

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 8 avril 2026

(75^e jour de séance de la session)



**PREMIER
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

*Liberté
Égalité
Fraternité*

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

1. **Retour en France de Mme Cécile Kohler et M. Jacques Paris** (p. 2349)
2. **Questions d'actualité au Gouvernement** (p. 2349)

SITUATION
AU PROCHE ET AU MOYEN-ORIENT
ET PRIX DE L'ÉNERGIE (p. 2349)

Mme Cécile Cukierman ; M. Sébastien Lecornu, Premier ministre.

SÉCURITÉ EUROPÉENNE (p. 2351)

M. Philippe Folliot ; M. Jean-Noël Barrot, ministre de l'Europe et des affaires étrangères ; M. Philippe Folliot.

MESURES ENVISAGÉES
PAR LE GOUVERNEMENT
FACE À LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE
ET DU CARBURANT (p. 2351)

M. Yannick Jadot ; Mme Maud Bregeon, ministre déléguée chargée de l'énergie et porte-parole du Gouvernement ; M. Yannick Jadot.

DÉCLARATIONS
SUR L'ISLAM (p. 2352)

Mme Muriel Jourda ; M. Laurent Nunez, ministre de l'intérieur ; Mme Muriel Jourda.

HAUSSE DES PRIX
DES CARBURANTS
NOTAMMENT OUTRE-MER (p. 2353)

Mme Solanges Nadille ; Mme Maud Bregeon, ministre déléguée chargée de l'énergie et porte-parole du Gouvernement ; Mme Solanges Nadille.

TUBERCULOSE
BOVINE (p. 2354)

M. Daniel Chasseing ; Mme Annie Genevard, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

FRAGILISATION
DES MÉTIERS DU LIEN
ET MENACES POUR LA CONTINUITÉ
DU SERVICE (p. 2355)

Mme Guylène Pantel ; Mme Stéphanie Rist, ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées.

DÉFENSE
DES MÉDIAS TRADITIONNELS (p. 2356)

Mme Sylvie Robert ; Mme Catherine Pégard, ministre de la culture ; Mme Sylvie Robert.

PRIX DES HYDROCARBURES
ET POUVOIR D'ACHAT (p. 2356)

M. Jean-François Husson ; M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique ; M. Jean-François Husson.

COMPLÉMENT
DU LIBRE CHOIX
DU MODE DE GARDE (p. 2357)

Mme Colombe Brossel ; Mme Stéphanie Rist, ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées ; Mme Colombe Brossel.

DÉREMBOURSEMENT
DES PRESCRIPTIONS DES MÉDECINS
DU SECTEUR 3 (p. 2358)

M. Alain Milon ; Mme Stéphanie Rist, ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées ; M. Alain Milon.

LUTTE
CONTRE LE DÉMARCHAGE
TÉLÉPHONIQUE ILLÉGAL (p. 2359)

M. Stéphane Demilly ; M. Serge Papin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat.

BAISSE DES FINANCEMENTS
DE L'APPRENTISSAGE (p. 2359)

Mme Catherine Dumas ; M. Jean-Pierre Farandou, ministre du travail et des solidarités ; Mme Catherine Dumas.

ADOPTION
PAR LA KNESSET D'UNE LOI
SUR LA PEINE DE MORT (p. 2360)

Mme Gisèle Jourda; M. Jean-Noël Barrot, ministre de l'Europe et des affaires étrangères; Mme Gisèle Jourda.

TRANSPOSITION
DE LA COMPENSATION CARBONE
À L'INDUSTRIE VERRIÈRE (p. 2361)

Mme Catherine Belrhiti; M. Sébastien Martin, ministre délégué chargé de l'industrie; Mme Catherine Belrhiti.

ATTEINTES
À LA CYBER SOUVERAINETÉ (p. 2361)

Mme Nathalie Goulet; M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique; Mme Nathalie Goulet.

Suspension et reprise de la séance (p. 2362)

3. Dépôt du rapport annuel de la cour des comptes suivi d'un débat (p. 2363)

M. le président

Mme Amélie de Montchalin, Première présidente de la Cour des comptes

M. Philippe Hayez, rapporteur général de la Cour des comptes

M. Claude Raynal, président de la commission des finances

M. Philippe Mouiller, président de la commission des affaires sociales

M. Marc Laménie

Mme Christine Lavarde

M. Stéphane Fouassin

M. Rémi Féraud

M. Pierre Barros

M. Thomas Dossus

M. Stéphane Ravier

M. Raphaël Daubet

M. Vincent Delahaye

M. Marc Séné

Mme Amélie de Montchalin, Première présidente de la Cour des comptes

M. Philippe Hayez, rapporteur général de la Cour des comptes

Suspension et reprise de la séance (p. 2380)

PRÉSIDENTE DE MME SYLVIE VERMEILLET

4. Modification de l'ordre du jour (p. 2380)

5. Présomption d'exploitation des contenus culturels par les fournisseurs d'IA. – Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission (p. 2380)

Discussion générale (p. 2380)

Mme Agnès Evren, auteure de la proposition de loi

M. Pierre Ouzoulias, auteur de la proposition de loi

Mme Laure Darcos, rapporteure de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport

Mme Catherine Pégard, ministre de la culture

Mme Anne Le Hénanff, ministre déléguée chargée de l'intelligence artificielle et du numérique

Mme Else Joseph

Mme Nadège Havet

Mme Karine Daniel

M. Jérémy Bacchi

Mme Monique de Marco

M. Bernard Fialaire

Mme Catherine Morin-Desailly

Mme Vanina Paoli-Gagin

Clôture de la discussion générale.

Article unique (p. 2392)

M. Pierre Ouzoulias

Amendement n° 2 de Mme Monique de Marco. – Rejet.

Amendement n° 1 de Mme Monique de Marco. – Rejet.

Amendement n° 3 de Mme Monique de Marco. – Rejet.

Vote sur l'ensemble (p. 2395)

Mme Laure Darcos, rapporteure

M. Pierre Ouzoulias

M. Max Brisson

Mme Catherine Morin-Desailly

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture

Adoption de l'article unique de la proposition de loi dans le texte de la commission.

6. Communication d'avis sur des projets de nomination

(p. 2397)

7. Équilibre économique de l'exploitation des RIP par un mécanisme de péréquation – Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission (p. 2397)

Discussion générale (p. 2397)

M. Patrick Chaize, auteur de la proposition de loi

M. Alain Cadec, rapporteur de la commission des affaires économiques

Mme Anne Le Hénanff, ministre déléguée chargée de l'intelligence artificielle et du numérique

M. Stéphane Fouassin

M. Christian Redon-Sarrazy

M. Gérard Lahellec

Mme Anne Souyris

M. Philippe Grosvalet

Mme Anne-Catherine Loisier

M. Vincent Louault

M. Damien Michallet

Clôture de la discussion générale.

Article unique (p. 2406)

Vote sur l'ensemble (p. 2408)

M. Patrick Chaize

Adoption de l'article unique de la proposition de loi dans le texte de la commission.

8. Ordre du jour (p. 2408)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

1

RETOUR EN FRANCE DE MME CÉCILE KOHLER ET M. JACQUES PARIS

M. le président. Monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, ce matin, nous avons appris avec une grande joie le retour sur le sol français de nos deux compatriotes Cécile Kohler et Jacques Paris. *(Applaudissements.)* Tous deux ont été des otages d'État pendant plus de trois ans à la prison d'Evin à Téhéran, avant d'être assignés à résidence dans notre ambassade sur place, faute de pouvoir quitter le territoire iranien.

Cet heureux dénouement constitue un soulagement après les conditions inhumaines que nos compatriotes ont endurées et qui illustrent, si besoin était, la nature du régime iranien.

Je tiens, en votre nom à tous, à remercier celles et ceux qui, sans relâche, se sont mobilisés pour obtenir leur libération et leur retour en France – je pense au premier chef à nos diplomates, monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Cécile Kohler et Jacques Paris ont déclaré il y a quelques heures, avec une grande dignité: « Vive la vie! » Leur exemple montre à quel point l'espoir de la libération et la vie peuvent triompher d'obstacles destructeurs.

Tel est le vœu que nous formons en cet instant pour le peuple iranien, dans les heures sombres et douloureuses qu'il traverse. *(Applaudissements prolongés.)*

2

QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

M. le président. L'ordre du jour appelle les réponses à des questions d'actualité au Gouvernement.

Mes chers collègues, je vous rappelle que la séance est retransmise en direct sur Public Sénat et sur notre site internet.

Cette fois encore, chacun sera attentif, au cours des échanges, au respect des uns et des autres, ainsi qu'au respect du temps de parole.

SITUATION

AU PROCHE ET AU MOYEN-ORIENT ET PRIX DE L'ÉNERGIE

M. le président. La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky.

Mme Cécile Cukierman. Ma question s'adresse à M. le Premier ministre.

Ce matin, un cessez-le-feu a été annoncé, après une nuit où le monde, une fois encore, a frôlé le pire. Mais chacun voit bien qu'il est fragile.

Je veux réaffirmer avec vigueur que la stratégie de Donald Trump, faite de menaces, de bombardements et de démonstrations de force, est une impasse. Elle piétine le droit international et alimente le chaos. On ne renverse pas un régime en bombardant une population!

En Iran, les premières conséquences sont déjà visibles: le renforcement de la répression et la ruine d'un pays, ruine qui frappe en premier lieu le peuple iranien.

Si Trump ce matin s'arrête, Netanyahu continue. Au Liban, la destruction massive des villes et des villages du sud se poursuit, avec le même acharnement qu'à Gaza.

Pourtant, au Liban comme ailleurs au Proche-Orient, la stratégie du chaos et de la terre brûlée n'a jamais apporté la paix. Elle ne produit que plus de violence, plus d'instabilité et plus de souffrances pour les peuples.

Pendant que ces jeux dangereux se poursuivent, les conséquences sont immédiates pour nos concitoyens: les prix du pétrole, donc des carburants, flambent. Ce sont, une fois encore, les Français qui paient, pendant que les marchés spéculent et que les multinationales de l'énergie engrangent des profits.

Monsieur le Premier ministre, ce n'est pas à TotalEnergies de fixer les prix du carburant en France!

M. Pascal Savoldelli. Très bien!

Mme Cécile Cukierman. Le moment est venu de choisir: la paix plutôt que l'escalade, l'indépendance plutôt que l'alignement, la protection de nos concitoyens plutôt que les profits de quelques-uns.

Aussi, que proposez-vous pour une paix durable au Proche-Orient?

Par ailleurs, allez-vous prendre des mesures fortes et immédiates pour protéger nos concitoyens, en bloquant les prix des carburants et en mettant à contribution les profits des multinationales de l'énergie, comme nous venons de le proposer dans une proposition de loi? *(Applaudissements sur les travées du groupe CRCE-K.)*

M. le président. La parole est à M. le Premier ministre.

M. Sébastien Lecornu, Premier ministre. Madame la présidente Cécile Cukierman, permettez-moi de profiter de votre question pour apporter un certain nombre de précisions sur la situation géopolitique au Moyen-Orient, ainsi que sur les différents impacts qu'elle a non seulement pour l'ensemble de nos compatriotes, mais aussi pour la sécurité du territoire national.

