplacement de village, unique en France.

Le nombre d'élus est trop important : pour 600 âmes, dix élus suffiraient.

Il faudrait permettre le cumul des mandats dans les petites communes. J'assume aussi un mandat de conseiller territorial, qui ne m'apporte quasiment rien de plus que mon indemnité de maire.

Le soutien de l'État est important, nous obtenons régulièrement des subventions, mais faute d'ingénierie, il est difficile de monter des dossiers. J'ai cependant obtenu une petite aide du ministère des outre-mer pour des prestations d'assistances à maître d'ouvrage – cela reste insuffisant – et nous avons fait appel à un juriste, notamment au regard de la responsabilité pénale du maire. Pour attirer les jeunes, il faudrait leur assurer une défense pénale et une rétribution à la mesure des risques encourus.

Nous sommes en position de vassal face à l'intercommunalité, il est très difficile de se faire entendre. Ma commune n'est pas compétente en matière de foncier et d'urbanisme ; je subis l'urbanisation de certaines zones, avec obligation d'y assurer les services de secours. Nous sommes aussi seuls à gérer les déchets. Tous les problèmes auxquels nous sommes confrontés s'affichent sur les réseaux sociaux ou les médias – difficile d'attirer les jeunes dans ces conditions. Il nous faut respecter de plus en plus de normes avec de moins en moins de moyens. La responsabilité pénale est très lourde à porter. Mon collègue de Saint-Pierre a passé six heures en gendarmerie pour une question de gestion des déchets, ce que je ne souhaite à personne.

Le taux de participation aux élections est de 70 %, signe de l'attachement de la population à sa mairie, comme à la collectivité. Mais les populations identifient mal le partage des compétences et s'adressent systématiquement au maire, hélas souvent démuni pour répondre aux demandes. En l'absence d'intercommunalité, qui est le niveau compétent en métropole, la compétence Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) est revenue à la mairie de Miquelon, mais il nous est impossible de gérer les dizaines de kilomètres de dunes et de faire face à l'érosion marine, malgré notre responsabilité juridique.

Il faut que l'État nous entende. Appliquer sans discernement un schéma métropolitain à des situations ultramarines spécifiques ne marche pas.

À court terme, notre commune risque de disparaître. Je ne me représenterai pas : le mandat est trop lourd et empiète sur ma vie privée. Les réseaux sociaux sont omniprésents. La période « covid » a été très difficile, à cause des confinements et des vaccinations obligatoires. J'en vis les conséquences aujourd'hui : certains administrés ne m'adressent plus la parole. Les mesures imposées par l'État ont disparu, mais pas la rancune, ce qui ne me donne pas envie de continuer la politique. Face à la lourdeur des normes et l'absence de moyens, par manque de maires, les mairies ultramarines et métropolitaines, malheureusement, n'ont pas fini de disparaître.

M. Héric André, premier vice-président de l'association des maires de Guadeloupe, maire de la commune de Vieux-Fort. – Je représente le président de l'association des maires de Guadeloupe. J'ai été élu maire en 2020. Vieux-Fort est une petite commune, mais nous rencontrons les mêmes difficultés que les grandes, avec moins de moyens pour les régler.

Depuis la tempête Fiona, les réparations n'avancent pas, faute de moyens, alors que les cabinets d'études ont fait leur travail. Les marins de notre commune ont le plus grand mal à exercer leur activité. Il nous faut des moyens supplémentaires de la part de l'État pour nous permettre d'assumer pleinement notre mission de service public.

Le directeur général des services (DGS) ayant été contraint au départ pour raisons de santé, j'ai exercé pendant un an et demi à la fois les fonctions de maire et de DGS. Cette

fonction à temps plein demande des sacrifices : vie privée dégradée, départ à la retraite presque forcé.

En Guadeloupe, nous ne manquons pas de candidats. La difficulté est de réussir à apporter les services à la population. L'expression des besoins passe par les maires, mais les moyens manquent. Dans ma petite commune, je n'ai aucun cadre : il est très difficile de monter des dossiers techniques. Il y a eu des avancées, mais nous ne pouvons pas répondre aux appels à projet, par manque d'expertise. Plus des deux tiers des communes de Guadeloupe sont en difficulté financière. Les contrats de redressement en outre-mer (Corom) permettent à des communes en grande difficulté d'obtenir des aides, mais il faudrait étendre le dispositif à d'autres communes, qui elles aussi ont besoin d'aide.