Tout d'abord, comme le président du Sénat vient de le faire, je veux rendre hommage à notre réseau diplomatique, aux agents de la DGSE (direction générale de la sécurité extérieure), dont l'action est plus discrète, mais également à Oman pour ses importants efforts d'intermédiation. Tous, nous les saluons. Il a fallu des semaines et des mois entiers de travail pour parvenir à cette libération. Évidemment, le soulagement est de mise aujourd'hui.

Pour autant, tout cela nous rappelle que c'est avec prudence que nous devons poursuivre notre action dans la région, notamment pour assurer la protection de nos ressortissants, où qu'ils soient.

Ce cessez-le-feu va bien sûr dans le bon sens. L'enjeu, c'est son respect dans la durée, afin que ce temps soit mis à profit pour aboutir à une sortie de crise beaucoup plus durable. C'est le premier point.

Pour la France, les choses sont claires. Cela a été affirmé par le Président de la République ce matin en conseil de défense et rappelé par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères : ce cessez-le-feu doit impérativement concerner le Liban.

M. Pascal Savoldelli. Très bien !

M. Sébastien Lecornu, Premier ministre. C'est le deuxième point. Vous connaissez notre souci de protection des populations civiles libanaises ; je n'y reviens pas, mais c'est l'un des points de préoccupation les plus cruciaux que nous avons au moment où nous nous parlons.

Le troisième point porte sur la réouverture du détroit d'Ormuz, qui n'est pas sans lien avec la question énergétique. Je crois pouvoir dire que cette réouverture ressemble à une zone grise.

Par conséquent, dans les heures à venir, les différentes discussions diplomatiques qui seront engagées seront déterminantes.

On accorde d'ailleurs beaucoup de crédit à l'initiative française en vue de construire une action pour l'après. En effet, on voit bien, au fond, que deux scénarios s'offrent à nous : soit un scénario gris, que, par prudence, je refuse de qualifier, soit un scénario tourné davantage vers la formation d'une coalition internationale, dans le respect du droit international, qui assure la liberté de circulation.

C'est la crise de liberté de circulation qui crée la crise des prix et l'inflation. Il s'agit là d'un enjeu absolument clé dans ce dossier.

J'en viens au volet énergétique. Plusieurs initiatives et plusieurs décisions s'offrent à nous. Elles seront prises dans les heures et les jours qui viennent pour répondre aux urgences.

Tout d'abord, nous ne sommes pas confrontés à une crise globale de volume, même si certaines stations de service sont touchées par des ruptures d'approvisionnement. Le pétrole arrive bien en France. En revanche, des problèmes d'approvisionnement locaux surviennent.

D'une part, à ma demande, le ministre des transports prendra des mesures réglementaires pour permettre des acheminements logistiques exceptionnels la nuit et le week-end, afin de régler les problèmes d'approvisionnement là où ils se posent.

D'autre part, nous continuerons d'adapter les différents dispositifs d'aide sur lesquels nous étions en train de travailler. Cela va sans dire, mais je veux le redire devant le Sénat : lorsque la crise a commencé, les prix à la pompe ont augmenté très vite, alors que les citernes avaient été remplies avec du carburant acheté avant le début de la guerre. (*M. Victorin Lurel s'exclame.*)

Par conséquent, autant le Gouvernement peut comprendre qu'il y ait trois ou quatre jours de délai entre l'entrée en vigueur du cessez-le-feu et sa répercussion sur les prix à la pompe, autant il est évident que les effets sur ces derniers devront se voir dès la fin du week-end ou au début de la semaine prochaine.

Le ministre Serge Papin aura d'ailleurs l'occasion de lancer un certain nombre de contrôles. Demain, les différents ministres discuteront avec les distributeurs, pour s'assurer que la situation évolue dans le bon sens.

Néanmoins, nous poursuivons notre politique d'accompagnement ciblée. La ministre de l'agriculture aura l'occasion d'y revenir ce soir ou demain, notamment pour mettre au point un nouvel outil d'accompagnement de nos agriculteurs, département par département, en s'appuyant sur les dispositifs de la MSA (Mutualité sociale agricole), mais aussi en impliquant les préfets.

En effet, nous le savons, un certain nombre d'exploitations agricoles sont en difficulté, et si les premières dispositions que nous avons prises étaient bienvenues, elles ne suffisent pas.

Par ailleurs, madame Cukierman, vous nous interpellez sur la question des profits. Comme vous le savez, une initiative européenne a été lancée par un certain nombre de pays, que les ministres sont en train d'expertiser.

Pour le dire clairement, sur cette question, nous n'avons pas d'opposition de principe, mais cela nous renvoie à nos discussions budgétaires de l'automne dernier : quelle est son assiette ? Quel est son rendement ? Quel est son fonctionnement ? Il faut veiller à ne pas mentir aux Français sur la portée de cette initiative.

Pour le dire de façon transparente, madame la présidente, le mieux que TotalEnergies puisse faire, c'est poursuivre dans la durée l'action qu'elle a engagée, à savoir le plafonnement des prix à la pompe. La meilleure redistribution des profits liés à son activité de producteur, c'est évidemment d'en faire profiter tout de suite les Français à la pompe. Je tiens à ce titre à remercier cette entreprise française. La discussion se poursuivra avec Bercy et l'ensemble des entreprises concernées.

Enfin, se pose la question de l'électrification de nos usages. Nous en parlons depuis trop longtemps. Des actions ont été entreprises, mais nous sommes loin du compte. J'aurai l'occasion d'y revenir en fin de semaine.

Madame la présidente Cukierman, tels sont, de façon synthétique, les éléments d'information que je pouvais vous fournir à date sur la gestion de cette crise qui nous occupe depuis maintenant presque cinq semaines. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI.*)

SÉCURITÉ EUROPÉENNE

M. le président. La parole est à M. Philippe Folliot, pour le groupe Union Centriste. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC.*)

M. Philippe Folliot. Ma question s'adresse à Mme la ministre des armées et des anciens combattants.

Cette nuit, la planète a retenu son souffle. Aujourd'hui, elle respire mieux. Pour combien de temps ? Les convulsions du monde et les circonvolutions erratiques du président Trump ne nous permettent plus de le savoir.

Plus particulièrement, pendant combien de temps l'Union européenne respirera-t-elle l'air de la paix ? Ces dernières semaines, la guerre en Iran a détourné l'attention internationale du théâtre ukrainien. Pourtant, ce qui s'y joue détermine l'avenir de l'Europe. Par-delà la seule Ukraine, nous le savons, les réseaux prorusses sont de plus en plus actifs dans les pays baltes, où les risques d'une action de la Russie *via* ses proxys sont réels, pour ne pas dire très forts.

Puisque, contrairement à l'Ukraine, les pays baltes sont membres de l'Union européenne et de l'Otan, que ferons-nous alors ? La question est d'autant plus capitale que, depuis un an, Donald Trump a profondément remis en cause l'Otan, alliance défensive créée en 1949 et fondée sur le principe de mutuelle assistance.

Une telle remise en cause culmine avec la guerre menée contre l'Iran. En sollicitant l'alliance pour intervenir aux côtés des États-Unis dans son action offensive, Trump en a méconnu autant l'esprit que la règle – je pense aux articles 4 et 5 du traité de l'Atlantique Nord. Par ailleurs, nous ne sommes désormais plus assurés de l'assistance américaine.

Monsieur le ministre, en cas d'agression russe, directe, indirecte ou hybride dans les pays baltes, pourra-t-on encore compter sur l'Otan pour réagir ? Si l'Otan faillait, que proposerait la France et que pourrait faire l'Europe ? (*Applaudissements sur les travées du groupe UC. – M. Marc Laménie applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

M. Jean-Noël Barrot, ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Monsieur le sénateur Philippe Folliot, je vous prie d'excuser l'absence de Mme Catherine Vautrin, ministre des armées et des anciens combattants, qui aurait dû vous répondre, mais qui est retenue par une audition parlementaire.

Vous avez posé trois questions.

La première portait sur la politique étrangère des États-Unis d'Amérique. Le Président de la République l'a rappelé, la semaine dernière, depuis l'Asie : celle-ci introduit une forme d'incertitude face à laquelle il nous faut réagir.

De quelle manière ? Il nous faut tout d'abord protéger les Françaises et les Français. Le Premier ministre vient d'indiquer l'ensemble des mesures sur lesquelles travaille le Gouvernement.

Il nous faut ensuite nous défaire d'un certain nombre de servitudes et de dépendances qui font que, aujourd'hui, nous avons à subir les conséquences de conflits qui se jouent loin de nous et auxquels nous ne prenons pas part.

Votre deuxième question portait sur la guerre en Iran. Celle-ci ne nous a pas détournés, ne nous détourne pas et ne nous détournera pas de ce qui se passe en Ukraine, où se joue en effet l'avenir de la sécurité et de la paix sur le continent européen.

D'ailleurs, nous l'avons vu ces derniers jours, pour masquer son échec sur le front, puisqu'il ne progresse plus et que les Ukrainiens reprennent du terrain, Vladimir Poutine a franchi de nouvelles lignes rouges en ciblant en plein jour des civils, en tuant des femmes et des enfants et en visant des infrastructures énergétiques.

Notre soutien est indéfectible. Grâce aux 90 milliards d'euros décidés à l'échelon européen, nous placerons l'Ukraine à l'écart de toute difficulté financière à l'avenir. En outre, le soutien militaire des alliés de l'Ukraine – au sein de l'Europe comme au-delà – se poursuivra.

Enfin, votre troisième question avait trait à la réponse de l'Otan, à un moment où les États-Unis semblent vouloir accélérer la mise en œuvre des décisions qu'ils ont annoncées depuis bien longtemps, c'est-à-dire une réduction de leur niveau d'engagement.

Face à ces décisions américaines, on peut se lamenter. On peut se comporter comme des spectateurs. Ou, au contraire, on peut y voir une chance, celle de bâtir ce pilier européen de l'Otan, d'européaniser l'Otan, d'y développer nos capacités et notre vision pour renforcer l'Europe et la rendre plus forte et plus souveraine. (*M. François Patriat applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Folliot, pour la réplique.

M. Philippe Folliot. Monsieur le ministre, je vous remercie de votre réponse.

Pour autant, vous n'avez pas répondu à ma question sur les pays baltes. Tous les observateurs le savent : la menace d'une intervention russe, directe, indirecte ou hybride, est une réalité. Nous devons nous y préparer. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC. – M. Marc Laménie applaudit également.*)

MESURES ENVISAGÉES
PAR LE GOUVERNEMENT
FACE À LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE
ET DU CARBURANT

M. le président. La parole est à M. Yannick Jadot, pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires. (*Applaudissements sur les travées du groupe GEST.*)

M. Yannick Jadot. Ma question s'adresse à Mme la ministre déléguée auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement et ministre déléguée chargée de l'énergie.

Nous vivons des temps obscurs, où des autocrates organisent notre addiction au pétrole et au gaz et où nous en payons le prix au travers des chocs climatiques. Les mêmes déclenchent des guerres dont nous payons le prix à la station-service.

L'extrême droite, cette espèce politique charognarde, toujours se repaît du chaos, du sentiment profondément ancré chez nos concitoyens qu'ils sont condamnés à boire la tasse et qu'ils se trouvent sur un bateau malmené par les tempêtes, qui n'a plus ni boussole ni gouvernail.