Le discrédit de la fonction du maire ne doit pas être aggravé par l'impossibilité dans laquelle nous sommes placés de répondre aux besoins du territoire. Il faut nous aider pour changer cela. Au début de mon mandat, les lignes directrices de gestion n'étaient pas réalisées, alors que c'est une obligation légale. Heureusement, un sous-préfet nous a aidés à nous acquitter de cette obligation. *Idem* pour le plan communal de sauvegarde (PCS), qui a été très difficile à mettre en place : géographie, aléas climatiques, autant de points techniques qui ne peuvent être étudiés par les seuls agents communaux. L'État doit nous donner les moyens nécessaires.

En Guadeloupe, nous ne manquons pas de motivation, mais si de bonnes conditions d'exercice du mandat ne sont pas réunies, peu à peu, comme à Saint-Pierre-et-Miquelon, nous finirons par manquer de candidats.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le besoin en ingénierie est criant. S'ajoute la problématique des ressources financières. À Saint-Pierre-et-Miquelon, l'accompagnement de l'État est à saluer, mais pour les risques majeurs, en Guadeloupe ou à Mayotte, les réparations sont très coûteuses. Quel est votre retour sur le sujet et sur vos relations avec l'État ?

Malgré une forte participation, quel est le lien avec la population ? On évoque souvent les réseaux sociaux.

M. Héric André. – Nous ne voulons pas aller contre la dynamique des réseaux sociaux, mais ils accentuent la pression sur les élus. Les citoyens veulent des réponses du jour au lendemain. Or nous manquons de moyens. L'essentiel est de pouvoir répondre rapidement aux problèmes les plus concrets.

L'État nous propose des aides, notamment pour dresser les constats à Vieux-Port après le passage de la tempête Fiona. Nous avons de très bonnes relations avec les préfets, qui ont été à l'écoute. Les sous-préfets sont sur le terrain et nous accompagnent, donnant du crédit au travail de l'État.

M. Jean-Claude Maes. – Face à l'immédiateté des réseaux sociaux, nous ne pouvons pas répondre à toutes les demandes. Comment faire quand, par exemple à Mayotte, la mairie n'a pas les moyens d'assurer l'accompagnement des enfants à l'école en toute sécurité ? Bien souvent, les maires sont dépourvus de moyens juridiques pour remédier aux difficultés, comme en cas de conflit de voisinage. Je vous confirme que des maires se découragent et ne souhaitent pas se représenter pour un nouveau mandat.

M. Héric André. – Prenons l'exemple des algues sargasses, dont l'accumulation crée des phénomènes biologiques que nous ne pouvons pas assumer. L'État lui-même n'arrive pas à assurer de bonnes conditions sanitaires aux populations.

Après Fiona, la région s'est mobilisée pour régler le problème de l'eau. La situation se dégrade et discrédite la proposition initiale de l'ancien ministre des outre-mer Sébastien Lecornu. Sans moyens, la structure de concertation ne peut fonctionner. Et cela dure depuis vingt ans ! Impossible d'assurer une adduction en eau convenable à tous les Guadeloupéens. C'est au maire que les populations s'adressent, même si la compétence a été transférée aux syndicats. Nous manquons de moyens pour répondre aux besoins des populations.

M. Jean-Claude Maes. – Mon prédécesseur a démissionné, car elle était démunie face aux sargasses. Elle n'avait aucun moyen. Trop souvent, les maires sont pointés du doigt.

M. Yannick Cambray. – Le mandat de maire est celui où l'on peut agir sur le quotidien. Quand la situation budgétaire est saine et que l'on dispose d'une ingénierie, les résultats sont très bons. Ce mandat est très beau, mais très prenant.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Merci pour vos contributions.

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

La réunion est close à 19 h 20.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 27 MARS ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 29 mars 2023

À 9 h 30

Salle 263

- Examen du rapport d'information et vote sur les éventuelles propositions du rapporteur sur les pétitions relatives à l'interdiction du déterrage du blaireau et l'abolition de la vènerie ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 349 (2022-2023), présentée par MM. Laurent Duplomb, Pierre Louault, Serge Mérillou et plusieurs de leurs collègues, pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 441 (2022-2023), présentée par MM. Frédéric Marchand, François Patriat et plusieurs de leurs collègues, visant à favoriser l'installation ou le maintien de lieux de convivialité en milieu rural ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 170 rect. (2022-2023), présentée par M. Rémi Cardon et plusieurs de ses collègues, visant à résorber la précarité énergétique

Commission des affaires étrangères

Mercredi 29 mars 2023

À 9 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Michèle Ramis, directrice des Amériques et des Caraïbes au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) sur le Brésil et l'intégration régionale en Amérique latine.

À 11 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Myriam Fillaud, Magistrat, Chef du bureau de liaison New Yorkais d'UNITAD (mission des Nations Unies sur les crimes internationaux de Daesh), Conseillère politique auprès du Représentant Spécial.

Commission des affaires sociales

Mercredi 29 mars 2023

À 9 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Audition commune sur les enjeux philosophiques de la fin de vie :
 - . Mme Monique Canto-Sperber, directrice de recherche au CNRS, membre du comité consultatif national d'éthique
 - . M. Bernard-Marie Dupont, médecin, juriste, professeur d'éthique médicale
 - . M. André Comte-Sponville, philosophe, essayiste
 - . M. Jacques Ricot, philosophe, chercheur associé au département de philosophie de l'université de Nantes

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Pascal Savoldelli et plusieurs de ses collègues relative à la maîtrise de l'organisation algorithmique du travail (n° 770, 2021-2022) (Rapporteuse : Mme Cathy Apourceau-Poly)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 27 mars, à 12 heures

- Désignation des candidats pour la commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une fausse couche (n° 417, 2022-2023)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 29 mars 2023

À 9 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

Cycle d'auditions sur l'avenir des concessions d'autoroutes :

- Audition de MM. Éric Jeansannetas, président, et Vincent Delahaye, rapporteur de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières (2020)
- Audition de M. Pierre Coppey, président de la société Vinci Autoroutes
- Audition de M. Arnaud Quémard, directeur général de la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF)

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 29 mars 2023

À 9 h 30

Salle 245

Captation vidéo

- Audition de M. Clément Hénin, rapporteur, M. Philippe Hayez, président de la section Enseignement supérieur et recherche, et M. Philippe Rousselot, président de la section Enseignement scolaire, jeunesse et sport de la 3ème chambre de la Cour des comptes sur le rapport Universités et territoires

- Examen, en deuxième lecture, du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 38 (2021-2022), modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré (M. Jean Hingray, rapporteur)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 27 mars 2023 à 12 heures

Commission des finances

Mercredi 29 mars 2023

À 9 heures

Salle 131

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n°35 (2022-2023) visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires, présentée par M. Rémi FÉRAUD, et plusieurs de ses collègues

- Examen du rapport de M. Gérard LONGUET, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 341 (2022-2023) visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement, adoptée par l'Assemblée nationale Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 27 mars 2023, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Charles GUENÉ, rapporteur pour avis, sur la proposition de loi constitutionnelle n° 869 rect. (2022-2023) visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences, présentée par M. Éric KERROUCHE et plusieurs de ses collègues

- Examen du rapport de M. Jérôme BASCHER, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 843 (2021-2022) créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France, présentée par M. Ronan LE GLEUT et plusieurs de ses collègues Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 27 mars 2023, à 12 heures

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 29 mars 2023

À 9 heures

Salle 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions ;

- Examen du rapport de Mme Françoise Dumont et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 123 (2022-2023) visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, présentée par Mmes Annick Billon, Martine Filleul, Dominique Vérien et plusieurs de leurs collègues ; Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 27 mars 2023, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 598 (2021-2022) visant à revaloriser le statut de secrétaire de mairie, présentée par Mmes Céline Brulin, Cécile Cukierman, Michelle Gréaume, Marie-Claude Varailles, Éliane Assassi et plusieurs de leurs collègues ; Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 27 mars 2023, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Agnès Canayer et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi constitutionnelle n° 869 rect. (2021-2022) visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences, présentée par M. Éric Kerrouche et plusieurs de ses collègues ; Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 27 mars 2023, à 12 heures