Nous n'avons plus les moyens de la démagogie. (*Exclamations ironiques sur des travées du groupe Les Républicains.*)

M. Marc-Philippe Daubresse. Vous êtes un expert en la matière !

M. Yannick Jadot. Mais cela n'empêche pas l'État d'être protecteur.

Il faut bien sûr encadrer les marges injustifiables des groupes pétroliers et taxer leurs superprofits. Cessons de faire preuve de complaisance vis-à-vis de TotalEnergies, profiteur de guerre en Russie et, maintenant, au Moyen-Orient. (*Murmures sur les travées du groupe Les Républicains.*)

Monsieur le Premier ministre, le chèque énergie n'a pas été revalorisé depuis 2019, malgré l'inflation et l'explosion de la précarité énergétique.

Nous vous proposons de le porter dès maintenant à 500 euros pour les 6 millions de ménages qui y ont droit. (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Marc-Philippe Daubresse. Quelle stratégie !

M. Stéphane Piednoir. 500 euros, ce n'est pas assez !

M. François Bonhomme. Pourquoi pas 2 000 euros, plutôt?...

M. Yannick Jadot. C'est une mesure ciblée, qui coûterait trente-cinq fois moins cher que le précédent bouclier énergétique.

Bien plus, l'État doit redevenir stratège et nous sortir des énergies fossiles.

Chaque retard pris dans la sortie des moteurs thermiques et dans le déploiement des énergies renouvelables, ainsi que chaque déstabilisation des aides à la rénovation thermique, condamne nos concitoyens et des secteurs entiers à une crise sans fin.

Notre plan d'urgence est le suivant, monsieur le Premier ministre : un million de voitures électriques en *leasing* social et un million de pompes à chaleur, en donnant la priorité aux Français les plus fragiles.

Monsieur le Premier ministre, allez-vous enfin proposer ce projet de justice sociale et de souveraineté, donc de liberté, qui nous fait tant défaut ? (*Applaudissements sur les travées du groupe GEST. – Mme Émilienne Poumirol applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée chargée de l'énergie.

Mme Maud Bregeon, *ministre déléguée auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement, et ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, chargée de l'énergie.* Monsieur le sénateur Jadot, vous avez parfaitement raison : nous n'avons pas les moyens de la démagogie.

C'est la raison pour laquelle, depuis le début du conflit, nous avons privilégié des aides ciblées pour les secteurs économiques les plus en difficulté : agriculteurs, transporteurs, pêcheurs... Pour ces derniers, le gasoil a atteint un niveau qui rendait insoutenable le départ en mer et la pêche. Le Gouvernement a donc, dès les premiers jours du conflit, décidé de leur venir en aide.

Le chèque énergie, créé en effet en 2015 et pérennisé en 2018, s'élève en moyenne à 150 euros. Certes, il n'a pas été revalorisé depuis plusieurs années, mais je rappelle que le Premier ministre a annoncé un versement automatique pour 700 000 bénéficiaires supplémentaires d'un chèque qui pourra atteindre 277 euros.

Puisque nous n'avons pas les moyens de la démagogie, proposer de porter le chèque énergie à 500 euros n'est vraiment pas utile : privilégions l'aide aux secteurs les plus en difficulté et adaptons les dispositifs en fonction de la situation internationale.

Par ailleurs, vous avez raison, un plan d'électrification sera présenté dans les jours à venir. Il n'émane pas de réflexions menées ces derniers jours ou ces dernières semaines : il est concomitant à la publication de la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE3), laquelle permet de se projeter vers des moyens de production décarbonés. Il ne peut réussir que si l'on électrifie suffisamment rapidement les usages des particuliers comme des professionnels.

Vous connaissez un certain nombre de grands principes de ce plan. Je pense au développement des pompes à chaleur – les certificats d'économies d'énergie (C2E) ont financé près de 200 000 pompes à chaleur l'année dernière. Je pense également aux dispositifs de *leasing*, comme le *leasing* social, qui, je l'espère, perdureront. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI.*)

M. le président. La parole est à M. Yannick Jadot, pour la réplique.

M. Yannick Jadot. Madame la ministre, pour les 6 millions de ménages qui en dépendent, un chèque énergie à 150 euros ne couvre ni l'inflation, ni la hausse du coût des carburants, ni l'augmentation du prix du gaz.

Vous mettez un sac de sable ici, un sac de sable là, face à une vague scélérate. L'extrême droite s'en lèche les babines ! (*Applaudissements sur les travées du groupe GEST. – Exclamations ironiques sur des travées du groupe Les Républicains.*)

DÉCLARATIONS SUR L'ISLAM

M. le président. La parole est à Mme Muriel Jourda, pour le groupe Les Républicains. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

Mme Muriel Jourda. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'intérieur.

Monsieur le ministre, voilà quelques semaines, à l'occasion d'un événement religieux, vous vous êtes rendu à la grande mosquée de Paris en tant que ministre des cultes. Vous y avez tenu un discours relativement long, au cours duquel vous avez tenu des propos qui n'ont pas manqué d'émouvoir.

« Je ne serai pas celui qui irait expliquer à des enfants qu'en portant le voile elles menacent le vivre ensemble républicain », avez-vous affirmé. Vous avez également indiqué soutenir toute initiative qui permettrait de mieux faire connaître l'islam. Vous avez enfin déclaré que le Président de la République était attaché à développer et à mieux faire connaître l'islam.

Monsieur le ministre, dans la mesure où le rôle du ministre des cultes n'est pas de favoriser une religion, pas plus que de faire la promotion d'une quelconque pratique, et dans la mesure où le Président de la République n'est pas le commandeur des croyants, pouvez-vous apporter des précisions sur les propos que vous avez tenus ? (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Marc-Philippe Daubresse. Le championnat de France de patinage artistique commence ! (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Laurent Nunez, ministre de l'intérieur. Madame la sénatrice, le 12 mars dernier, je me suis effectivement rendu à la grande mosquée de Paris pour la rupture du jeûne en tant que ministre des cultes, et cela avec la chaleur qui me caractérise, quel que soit le culte concerné.

Vous avez rappelé certains de mes propos, mais vous avez oublié de dire que j'y ai tenu un discours de fermeté. J'ai rappelé que ce gouvernement, comme tous les précédents d'ailleurs, ne tolérerait pas que l'on développe l'idée que les lois religieuses l'emportent sur les lois de la République.

C'est mon combat, tout aussi professionnel que politique, comme directeur général de la sécurité intérieure (DGSI) et coordinateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT), ou encore, avant aujourd'hui, comme secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur.

Je me suis toujours battu sur ce point. J'ai d'ailleurs été le coauteur de l'ensemble des textes qui ont été produits sur ces sujets ces dernières années. Et, de la même façon, je travaille au nouveau projet de loi relatif à l'entrisme. La plupart d'entre vous m'ont d'ailleurs entendu à l'occasion de réunions de commissions parlementaires ces dix dernières années : ma fermeté est absolue.

Toutefois, vous le savez très bien, il faut susciter aussi l'adhésion à ce combat de nos compatriotes de confession musulmane. Sinon, on les perd et on perd le combat. C'est dans ce cadre-là que j'ai parlé du voilement des jeunes filles mineures. J'aurais pu citer d'autres mesures générales ; je vous concède que je n'ai cité que celle-là.

Évidemment, à titre personnel, je suis opposé à ce que des enfants de 6 ou 7 ans portent le voile, elles qui n'ont aucun libre arbitre en la matière. (*Exclamations sur des travées du groupe Les Républicains.*) Je l'ai dit sur BFM, je vous le répète.

Soyez sans crainte, ma fermeté est absolue. D'ailleurs, je viens d'interdire la rencontre annuelle des musulmans de France au Bourget, ce qui ne s'était pas fait depuis très longtemps. Et, je le répète, je défends le projet de loi relatif à l'entrisme.

En ce qui concerne la promotion de l'islam, je reconnais un propos malheureux. Le ministre des cultes est là pour garantir que chaque fidèle, quelle que soit sa religion, puisse exercer son culte librement et sans entrave. C'est ce que je voulais dire quand j'ai maladroitement parlé de promotion. Je retire ce terme que j'ai utilisé à tort.

Vous le savez très bien, lorsque l'on parle de Laurent Nunez, on dit souvent qu'il est islamophobe. N'oubliez pas le combat que je mène ! (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI, ainsi que sur des travées du groupe RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme Muriel Jourda, pour la réplique.

Mme Muriel Jourda. Monsieur le ministre, j'avoue vous avoir trouvé plus convaincant lorsque, lors du colloque organisé par la délégation parlementaire au renseignement, vous avez exposé le combat que vous meniez contre l'entrisme islamiste...

L'entrisme islamiste, c'est cet islam radical et rampant qui s'introduit dans notre société. En 2020, dans son rapport réalisé au nom de la commission d'enquête du Sénat sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio a

parfaitement décrit les façons d'agir de l'entrisme islamiste. Celui-ci se nourrit de la moindre de nos faiblesses. Il faut le dire.

Oui, vous avez fait un plus long discours à la grande mosquée de Paris, mais, à aucun moment, vous n'avez parlé d'entrisme islamiste : vous avez parlé de projet politique. Or, quand celui-ci est abouti, comme c'est le cas en Afghanistan ou en Iran, cela se traduit par l'effacement et la destruction des femmes...

Mme Laurence Rossignol. Il n'y a pas que l'islamisme qui efface les femmes !

Mme Muriel Jourda. ... voire par leur mort sociale et physique. Et cela commence par le voilement des fillettes.

Vous le savez si bien que, comme vous venez de le rappeler, vous l'avez réaffirmé devant un journaliste.

Monsieur le ministre, nous ne pouvons plus supporter l'ambiguïté commode du « en même temps ».

M. le président. Veuillez conclure, ma chère collègue.

Mme Muriel Jourda. Celle-ci a déjà fait beaucoup de mal à la France. Face à l'entrisme islamiste, elle serait mortelle. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – Mme Brigitte Devésa applaudit également.*)

M. Mickaël Vallet. Pas ça à Nunez !

HAUSSE DES PRIX
DES CARBURANTS
NOTAMMENT OUTRE-MER

M. le président. La parole est à Mme Solanges Nadille, pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI.*)

Mme Solanges Nadille. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.

Le 1^{er} avril dernier, la préfecture de Guadeloupe a annoncé une hausse considérable des prix des produits pétroliers.

En Guadeloupe comme dans l'ensemble des territoires d'outre-mer et comme dans l'Hexagone, le prix du carburant n'est pas une simple variable économique : c'est un déterminant majeur de la vie chère et un facteur de précarité sociale.

Aussi, comment analysez-vous cette augmentation sur mon territoire, la Guadeloupe ? (*Applaudissements sur des travées du groupe RDPI.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée chargée de l'énergie.

Mme Maud Bregeon, ministre déléguée auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement, et ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, chargée de l'énergie. Madame la sénatrice, vous le savez, en Guadeloupe, le prix du carburant est plafonné.

Le plafond est mis à jour tous les mois en fonction des cotations des quinze premiers jours du mois précédent, elles-mêmes directement liées au cours des marchés internationaux.

C'est évidemment dans ce cadre-là que cette hausse s'est produite, hausse que nous déplorons tous, mais qui est liée au contexte international et au blocage du détroit d'Ormuz, par

lequel 20 % du pétrole transitent normalement et qui est actuellement bloqué. Nous espérons d'ailleurs que le déblocage interviendra très rapidement.

Au 1^{er} avril dernier, en Guadeloupe, le prix de l'essence sans plomb s'est élevé à 1,88 euro le litre, ce qui représente une augmentation indéniable de 18 centimes d'euro par rapport au 1^{er} mars. Pour autant, c'est inférieur aux prix constatés ailleurs. Et c'est grâce à la réglementation des tarifs dans les outre-mer que les prix ont pu être contenus.

Naïma Moutchou et moi-même restons extrêmement vigilantes sur l'évolution des prix dans les outre-mer, en particulier chez vous, avec une exigence absolue à l'égard des distributeurs sur les prix à venir. Les baisses doivent être répercutées aussi vite que les hausses l'ont été.

Je rappelle par ailleurs que l'ensemble des dispositifs d'aide qui ont été mis en place, notamment pour les secteurs les plus touchés et les plus exposés, sont évidemment valables sur tout le territoire national. (*Applaudissements sur des travées du groupe RDPI.*)

M. le président. La parole est à Mme Solanges Nadille, pour la réplique.

Mme Solanges Nadille. Madame la ministre, vous imputez donc aux tensions géopolitiques au Moyen-Orient la flambée actuelle du pétrole brut raffiné par la Sara (Société anonyme de la raffinerie des Antilles) pour nos territoires. Pourtant, celui-ci provient des gisements norvégiens d'Oseberg !

Dès lors, comment justifier que nos concitoyens subissent de plein fouet une spéculation liée au détroit d'Ormuz, alors même que notre chaîne d'approvisionnement physique en est totalement déconnectée ?

Quelles garanties concrètes comptez-vous apporter aux outre-mer pour que la tarification du carburant ne soit plus une fatalité spéculative ?

Madame la ministre, au-delà de la situation critique de nos territoires ultramarins, cette flambée des prix frappe au cœur notre cohésion nationale. Qu'il s'agisse de nos compatriotes de Guadeloupe ou des habitants de nos zones rurales dans l'Hexagone, la voiture n'est pas un luxe : elle est l'outil indispensable pour travailler, se soigner et vivre.

Le carburant est devenu, bien malgré nous, un précieux opium pour le peuple, une dépense de survie sur laquelle aucune spéculation ne peut être tolérée.

Ce matin, monsieur le Premier ministre, vous avez annoncé des mesures, des convocations à Bercy et des réunions. Dès lors, j'affirme deux nécessités impérieuses.

En premier lieu, la transparence et la régulation ne peuvent plus attendre. Le Gouvernement se doit de diligenter une enquête approfondie sur les marges de raffinage de la Sara et sur ces mécanismes d'indexation déconnectés de la réalité de nos flux. Il est impératif d'instaurer un véritable bouclier tarifaire, décorrélé des cours mondiaux spéculatifs, pour protéger nos professionnels de santé et nos ménages les plus précaires.

En second lieu, la souveraineté de nos territoires passe par une stratégie régionale de circuits courts. Il est temps de favoriser l'approvisionnement depuis des gisements de proximité, comme le Guyana.

M. le président. Veuillez conclure, ma chère collègue !

Mme Solanges Nadille. Ce virage n'est pas seulement une réponse logistique pour réduire les coûts et l'empreinte carbone : c'est le socle d'une intégration régionale concrète. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI, ainsi que sur des travées du groupe RDSE.*)

TUBERCULOSE
BOVINE

M. le président. La parole est à M. Daniel Chasseing, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires. (*Applaudissements sur les travées du groupe INDEP.*)

M. Daniel Chasseing. Madame la ministre de l'agriculture, nos éleveurs ont deux préoccupations : la tuberculose bovine et les attaques de loups.

Le protocole d'éradication de la dermatose nodulaire contagieuse (DNC) que vous avez validé, lequel prévoyait l'abattage total des élevages, a été un succès. Il a permis d'éradiquer la maladie et de protéger tous les autres éleveurs.

L'abattage est également mis en œuvre en cas de tuberculose bovine, une maladie qui se propage dans toutes les régions, notamment en Nouvelle-Aquitaine.

Vous avez créé des fonds pour financer le renouvellement des cheptels et annoncé que toutes les indemnités d'abattage seraient exonérées fiscalement et socialement, ce qui est une très bonne chose.

Vous avez aussi prévu un soutien financier pour indemniser les pertes d'exploitation liées à la DNC dans l'année de renouvellement du cheptel, mais rien en cas de tuberculose, cette maladie entraînant pourtant souvent elle aussi un abattage total du troupeau. De même, les indemnités d'abattage à la suite d'une tuberculose sont inférieures à celles qui sont accordées après une DNC.

Par conséquent, madame la ministre, envisagez-vous de mettre en place un fonds de soutien au titre de la perte d'exploitation pendant l'année de renouvellement du cheptel à la suite d'une tuberculose, comme c'est le cas pour la DNC, et d'aligner le montant des indemnités d'abattage ?

J'en viens à la question des loups. Les troupeaux de moutons vont sortir d'ici huit jours environ, dans un contexte de forte anxiété pour les éleveurs. En raison de la forte augmentation en 2025 de la prédation lupine – 230 animaux ont été attaqués en Corrèze – et de l'apparition de meutes, les tirs de défense ont pu être simplifiés. Toutefois, il reste très compliqué d'effectuer des tirs de prélèvement.

Aussi, quelles mesures efficaces comptez-vous proposer aux éleveurs ? (*Applaudissements sur les travées du groupe INDEP.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

Mme Annie Genevard, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire. Monsieur le sénateur Daniel Chasseing, lors du salon international de l'agriculture, j'ai annoncé un plan relatif à la lutte contre la tuberculose bovine. L'un des piliers de cette lutte est l'accompagnement économique des éleveurs contraints de faire abattre des animaux malades ou suspectés de l'être.

Lorsqu'un foyer se déclare, l'éleveur est indemnisé pour la perte de valeur du troupeau, selon la valeur marchande des animaux abattus. Nous prenons également en charge les frais de désinfection et de nettoyage liés au repeuplement.

Dans le cas d'un élevage laitier, l'éleveur perçoit également une indemnisation pour la perte de revenus liée à l'absence de production de lait. Ce dispositif est le même que celui qui est applicable en cas de DNC.

La tuberculose présente toutefois une spécificité : certains animaux qui réagissent aux tests font l'objet d'un abattage dit « diagnostique », qui peut, après analyse *post mortem*, infirmer ou confirmer la présence de la maladie. En cas d'abattage diagnostique, l'éleveur perçoit un forfait indemnitaire.

Or, étant donné que les cours de la viande ont beaucoup augmenté, ce forfait peut se révéler insuffisant. C'est la raison pour laquelle je me suis engagée à étudier sa revalorisation.

En ce qui concerne la lutte contre la prédation du loup, monsieur le sénateur, l'arrêté que ma collègue ministre de l'environnement et moi-même avons pris vise à faciliter les tirs de défense, mais aussi les tirs de prélèvement. Nous allons chercher le loup pour le prélever, car, lorsque le niveau de prédation est trop important, il faut agir davantage pour protéger nos élevages.

Enfin, le projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles comprendra des dispositions visant à lutter contre la prédation du loup, afin de sécuriser les arrêtés de tir que les préfets sont amenés à prendre pour protéger nos élevages et nos troupeaux. (*Applaudissements sur les travées du groupe INDEP. – M. François Patriat et Mme Frédérique Puissat applaudissent également.*)

FRAGILISATION
DES MÉTIERS DU LIEN
ET MENACES POUR LA CONTINUITÉ
DU SERVICE

M. le président. La parole est à Mme Guylène Pantel, pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDSE.*)

Mme Guylène Pantel. Ma question s'adresse à Mme la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées.

Dans nos territoires, particulièrement dans les départements ruraux et de montagne comme la Lozère, les métiers du lien – auxiliaires de vie, aides à domicile – sont indispensables à la dignité de nos concitoyens les plus fragiles.

Derrière cet engagement, les réalités sur le terrain sont souvent très dures : les tournées insuffisamment sectorisées obligent ces professionnels à parcourir des dizaines de kilomètres chaque jour ; leur temps de travail contraint ne leur permet pas toujours d'assurer des prestations à la hauteur des besoins des personnes accompagnées ; comme leurs pauses sont réduites au minimum, leur seule solution pour déjeuner est de manger un casse-croûte froid dans leur véhicule, faute de lieu adapté.

Fait particulièrement préoccupant, certains professionnels sont eux-mêmes contraints de recourir à l'aide alimentaire.

À ces conditions déjà difficiles s'ajoute une érosion continue du pouvoir d'achat. Depuis plusieurs semaines, le prix du carburant dépasse nettement les 2 euros le litre. Pour

ces professionnels qui sillonnent quotidiennement nos territoires, un plein d'essence atteint vite les 100 euros et se consomme très rapidement.

Les dispositifs d'indemnisation, laissés aux départements, sans compensation suffisante de la part de l'État, ne couvrent pas réellement ces coûts et sont à l'origine d'importantes inégalités territoriales.

À cela s'ajoutent des blocages répétés des revalorisations salariales, alors que syndicats et patronats sont unanimes : l'avenant n° 72, qui représenterait environ 63 euros bruts supplémentaires par mois pour un temps plein, se heurte une nouvelle fois à l'absence d'engagement financier clair de l'État envers les départements. Ce désaccord, déjà constaté à plusieurs reprises, empêche toute avancée concrète. Pendant ce temps, les salaires stagnent, les professionnels se découragent et les difficultés de recrutement s'aggravent.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que ces métiers ont une caractéristique essentielle : ils sont par nature non numérisables, non délocalisables et non industrialisables. Ils reposent avant tout sur la présence humaine et ne peuvent être remplacés.

Aussi, madame la ministre, quand mettrez-vous fin à cette impasse ? Garantirez-vous enfin des revalorisations effectives, de même qu'une juste compensation des frais de déplacement pour ces professionnels essentiels ? (*Applaudissements sur les travées du groupe RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées.

Mme Stéphanie Rist, ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées. Madame la sénatrice, vous évoquez les métiers de l'humain, ces professionnels qui nous accompagnent du début à la fin de notre vie. Ces professions connaissent, notamment du fait du vieillissement de notre population et de notre transition démographique, des difficultés très nettes de recrutement et d'attractivité, car il s'agit de métiers difficiles, qui offrent de faibles rémunérations et dont le modèle de financement repose sur plusieurs acteurs.

Nous faisons donc face à un cercle vicieux : compte tenu des difficultés de recrutement, le recours à l'intérim est de plus en plus fréquent, la rotation élevée des personnels rendant difficile l'élaboration de projets.

Ces dernières années, nous avons revalorisé les salaires dans ces filières à la suite du Ségur de la santé, à hauteur de 4 milliards d'euros par an. Nous avons aussi proposé des évolutions de carrière et des réformes de la formation pour certains de ces professionnels. Malgré tout, nous restons dans une situation difficile, comme vous l'avez expliqué.

Je travaille en ce moment même avec mes collègues Jean-Pierre Farandou et Camille Galliard-Minier à des propositions, en concertation avec les collectivités territoriales, les financements étant communs et intriqués.

Ces propositions, qui seront dévoilées dans quelques jours, s'articuleront autour d'enjeux majeurs comme la qualité de vie au travail, la lutte contre la sinistralité, les innovations managériales, mais aussi la formation professionnelle et la validation des acquis de l'expérience. Notre objectif est de susciter des vocations, mais aussi de faire en sorte que, une fois engagés dans ces métiers, ces professionnels y restent.