À 11 heures

Salle A216 – 2e étage aile Est

- Audition conjointe, sur la réforme de la procédure pénale, de : – M. Serge Guinchard, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas ; – Mme Jocelyne Leblois-Happe, professeur à l'université de Strasbourg ; – Mme Haritini Matsopoulou, professeur à l'université Paris-Saclay ; – M. Sébastien Pellé, professeur à l'université Toulouse Capitole ; – M. Jean-Christophe Saint-Pau, professeur à l'université de Bordeaux

Commission des affaires européennes

Mercredi 29 mars 2023

À 14 heures

Salle René Monory

- Instrument du marché unique pour les situations d'urgence : examen de la proposition de résolution européenne de Mmes Amel Gacquerre et Christine Lavarde et de M. Didier Marie

Jeudi 30 mars 2023

À 9 heures

Salle René Monory

- Intelligence artificielle : examen du rapport d'information, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de M. André Gattolin, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Cyril Pellevat et Mme Elsa Schalk ;

- Suivi d'activité de la commission 2021-2022 : examen du rapport de M. JeanFrançois Rapin

Commission spéciale sur la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

Mardi 28 mars 2023

À 13 h 45

Salle A263 - 2ème étage Ouest

Examen, en première lecture, du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 206 (2022-2023), présentée par M. Jean Bacci, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Pascal Martin et Olivier Rietmann, visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie (Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Pascal Martin et Olivier Rietmann, rapporteurs) Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au vendredi 24 mars 2023 à 12 heures

Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française

Mardi 28 mars 2023

À 13 h 30

Salle Monory

Captation

Audition commune des représentants des laboratoires et entreprises pharmaceutiques : - M. Philippe Lamoureux, directeur général du Leem - M. Laurent Borel-Giraud, représentant du Gemme - Mme Corinne Blachier-Poisson, présidente de l'Agipharm - M. Didier Véron, président du G5 Santé - Mme Karine Pinon, présidente de l'Amlis

Mercredi 29 mars 2023

À 13 h 30

Salle 216

Captation

Audition commune d'associations : - Mme Catherine Simonin, de France Assos Santé - Mme Juliana Veras, coordinatrice de Médecins du Monde - Dr Julie Allemand-Sourrieu du Collectif Santé en danger - Frank Prouhet du Collectif Notre santé en danger - Un représentant de l'AFM-Téléthon

À 16 h 30

Salle 263

Captation

Audition de M. Reda Guiha, président de Pfizer France

Commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence

Lundi 27 mars 2023

À 15 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Julien NOCETTI, enseignant-chercheur à l'Académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan

Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique

Lundi 27 mars 2023

À 15 heures

Salle n° 263

Captation vidéo

- Audition de M. Thierry Repentin, président et de Mme Valérie Mancret_Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;

À 17 heures

Audition de M. Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;

À 18 h 30

Audition de M. Boris Ravignon, président et de M. José Caire, directeur villes et territoires durables de l'Agence de la transition écologique (ADEME)

Mission d'information « Gestion durable de l'eau »

Mardi 28 mars 2023

À 14 h 30

Salle 245

Captation vidéo

-° Table ronde autour des collectivités territoriales :

. Assemblée des départements de France (ADF) : Mme Coralie DENOUES, présidente du conseil départemental des Deux-Sèvres ;

. Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) : M. Christian MÉTAIRIE, co-président de la commission transition écologique, maire d'Arcueil ;

. Association des Maires Ruraux de France (AMRF) : M. Michel GROS, membre du Bureau, président de l'AMRF du Var ;

. Association des petites villes de France (APVF) : M. Francisque VIGOUROUX, vice-président, maire d'Igny ;

. France Urbaine : Mme Delphine MICHEL, vice-présidente de la Métropole du Grand-Nancy déléguée Eau, forêts et transition écologique, conseillère municipale de Nancy, déléguée Ville, nature et eau ;