Nous vous proposerons dans les jours qui viennent, je l'espère, des mesures qui permettront d'accroître l'attractivité de ces métiers. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI.*)

DÉFENSE
DES MÉDIAS TRADITIONNELS

M. le président. La parole est à Mme Sylvie Robert, pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER.*)

Mme Sylvie Robert. Madame la ministre de la culture, à entendre le Président de la République lors de son tour de France de la presse locale il y a quelques semaines, il est réellement urgent de défendre nos médias traditionnels et notre écosystème médiatique face à la prédation des plateformes. Ce constat est unanimement partagé, car il s'agit d'un enjeu vital à la fois de souveraineté et de préservation de notre démocratie.

Il est également urgent d'adapter notre droit national pour le mettre en conformité avec le règlement européen sur la liberté des médias et pour transposer la directive sur les procédures bâillons.

Précisément, le projet de loi post-États généraux de l'information devait répondre à cette urgence : pérennisation du modèle économique des médias traditionnels, redistribution des richesses captées par les plateformes vers ces médias, renforcement du pluralisme, lutte contre la concentration, meilleure protection du secret des sources, soutien aux médias de proximité... Les mesures préconisées par les États généraux ne manquent pas pour bâtir un véritable projet de loi structurant.

Malheureusement, ce projet de loi est porté disparu ! Pendant un an, les acteurs ont travaillé, ils ont rendu leur copie et, depuis lors, c'est le silence radio du côté du Gouvernement. Que devons-nous déduire de ce silence, madame la ministre ?

Chaque jour qui passe, vous le savez, la presse et les médias locaux sont fragilisés, les radios et les télévisions font face à la concurrence faussée des plateformes et les journalistes sont de plus en plus précarisés. Il est donc urgent de les aider.

Madame la ministre, allez-vous enfin agir ? (*Applaudissements sur les travées du groupe SER, ainsi que sur des travées du groupe GEST. – Mme Laure Darcos et M. Pierre Ouzoulias applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre de la culture.

Mme Catherine Pégard, ministre de la culture. Madame la sénatrice Sylvie Robert, je sais l'intérêt constant que vous portez à ce sujet. Le modèle économique de la presse, en particulier de la presse d'information, est aujourd'hui fragilisé ; il est même, disons-le, menacé.

Fournir une information fiable, pluraliste et de qualité est évidemment un enjeu majeur pour la vitalité de notre démocratie. Cela vaut d'ailleurs à l'échelon national comme à l'échelon local : rien n'est plus néfaste pour la démocratie que ce que l'on appelle les déserts informationnels.

Pour autant, vous l'avez souligné, la presse est aujourd'hui le média le plus touché par la baisse des recettes publicitaires. La valeur se déplace vers les plateformes. Or celles-ci ne contribuent pas suffisamment au financement des contenus d'information.

Renforcer les droits voisins, c'est-à-dire la contribution financière des plateformes à la presse lorsque celles-ci en reprennent les contenus, s'imposait donc comme une nécessité.

L'Assemblée nationale a adopté le 26 mars dernier, avec le soutien du Gouvernement, la proposition de loi d'Erwan Balanant visant à renforcer l'effectivité des droits voisins de la presse. C'est un pas dans la bonne direction. Il montre que nous n'avons en aucun cas abandonné l'idée d'aller au bout du travail qui a été fourni d'une manière remarquable lors des États généraux de l'information.

Nous étudions de nouvelles pistes de soutien à la presse. Nous aurons l'occasion, dans les semaines qui viennent, d'apporter des réponses à vos questions. Sachez que je m'investirai tout particulièrement sur ces sujets, qui me tiennent évidemment à cœur.

M. le président. La parole est à Mme Sylvie Robert, pour la réplique.

Mme Sylvie Robert. Madame la ministre, je suis bien au courant de l'adoption de la proposition de loi d'Erwan Balanant sur les droits voisins. Ce que nous attendons, c'est un projet de loi structurant, soumis au Conseil d'État, qui aborde de manière globale et transversale toutes les problématiques actuelles des médias.

Vous nous avez dit – je vous ai entendue – que vous vouliez « être utile. » Eh bien, madame la ministre, vous en avez l'occasion. Allez-y ! (*Applaudissements sur les travées des groupes SER, CRCE-K et GEST.*)

PRIX DES HYDROCARBURES
ET POUVOIR D'ACHAT

M. le président. La parole est à M. Jean-François Husson, pour le groupe Les Républicains. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Jean-François Husson. « Choc pétrolier » avez-vous dit, monsieur le ministre. Savez-vous comment le gouvernement de Pierre Messmer a fait face au choc pétrolier en 1973 ?

Il n'a pas commencé par disserter sur une hypothétique cagnotte fiscale résultant de la hausse des prix. Il n'a pas annoncé un jour des aides pour quelques entreprises, le lendemain des prêts de trésorerie à 3,8 %, puis laissé entendre que des ménages pourraient peut-être y avoir droit le surlendemain.

Il a tout d'abord réuni l'ensemble des acteurs : les services de l'État, les compagnies pétrolières, les distributeurs, les transporteurs, les acteurs professionnels et syndicaux les plus concernés.

À l'issue de cette concertation, il a imposé un effort à chacun : il s'est agi de plafonner les marges, d'organiser les approvisionnements et d'engager, avec nos partenaires européens d'alors, une réponse coordonnée à la crise. Surtout, Pierre Messmer a fixé un cap : réaliser des économies d'énergie immédiates et, à l'époque, mettre en œuvre une stratégie nationale d'indépendance énergétique.

Comparativement, que faites-vous aujourd'hui ? Vous annoncez un prêt Flash Carburant pour quelques professions et vous laissez prospérer les hausses de marges. Vous donnez le sentiment que chacun improvise, pendant que les Français, eux, subissent une hausse substantielle de leurs dépenses d'énergie.

Ma question est donc simple : quand allez-vous vraiment prendre exemple sur Pierre Messmer ? (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.

M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique. Monsieur le sénateur, je me garderai bien d'oser inscrire mes pas dans ceux de Pierre Messmer, qui, à l'époque, a effectivement été à la hauteur du moment.

M. Jean-François Husson. Mais vous êtes grand ! (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Roland Lescure, ministre. Pour autant, j'espère que nous pourrons, ensemble, être à la hauteur du défi auquel nous faisons face aujourd'hui et auquel cette crise, une fois de plus, nous renvoie. Vous l'avez mentionné, il s'agit de notre souveraineté énergétique.

À l'époque du premier choc pétrolier, dans les années 1970, la France dépendait à 90 % des hydrocarbures importés. Grâce notamment à la feuille de route que vous avez mentionnée, qui a été mise en œuvre grâce aux efforts de toutes les Françaises et de tous les Français, nous ne sommes aujourd'hui dépendants qu'à hauteur de 60 %. Il faut aller plus loin, car c'est encore trop, nous le voyons aujourd'hui.

Nous ne pourrions réduire les factures que paient aujourd'hui les automobilistes à la pompe, les acteurs de la chimie, nos pêcheurs et nos agriculteurs – il me semble utile de continuer à les aider à gérer ce défi de court terme –, qu'en ayant une stratégie de long terme ambitieuse.

La programmation pluriannuelle de l'énergie va dans ce sens (*Mme Sophie Primas s'exclame.*) – mais oui, madame la sénatrice ! –, de même que le plan d'électrification que nous aurons l'occasion de partager avec vous dans les jours qui viennent. Il s'agit de réduire notre dépendance de 60 % à 40 %, puis à 35 % demain, afin de faire face au défi majeur de la souveraineté dans tous nos usages, dans les domaines industriels, commerciaux, du logement et des mobilités.

Il faut pour cela aller chercher la valeur là où elle est : dans nos cerveaux – nous avons des ingénieurs de qualité –, dans les énergies d'aujourd'hui et de demain, dans le nucléaire et les énergies renouvelables, dans lesquels nous devons investir.

Il s'agit de permettre à nos enfants, lorsqu'ils feront de nouveau face à une crise de ce type – cela arrivera encore, je n'en doute pas –, de dire, comme nous aujourd'hui, merci à Pierre Messmer et merci à Jean-François Husson et à tous ceux qui auront travaillé dans ce sens en 2026. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI. – Marques d'ironie sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-François Husson, pour la réplique.

M. Jean-François Husson. Vous êtes trop aimable et un habile tacticien politique, monsieur le ministre, mais derrière les mots, il y a des réalités. Le sujet n'est pas Jean-François

Husson ou Roland Lescure ; c'est la situation qui nous impose d'avoir une vision stratégique et d'apporter une réponse aux professions les plus touchées.

Vous avez ensuite évoqué la programmation pluriannuelle de l'énergie. Excusez-moi, mais celle-ci est passée par la petite porte, après trois années de travaux qui avaient fait ici l'unanimité (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*), mais qui n'ont malheureusement pas été pris en compte.

Monsieur le ministre, il est encore temps de vous reprendre. Les Français l'attendent et en ont besoin. (*Bravo ! et applaudissements sur les mêmes travées.*)

COMPLÉMENT
DU LIBRE CHOIX
DU MODE DE GARDE

M. le président. La parole est à Mme Colombe Brossel, pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER.*)

Mme Colombe Brossel. Madame la ministre, il y a huit mois, les élus du groupe socialiste interrogeaient votre prédécesseur sur le caractère inique et injuste du financement de l'extension du complément de libre choix du mode de garde (CMG) aux enfants âgés de 6 à 12 ans par la suppression de la majoration pour les familles monoparentales.

Alors que la situation des parents solos – il s'agit à 83 % de mères solos –, frappés de plein fouet par la crise économique, devrait mobiliser la Nation tout entière, vous aviez fait le choix de faire les poches des plus fragiles pour financer un dispositif attendu. Votre prédécesseur avait soigneusement oublié de répondre à nos interrogations sur la fin de l'abattement et sur ses conséquences.

Ce qui devait arriver arriva ! Les chiffres de l'Observatoire national de la petite enfance (Onape), relayés par l'Union nationale des associations familiales (Unaf) et la Fédération syndicale des familles monoparentales (FSFM), viennent de tomber : plus de la moitié des familles ont perdu de l'argent. Chapeau bas ! On parle de 150 à 300 euros en moins par mois. Au total, 35 % des parents ont été contraints de revoir à la baisse leur activité professionnelle ou d'y renoncer.

Madame la ministre, il est urgent d'agir pour les mères solos, pour les parents solos. Réintroduisez vite les critères de vulnérabilité pour monoparentalité ou handicap ; adaptez le plafond du reste à charge au budget des parents solos.

Il est encore temps d'agir, pour ne pas plonger dans la précarité celles et ceux – je me permets d'insister sur le « celles » – qui se battent tous les jours pour élever leurs enfants avec dignité. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER, ainsi que sur des travées du groupe CRCE-K.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées.

Mme Stéphanie Rist, ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées. Madame la sénatrice Brossel, je vous remercie de votre question.

Vous avez raison, la réforme du complément du libre choix du mode de garde que nous avons portée a été mise en œuvre en septembre 2025 pour rendre le système plus lisible, plus équitable et mieux adapté aux réalités des familles. Elle a pour objectif de corriger les effets de seuil et de rapprocher le taux

d'effort entre l'accueil individuel et l'accueil collectif, notamment pour les familles monoparentales, comme vous l'avez souligné.

Je l'ai dit, la mise en œuvre technique de cette réforme s'est déroulée sans problème particulier. Le niveau de recours au CMG est stable, le montant moyen d'aide a augmenté.

Toutefois, je n'ignore pas les chiffres rendus publics il y a quelques jours par l'Union nationale des associations familiales, qui ne partage pas ce constat, ses chiffres semblant à ce jour différents de ceux qui ont été présentés par la Caisse nationale des allocations familiales. J'ai donc demandé de vérifier l'exactitude de ces différentes données.

Par ailleurs, nous allons travailler sur les propositions de l'Unaf, afin d'adapter la réforme si besoin, notamment en instaurant un plafond pour le montant restant à la charge des parents, quel que soit le mode d'accueil choisi, ou en revalorisant le complément du libre choix du mode de garde.

Pour cela, nous devons partir d'un constat partagé, ce qui n'est pas le cas à ce stade, faute de chiffres.

Notre cap reste toutefois le même : nous voulons mettre en œuvre une politique volontariste pour les familles. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons créé, en parallèle du CMG, le congé complémentaire de naissance.

Telle est la politique que nous défendons et que nous continuerons de porter. *(MM. François Patriat et Jean-Baptiste Lemoyne applaudissent.)*

M. le président. La parole est à Mme Colombe Brossel, pour la réplique.

Mme Colombe Brossel. Madame la ministre, je vous remercie de convenir que la réforme, telle que vous l'avez engagée – pour des raisons budgétaires –, produit des effets tout à fait contre-productifs.

Vous demandez que l'exactitude des chiffres soit vérifiée. C'est bien normal, mais l'inflation de 1,8 %, c'est maintenant pour les familles monoparentales, tout comme la hausse des prix à la pompe et l'augmentation du prix du gaz. Je vous alerte, madame la ministre : c'est maintenant qu'il faut agir ! *(Applaudissements sur les travées des groupes SER et CRCE-K.)*

Mme Laurence Rossignol. Bravo !

DÉREMBOURSEMENT
DES PRESCRIPTIONS DES MÉDECINS
DU SECTEUR 3

M. le président. La parole est à M. Alain Milon, pour le groupe Les Républicains. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. Alain Milon. Ma question s'adresse à Mme la ministre de la santé.

Les récentes élections municipales nous l'ont encore rappelé : les Français jugent l'action publique à l'aune des réalités du quotidien. Or, sur ce sujet, il faut partir du réel.

Le réel, ce sont des patients qui cherchent un médecin. Le réel, ce sont des territoires où l'offre de soins est déjà sous tension. Le réel, ce sont aussi plus d'un million de patients, selon les dernières estimations, qui pourraient ne plus être remboursés, non pas pour des raisons liées à leur pathologie ou à la pertinence du traitement prescrit, mais à cause du statut du médecin qu'ils auraient pu consulter.

C'est cela le déremboursement des prescriptions des médecins du secteur 3, qui entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2027. Avec cette mesure, on prétend réguler un mode d'exercice, mais en réalité on pénalise les patients. Voilà le problème de fond : avec ce dispositif, le niveau de prise en charge dépendra non plus seulement de l'état du patient ou de la prescription médicale, mais aussi du statut conventionnel du prescripteur.

Dans les territoires où l'offre de soins est déjà fragile, où les délais de consultation s'allongent et où chaque solution médicale compte, cette mesure risque d'ajouter une difficulté supplémentaire, là où il faudrait au contraire lever les obstacles.

Le Sénat, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, avait d'ailleurs rejeté cette logique, parce qu'elle est contraire à l'équité et qu'elle frappe d'abord les patients.

Ma question est donc simple, madame la ministre : comment le Gouvernement peut-il justifier une mesure qui, sous couvert de régulation, fait peser sur les patients et, parfois, sur des territoires déjà en tension, les conséquences d'un choix qui ne vise nullement à améliorer l'accès aux soins ? Le Gouvernement est-il prêt à y renoncer ? *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. le président. La parole est à Mme la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées.

Mme Stéphanie Rist, ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées. Monsieur le sénateur Alain Milon, je vous remercie de votre question.

Vous le savez, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 a été le fruit d'un compromis entre les assemblées. La mesure que vous évoquez a été introduite par la voie d'un amendement parlementaire, sur lequel j'avais émis un avis de sagesse.

Je comprends l'objectif des auteurs de cet amendement, déposé à la suite du rapport de deux parlementaires, messieurs Rousset et Monet : il s'agissait de dissuader les médecins libéraux de renoncer au conventionnement avec l'assurance maladie. Vous le savez, des discussions ont lieu en ce moment même entre l'assurance maladie et les médecins libéraux, afin de recréer la confiance, qui est absolument nécessaire.

J'entends aussi vos inquiétudes sur les conséquences du déremboursement des prescriptions des médecins non conventionnés sur le reste à charge pour les patients.

Cependant, je voudrais situer les choses dans leur contexte : on compte environ 1 000 médecins non conventionnés dans notre pays. Environ 50 % d'entre eux sont des généralistes. Les autres sont des médecins dits à exercice particulier : acupuncteurs, homéopathes, allergologues, tabacologues... Moins de 20 000 personnes vivent dans l'une des quinze communes où le seul généraliste en exercice est un médecin non conventionné. Il n'y a donc pas d'enjeu national d'accès aux soins.

En revanche, les prescriptions de ces 1 000 médecins non conventionnés représentent près de 200 millions d'euros de dépenses annuelles pour l'assurance maladie. Il y a donc, c'est vrai, un enjeu de reste à charge pour les assurés.

Depuis l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, je réunis tous les deux mois, vous le savez, les syndicats représentatifs des médecins libéraux. Certains

sont très opposés à cette mesure, d'autres moins, mais tous ont regretté le manque de concertation sur ce point. Malgré tout, cette mesure, fruit d'un compromis – je le redis – dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, sera mise en œuvre au 1^{er} janvier 2027.

M. le président. La parole est à M. Alain Milon, pour la réplique.

M. Alain Milon. Madame la ministre, je vous rappelle tout de même que le Sénat avait souhaité que les patients consultant ce type de médecins puissent être remboursés lorsque la prescription médicale était justifiée par leur état de santé. Mais cette disposition a été supprimée par l'Assemblée nationale.

En conclusion, au regard de l'égal accès aux soins et du droit fondamental à la santé, le non-remboursement d'une ordonnance prescrite par un médecin aboutit, me semble-t-il, à priver le patient d'un accès effectif aux soins. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

LUTTE
CONTRE LE DÉMARCHAGE
TÉLÉPHONIQUE ILLÉGAL

M. le président. La parole est à M. Stéphane Demilly, pour le groupe Union Centriste. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC.*)

M. Stéphane Demilly. Ma question s'adresse à M. le ministre chargé du commerce. Elle porte sur un sujet du quotidien, dont on parle depuis des années et sur lequel j'avais d'ailleurs déposé une proposition de loi en 2018 à l'Assemblée nationale. C'est un sujet qui a des effets sur notre vie quotidienne et qui a le don de nous irriter. Comme l'a dit notre collègue Édouard Courtial précédemment, il nous rend même hystériques! Je veux parler du démarchage téléphonique. (*Exclamations.*)

Ce harcèlement incessant nous conduit à ne plus décrocher quand le numéro qui s'affiche nous est inconnu ou n'est pas répertorié, au risque d'ailleurs de passer à côté d'un appel important.

En juin 2025, lors de l'examen du projet de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques, l'Assemblée nationale a adopté un amendement intelligent et pragmatique tendant à interdire le démarchage téléphonique sans consentement du consommateur, une disposition dont notre collègue Pierre-Jean Verzelen était à l'origine.

Cette mesure doit s'appliquer à compter du 11 août 2026. On a d'ailleurs l'impression qu'en attendant cette échéance, les centres d'appels se lâchent, car la situation est de plus en plus infernale! On évalue à 44 % le nombre d'appels inconnus et indésirables dans notre pays, qui est devenu un véritable champion européen en la matière. Quant aux signalements, leur nombre a lui aussi explosé : il a été multiplié par onze en deux ans.

Vous le savez, monsieur le ministre, derrière ces appels, il n'y a pas que du démarchage commercial. Il y a aussi de la fraude et parfois de l'usurpation de numéros. Les Français, parmi lesquels je me compte, attendent avec impatience le 11 août, jour de la Sainte-Claire (*Sourires.*), et espèrent que cette loi sera clairement appliquée.

Monsieur le ministre, quelles garanties le Gouvernement entend-il instaurer pour que cette loi soit effectivement mise en œuvre à compter du 11 août 2026, mais aussi pour que son application soit contrôlée?

Par ailleurs, quelles autres mesures le Gouvernement pense-t-il prendre pour endiguer ce qui est devenu, vous le savez, un véritable fléau, car les centres d'appels situés à l'étranger ou y ayant démenagé par opportunisme ne sont pas soumis à la loi française? (*Applaudissements sur les travées des groupes UC, Les Républicains, INDEP, RDSE et RDPI.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat.

M. Serge Papin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat. Monsieur le sénateur Demilly, vous avez bien raison : cette situation est insupportable et perturbe notre quotidien. (*« Ah! » sur diverses travées.*)

Sept Français sur dix sont concernés par ces appels intempestifs. Le Parlement a voté un texte ambitieux, aux termes duquel, à partir du 11 août prochain, comme vous l'avez rappelé, les appels non consentis seront sanctionnés.

Pour ce qui concerne les appels de l'étranger, nous avons fait converger les travaux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), pour que les bases de données soient bien consolidées.

Ces organes vont travailler ensemble, de manière que nous puissions tracer ces appels et les sanctionner de la même manière. Je rappelle que, depuis 2026, un numéro masqué s'affiche pour les appels non authentifiés venant de l'étranger. Aujourd'hui, quand vous recevez un appel masqué, il faut surtout ne pas répondre. (*Exclamations.*)

Le travail conjoint de ces trois organes est en cours. Comme vous l'avez dit, à partir du 11 août 2026, des sanctions seront appliquées pour tous les appels intempestifs.

M. François Bonhomme. On a peur! (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

BAISSE DES FINANCEMENTS
DE L'APPRENTISSAGE

M. le président. La parole est à Mme Catherine Dumas, pour le groupe Les Républicains. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

Mme Catherine Dumas. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'apprentissage est un pilier essentiel de l'insertion professionnelle et de la transmission des savoir-faire, notamment dans les métiers de l'hôtellerie-restauration.

Les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage conditionnent l'unique financement des centres de formation d'apprentis (CFA), déterminant leur capacité à former les jeunes et à les insérer dans le monde du travail.

Or France Compétences, chargée de réguler et de financer la formation professionnelle et l'apprentissage, a lancé le 2 avril dernier la révision générale de ces niveaux de prise en charge.

Les orientations envisagées sont très inquiétantes pour le secteur de l'hôtellerie-restauration : -18 % pour les formations diplômantes, -41 % pour les certifications professionnelles. Ces diminutions pourraient s'appliquer dès septembre 2026, après plusieurs années de baisses cumulées, déjà, allant jusqu'à 31 % pour certains diplômes.

Monsieur le ministre, quelle structure pourrait résister à un tel choc? Les conséquences sont claires: fragilisation des CFA, baisse de la qualité des formations et menaces sur leur pérennité, alors que les besoins sont massifs.

Monsieur le ministre, le Gouvernement entend-il revoir ces arbitrages et engager une véritable concertation avec la branche hôtels, cafés et restaurants? (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail et des solidarités.