. Intercommunalités de France (AdCF) : M. Régis BANQUET, vice-président Grand cycle de l'eau, président de Carcassonne agglo et Mmes Oriane CÉBILE, conseillère Eau, Climat, Énergie et Biodiversité et Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement ;

Mercredi 29 mars 2023

À 14 heures

Salle 245

Captation vidéo

-° Audition de MM. Jean-Paul DORON, 1er vice-président, et Hamid OUMOUSSA, directeur général de la fédération nationale de la pêche en France et de la protection des milieux aquatiques

Jeudi 30 mars 2023

À 11 heures

Salle 213

Captation vidéo

-° Table ronde autour des acteurs de l'hydroélectricité:

. EDF hydro : Mme Emmanuelle VERGER, directrice et M. Bruno de CHERGÉ, en charge des relations institutionnelles ;

. Société Hydro-Électrique du Midi (SHEM) : M. Cyrille DELPRAT, directeur général ;

. Compagnie nationale du Rhône (CNR) : Mme Laurence BORIE-BANCEL, présidente du directoire ;

. France Hydro-Électricité : Mmes Christine ETCHEGOYHEN, ancienne présidente, administratrice et présidente de la commission environnement et Cécile BELLOT, responsable environnement ;

. Fédération des moulins de France : MM. Alain EYQUEM, président et Michel ANDREU, administrateur

Mission d'information sur le thème : « Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert »

Mardi 28 mars 2023

À 17 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Christine AVELIN, directrice générale de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

Mission d'information sur le thème : « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique »

Mardi 28 mars 2023

À 16 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Audition des associations d'élus départementaux, en présence de Mme Marie-Pierre Mouton, présidente du département de la Drôme, présidente de la commission Éducation, sport, culture de l'Assemblée des départements de France, Mme Marie Cieters, vice-présidente du département du Nord en charge de l'éducation et des collèges, et Mme Nathalie Léandri, vice-présidente du département des Hauts-de-Seine en charge de l'éducation et du numérique éducatif

Mercredi 29 mars 2023

À 13 h 45

Salle A120

Captation vidéo

- Audition des associations d'élus régionaux, en présence de Mme Florence Dubessy, vice-présidente du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes déléguée à l'éducation et aux lycées, et Mme Carole Canette, vice-présidente du conseil régional de Centre-Val de Loire

Mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France

Mercredi 29 mars 2023

À 17 heures

Salle 67

Captation vidéo

- Audition, sous forme de table ronde, de maires de la montagne :

- . Un représentant de l'Association nationale des élus de la montagne (sous réserve de confirmation) ;
- . M. Gilles Cremillieux, maire d'Orpierre (Hautes-Alpes) ;
- . M. André Mir, maire de Saint-Lary-Soulan (Hautes-Pyrénées) ;
- . Mme Christine Portevin, maire de Guillestre (Hautes-Alpes) ;
- . M. Sébastien Pradier, président des maires ruraux de l'Ardèche, maire du Cros-de-Géorand ;
- . Mme Annie Sagnes, maire de Luz-Saint-Sauveur (Hautes-Pyrénées).

À 17 heures

Salle 67

Captation vidéo

- Audition, sous forme de table ronde, de représentants d'associations de maires ultramarins :
 - . M. Michel-Ange Jérémie, président de l'association des maires de Guyane, maire de Sinnamary ;
 - . M. Jean-Claude Maes, président de l'association des communes et collectivités d'outre-mer, maire de Capesterre-de-Marie-Galante (Guadeloupe) ;
 - . M. Jocelyn Sapotille, président de l'association des maires de Guadeloupe, maire de Lamentin ;
 - . M. Yannick Cambray, maire de Saint-Pierre (Saint-Pierre-et-Miquelon) (sous réserve de confirmation) ;
 - . M. Franck Detcheverry, maire de Miquelon-Langlade (Saint-Pierre-et-Miquelon) (sous réserve de confirmation) ;
 - . M. Justin Pamphile, président de l'association des maires de Martinique, maire du Lorrain (Martinique) (sous réserve de confirmation).