M. Jean-Pierre Farandou, ministre du travail et des solidarités. Madame la sénatrice Dumas, je veux tout d'abord rappeler l'engagement clair du Gouvernement à soutenir la politique d'apprentissage.

C'est une véritable réussite, qui apporte une formation à des centaines de milliers de jeunes et améliore fortement leur insertion professionnelle. Mais il faut financer les coûts de formation, qui sont importants. Pour l'ensemble de l'apprentissage, 7,3 milliards d'euros seront dépensés en 2026 pour soutenir les fonds de formation dans tous les CFA et tous les secteurs.

France Compétences, l'agence de l'État qui gère cet énorme programme, procède à des révisions annuelles consistant à comparer les coûts théoriques avec les coûts réels. Nous le faisons pour l'ensemble des branches, y compris celle que vous avez citée. Ce processus se déroule en concertation avec chacune des branches professionnelles, qui d'ailleurs peuvent faire remonter ces constats.

À partir de là, des discussions s'instaurent. La comparaison portera sur les coûts réels mesurés et les budgets alloués à chacune des branches. Des capacités de modulation ont également été données dans les branches à périmètre constant, pour, selon les types de formation, aller jusqu'à +20 % pour certaines, en récupérant sur d'autres compétences.

Des ajustements sont donc encore possibles, et le dialogue que vous appelez de vos vœux peut tout à fait s'ouvrir. C'est le sens de la méthode déployée par France Compétences.

J'espère avoir répondu à votre question et je vous remercie de votre intérêt pour l'apprentissage. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI.*)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Dumas, pour la réplique.

Mme Catherine Dumas. Je vous remercie, monsieur le ministre, de cette réponse.

Nous avons réellement besoin de stabilité et de visibilité financière pour garantir un apprentissage de qualité et une insertion durable dans l'emploi.

Mes chers collègues – je m'adresse à toutes les travées –, tous les territoires sont concernés. Ne brisons pas la dynamique de l'apprentissage! Monsieur le ministre, nous comptons sur vous pour des ajustements rapides. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.* – *Mme Paulette Matray applaudit également.*)

ADOPTION
PAR LA KNESSET D'UNE LOI
SUR LA PEINE DE MORT

M. le président. La parole est à Mme Gisèle Jourda, pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER.*)

Mme Gisèle Jourda. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, « la peine de mort ne défend pas la société, elle la déshonore », disait Robert Badinter, que notre hémicycle a eu l'honneur d'accueillir sur ses travées. Nous le disons avec force, la lutte contre la peine de mort doit figurer au premier rang des combats des grandes démocraties.

Or c'est cet idéal qui vient d'être piétiné par l'État d'Israël avec l'adoption, le 30 mars dernier, d'une loi taillée sur mesure pour ouvrir la voie aux exécutions de Palestiniens.

Plus qu'une faute, cette loi est un reniement. En établissant un traitement différencié pour les Palestiniens de Cisjordanie et en s'affranchissant des garanties les plus élémentaires d'équité des procès, Israël se place à l'écart des démocraties dans lesquelles il dit se reconnaître. Nous partageons les mots d'indignation de l'opposition israélienne, qui évoque, dans ses propos, une défaite face au Hamas.

Monsieur le ministre, la veille du vote, vous avez, à l'instar de vos homologues européens, mis en garde les élus israéliens contre l'adoption de cette loi. Votre appel est resté lettre morte.

Vous êtes aujourd'hui face à un choix. Quelle voie choisissez-vous? Aucune sanction, ou des sanctions appropriées? (*Applaudissements sur les travées des groupes SER, CRCE-K, GEST et RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

M. Jean-Noël Barrot, ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Madame la sénatrice, vous l'avez dit, la France a exprimé sa très vive préoccupation lorsque le Parlement israélien a voté une loi qui étend significativement le champ d'application de la peine de mort.

Nous avons été consternés par l'adoption de ce texte, par 62 voix contre 48, avec le soutien et les voix de ministres du gouvernement israélien qui arboraient à la boutonnière le symbole de la mort: le nœud coulant, la corde du pendu...

Nous sommes consternés, tout d'abord, parce que la France voit en Israël non seulement un pays ami, mais aussi une éthique humaniste, universaliste, qui a été forgée par des siècles d'exil et de persécution et qui rejette l'arbitraire de la peine de mort. Il suffit de se souvenir des propos de Golda Meir: « Nous pouvons leur pardonner d'avoir tué nos enfants. Mais nous ne leur pardonnerons jamais d'avoir forcé nos enfants à tuer les leurs. »

Nous sommes consternés, ensuite, parce que cette loi rétrograde, qui s'applique exclusivement aux Palestiniens, est dégradante et porte atteinte à leur dignité.

Oui, madame la sénatrice, le peuple d'Israël, le peuple juif, a été, le 7 octobre 2023, frappé dans sa chair par le terrorisme au cours du pire massacre antisémite survenu depuis la Shoah. C'est un traumatisme qu'il est interdit de relativiser ou de sous-estimer.

Mme Raymonde Poncet Monge. Mais qui le fait?

M. Marc-Philippe Daubresse. Vous!

M. Jean-Noël Barrot, ministre. Toutefois, ni la paix ni la sécurité, en Israël ou ailleurs, ne peuvent être fondées, bâties sur les discriminations et sur l'injustice. Il appartiendra désormais à la Cour suprême israélienne d'évaluer la conformité de cette loi avec les textes constitutionnels.

Quant à nous, madame la sénatrice, dans la fidélité à la mémoire et à l'héritage de Robert Badinter, qui combattait avec la même force d'âme et l'antisémitisme et la peine capitale, nous accueillerons au mois de juin prochain le 9^e congrès mondial contre la peine de mort. Nous continuerons de lutter sans relâche jusqu'à son abolition universelle.

Mme Raymonde Poncet Monge. Donc, il n'y aura aucune sanction !

M. le président. La parole est à Mme Gisèle Jourda, pour la réplique.

Mme Gisèle Jourda. Je vous remercie, monsieur le ministre. Nous prenons acte de vos propos.

Je souhaiterais conclure en évoquant la mémoire d'un autre sénateur, Victor Hugo, qui s'est engagé contre la peine de mort, et en citant Jean Jaurès : « Je crois pouvoir dire qu'elle est contraire à ce que l'humanité, depuis deux mille ans, a pensé de plus haut et a rêvé de plus noble. » Rêvons donc ensemble d'une autre solution pour pacifier cet endroit, malheureusement trop enclin à la violence ! (*Applaudissements sur les travées des groupes SER, CRCE-K et RDSE.*)

TRANSPPOSITION
DE LA COMPENSATION CARBONE
À L'INDUSTRIE VERRIÈRE

M. le président. La parole est à Mme Catherine Belrhiti, pour le groupe Les Républicains. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

Mme Catherine Belrhiti. Ma question s'adresse à M. le Premier ministre.

Nous avons été nombreux à être interpellés par la filière verrière française, qui est aujourd'hui confrontée à une double urgence.

La première est celle des coûts indirects du carbone. En effet, la Commission européenne a pris la décision, le 23 décembre dernier, d'élargir aux industries verrières la compensation des coûts indirects. Alors que l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne appliquent cette mesure, la France n'a toujours pas transposé cette directive.

Ce retard crée une distorsion de concurrence immédiate et fragilise nos entreprises, déjà engagées dans des transformations lourdes, notamment en ce qui concerne le cristal sans plomb. M. le ministre sera d'ailleurs destinataire d'un courrier parlementaire transpartisan à ce sujet.

La seconde urgence est liée au règlement européen sur les emballages et les déchets d'emballages, dit PPWR (*Packaging and Packaging Waste Regulation*), dont les contraintes sont difficilement applicables au cristal, notamment en raison de l'usage du plomb. Les cristalleries demandent la prolongation jusqu'au 31 décembre 2030 de l'exemption actuelle, prévue pour durer jusqu'en août 2026, afin de leur laisser le temps d'adapter leurs procédés.

Monsieur le ministre, dans la perspective du prochain projet de loi de finances, le Gouvernement entend-il, d'une part, mettre en œuvre la compensation carbone et, d'autre part, soutenir le report jusqu'en décembre 2030 pour permettre aux industries du cristal d'adapter leurs procédés ? (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé de l'industrie.

M. Sébastien Martin, *ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, chargé de l'industrie.* Madame la sénatrice Catherine Belrhiti, votre question comprend deux parties.

Je tâcherai de répondre à la première, qui porte sur la filière du cristal. Votre département, de la même manière que la Meurthe-et-Moselle ou que le Bas-Rhin, est l'un de ces territoires qui font notre fierté, avec de grands noms comme Saint-Louis, Baccarat ou Lalique.

Le sujet est celui du règlement PPWR, que vous avez évoqué. Bien évidemment, nos industriels mènent les investissements nécessaires pour sortir le plomb de la production de cristal, et ceux-ci sont massifs, nous en avons pris acte. Par conséquent, madame la sénatrice, sachez que la France demande avec insistance à la Commission européenne que l'échéance soit repoussée jusqu'en 2030, car, en quelque sorte, c'est une véritable révolution à laquelle l'industrie verrière doit faire face.

La seconde partie de votre question concerne la compensation carbone, qui est un sujet majeur. Comme vous l'avez indiqué, celle-ci est désormais possible depuis la fin de l'année 2025 pour l'industrie du verre, mais également pour l'industrie chimique. J'en ai fait l'une des priorités pour le budget de 2027. (« Ah ! » *sur les travées du groupe Les Républicains.*)

En effet, nos voisins allemands, italiens et espagnols ont ouvert cette possibilité. Les industries du verre et de la chimie ont véritablement besoin de cette compensation carbone. C'est le premier des combats et des enjeux budgétaires qui se présentent à nous. (*Applaudissements sur des travées du groupe RDPI.*)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Belrhiti, pour la réplique.

Mme Catherine Belrhiti. Je vous remercie, monsieur le ministre. Ces réponses me conviennent tout à fait.

La filière verrière française incarne un savoir-faire d'excellence mondialement reconnu, porté, vous l'avez dit, par des fleurons industriels comme Saint-Louis, Lalique, Daum, Baccarat ou Meisenthal.

Le retard pris dans la mise en œuvre de la compensation des coûts indirects leur est réellement préjudiciable. Il entraîne des risques de perte d'activité, d'emploi et de souveraineté. Garantissons aux entreprises françaises des conditions de concurrence équitables et préservons notre ancrage industriel dans nos territoires ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

ATTEINTES
À LA CYBER SOUVERAINETÉ

M. le président. La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour le groupe Union Centriste. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC.*)

Mme Nathalie Goulet. Monsieur le ministre de l'économie, la France est une passoire !

Voulez-vous des données de santé ? Le 5 avril 2026, le groupe DumSec a revendiqué le piratage de huit agences régionales de santé (ARS), soit 35 millions de dossiers, 130 hôpitaux, des données bancaires, des données médicales, etc.

Vous intéressez-vous aux syndicalistes ? Le 1^{er} avril 2026, le hacker HexDex a mis en vente 161 343 profils de syndicalistes, avec leurs données bancaires, leurs données personnelles, etc.

Cherchez-vous des documents techniques et des contrats financiers dans le secteur aéronautique ? Le 6 avril 2026, le groupe Akira revendique le vol de 42 gigaoctets de données internes d'une société, avec tous les éléments nécessaires.

Le système d'information sur les armes a été piraté, avec un suivi de 62 511 armes. La Fédération française de tir également. Enfin, monsieur le président du Sénat, ces gens ne respectent rien, puisqu'ils ont piraté également la Fédération nationale des chasseurs ! *(Rires et exclamations.)*

M. Yannick Jadot. Ah non, pas ça !

Mme Nathalie Goulet. C'est un enfer pour les victimes et un paradis pour la criminalité organisée.

La France est le pays européen le plus touché par ces attaques, pour un coût de 110 milliards d'euros. Et le CERT-Fr *(French Computer Emergency Response Team)* a publié ce matin un rapport qui précise qu'une cyberattaque peut rester invisible pendant quinze jours.

Aussi, quelles mesures le Gouvernement compte-t-il prendre pour nous protéger de cette criminalité et lutter contre l'utilisation frauduleuse de nos données ? *(Applaudissements sur les travées du groupe UC, ainsi que sur des travées du groupe Les Républicains.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.

M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique. Madame la sénatrice Nathalie Goulet, je vous remercie de votre question, qui nous permet de sensibiliser ensemble les acteurs à ces graves fuites de données.

Nos données font en effet l'objet d'attaques de plus en plus fréquentes. Au total, il n'y a pas plus de cyberattaques en France qu'il y a un ou deux ans, mais celles-ci sont de plus en plus orientées vers le vol des données. Et nous sommes encore insuffisamment sensibles à la gravité de ces faits.

J'espère donc que tous les acteurs que vous avez mentionnés, dont la Fédération nationale des chasseurs, ont porté plainte. En effet, c'est indispensable ; même s'il s'agit d'une petite fuite de données mineures, il faut porter plainte. Pourquoi ? Parce que cela permet d'enquêter. Et il faut signaler les faits à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

Qu'allons-nous faire pour répondre à ce fléau ? À court terme, il faut déjà appliquer la loi. Les victimes de fuites de données peuvent porter plainte et saisir la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Pirater des données est passible de peines allant jusqu'à sept ans de prison et 700 000 euros d'amende. Utiliser ou détenir des données piratées est passible de peines allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende. Enfin, les sites qui utilisent des données volées peuvent être fermés. Cela a été le cas récemment du site BreachForums, lequel utilisait des données piratées du ministère de l'intérieur.

À moyen terme, il faut protéger les données de tous les acteurs, notamment celles de l'État. Je vous annonce que le Premier ministre présentera dès demain la feuille de route de la sécurité numérique de l'État pour les années 2026 et 2027.

Premièrement, il faut fermer des sites obsolètes, qui, aujourd'hui, sont des portes d'entrée privilégiées pour des attaques contre les sites publics.

Deuxièmement, il faut renforcer l'authentification à double facteur, car une identification insuffisante permet souvent d'infiltrer les systèmes – c'est un point sensible. *(M. le ministre de l'intérieur opine.)* Je vois que mon collègue chargé de l'intérieur, qui connaît bien ce dossier, partage mon point de vue.

Troisièmement, à long terme, nous devons renforcer notre arsenal, y compris législatif. Le projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité, que vous avez voté l'année dernière, mesdames, messieurs les sénateurs, sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en juillet prochain.

Mme Nathalie Goulet. Mieux vaut tard que jamais !

M. Roland Lescure, ministre. C'est vrai, madame la sénatrice.

Au-delà, nous devons profiter de ce défi majeur pour développer un écosystème d'entreprises françaises et européennes capables d'allier développement économique et protection de nos concitoyens. *(Applaudissements sur les travées du groupe RDPI.)*

M. le président. La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour la réplique.

Mme Nathalie Goulet. Je vous remercie, monsieur le ministre : voilà enfin une feuille de route !

Toutefois, nous sommes encore loin de la souveraineté numérique. Microsoft a été attaqué récemment ; or, vous le savez, une grande partie de nos données est hébergée chez ce fournisseur.

Des directives européennes doivent être transposées.

Enfin, au moment même où je vous parle, on annonce une fuite de 40 millions de données de courriels exposant L'Oréal, Renault et le réseau diplomatique français.

Il nous faut un débat, monsieur le ministre, pour savoir exactement où nous en sommes en ce qui concerne notre soumission à Microsoft et notre capacité de souveraineté numérique !

Ce débat est urgent et doit avoir lieu avant l'examen du prochain projet de loi de finances, car nous avons besoin d'agents supplémentaires. Je veux d'ailleurs saluer le travail de nos cybergendarmes. *(Applaudissements sur les travées du groupe UC, ainsi que sur des travées du groupe INDEP.)*

M. le président. Nous en avons terminé avec les questions d'actualité au Gouvernement.

Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants. Ils reprendront à seize heures trente-cinq pour le dépôt du rapport public annuel de la Cour des comptes. Je compte sur votre présence.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures vingt, est reprise à seize heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

3

**DÉPÔT
DU RAPPORT ANNUEL
DE LA COUR DES COMPTES
SUIVI D'UN DÉBAT**

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat à la suite du dépôt du rapport public annuel de la Cour des comptes.

Huissiers, veuillez faire entrer Mme la Première présidente et M. le rapporteur général de la Cour des comptes. (*Mme la Première présidente et M. le rapporteur général de la Cour des comptes sont introduits dans l'hémicycle selon le cérémonial d'usage.*)

Madame la Première présidente, permettez-moi en premier lieu de vous féliciter pour votre nomination au Palais Cambon.

Madame la Première présidente, monsieur le rapporteur général de la Cour des comptes, madame la présidente de la cinquième chambre, nous vous accueillons pour notre débat sur le rapport public annuel de la Cour des comptes, dont le millésime 2026 est consacré aux politiques publiques en faveur de la cohésion territoriale et de l'attractivité des territoires.

Ce thème se trouve au cœur des réflexions du Sénat, chambre des territoires. Notre assemblée investit les enjeux territoriaux sous toutes leurs facettes, les sénateurs se faisant les relais de ces travaux dans leur circonscription, en relation étroite et permanente avec les élus locaux.

Le rapport annuel de la Cour des comptes aborde nombre de sujets sur lesquels nos diverses instances ont déjà travaillé : l'accès aux soins, la mixité scolaire, la distance aux services publics, le soutien aux mobilités du quotidien, le renforcement du tissu économique local, le développement des grands projets créateurs de l'emploi de demain, ou encore la solidarité territoriale.

Je pense notamment aux travaux de la commission de la culture sur le maillage scolaire pour la France de demain, aux travaux de la délégation aux collectivités territoriales sur l'adaptation des communes et des intercommunalités au vieillissement de la population, ou encore à la mission d'information sur l'accès aux services publics. Je ne doute pas que ces expertises croisées seront le gage d'un débat de qualité, à l'issue de vos propos liminaires.

Comme lors des années précédentes, un représentant de chaque groupe politique s'exprimera sur les observations et recommandations formulées dans ce rapport.

Ce débat constitue la traduction concrète de notre attachement à la mission d'assistance du Parlement, dans le contrôle de l'action du Gouvernement, que la Constitution confie à la Cour des comptes.

Vos éclairages et votre expertise apportent un concours précieux à notre mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, à laquelle notre institution est attachée. Ils nourriront également nos débats législatifs à venir, au bénéfice de la cohésion des territoires.

Madame la Première présidente, je vous invite maintenant à rejoindre la tribune : vous avez la parole. (*Mme la Première présidente remet à M. le président du Sénat un exemplaire du rapport public annuel de la Cour des comptes.*)

Mme Amélie de Montchalin, Première présidente de la Cour des comptes. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai le plaisir de vous remettre le rapport public annuel 2026. Je suis ravie de revenir au Sénat pour vous le présenter, comme mes prédécesseurs, en tant que Première présidente de la Cour des comptes.

Ancienne parlementaire, j'ai formulé le souhait, lors de mon installation, d'approfondir cette mission d'assistance que vous venez de citer, monsieur le président, pour nourrir le débat et faire en sorte que les sénateurs se saisissent pleinement des recommandations et des travaux des juridictions financières.

Ce rapport public annuel peut y contribuer, puisqu'il aborde un thème cher à votre assemblée : la cohésion territoriale et l'attractivité des territoires.

Dans ce débat, il reflète un positionnement particulier, car il tire pleinement parti de ce que sont les juridictions financières.

Vous le savez, la Cour des comptes n'est pas une institution parisienne ; elle bénéficie du réseau des dix-sept chambres régionales et territoriales des comptes et se trouve ainsi au plus proche de la vie quotidienne de nos concitoyens, partout dans notre pays.

Renforcer le lien entre la Cour et les chambres régionales, c'est conforter le lien avec les Français et faire en sorte que ceux-ci connaissent mieux le rôle de ces chambres. C'est pourquoi j'ai entamé un cycle de visites dans plusieurs d'entre elles. Vous le savez en tant qu'élus locaux, elles jouent un rôle très particulier dans le lien avec les collectivités territoriales.

C'est parce que la Cour bénéficie de l'apport des chambres régionales et parce que celles-ci travaillent avec la Cour que les juridictions financières sont la seule institution en France qui puisse réellement avoir une vision transversale des politiques publiques.

Grâce à ce maillage et à ces compétences, nous pouvons tout à la fois contrôler l'État, les opérateurs, les agences, les collectivités territoriales et toute la sphère de la sécurité sociale. Nous pouvons donc appréhender les politiques publiques indépendamment de l'instance qui les porte et examiner de manière exhaustive les nouvelles politiques publiques partagées.

Au fond, nous pouvons nous placer dans la position des habitants, des usagers, des citoyens et des entreprises pour observer l'ensemble de la sphère publique qui s'adresse à eux. D'un travail ciblé, approfondi et local, nous pouvons tirer des leçons structurantes au niveau national et ainsi, je l'espère, éclairer le débat public, tant local, avec les maires, que national, avec les parlementaires.

À cet égard, mon message aux maires qui viennent d'être élus est le suivant : n'attendez pas d'être contrôlés pour nouer une relation profitable avec les juridictions financières, car celles-ci portent une action qui va bien au-delà du contrôle *a posteriori*. Nous pouvons, collectivement, nous rapprocher des élus, des collectivités territoriales et des décideurs pour porter une transformation concrète de l'action publique.

En rédigeant ce rapport, mesdames, messieurs les sénateurs, nous avons précisément mis en avant cet enjeu de cohésion et d'attractivité des territoires.

Dans cette perspective, un travail collectif a été mené, en mobilisant toutes les chambres de la Cour et toutes les chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi qu'un comité scientifique. Ce travail a été réalisé sous l'égide du rapporteur général, M. Philippe Hayez, que je salue, avec l'appui de la présidente de la cinquième chambre, ici présente, Mme Sophie Thibault,...

M. Jean-Baptiste Lemoyne. C'est une experte des collectivités territoriales !

Mme Amélie de Montchalin. ... et de la rapporteure générale adjointe du rapport, Mme Marie-Laure Roland-Gagne.

Ce travail a été non seulement collectif, mais aussi collégial. Cette édition du rapport public annuel est, de toute notre histoire, celle qui comprend le plus grand nombre de chapitres réalisés en coordination avec ce que l'on appelle les formations interjuridictions, c'est-à-dire les chambres de la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes, puisque, sur quatorze chapitres établis, douze l'ont été conjointement.

L'ensemble du rapport a donc été conçu, délibéré et finalisé par une collégialité nombreuse, avant mon arrivée à la Cour en février dernier, et je suis aujourd'hui devant vous la porte-parole de ces travaux.

Trois constats ont prévalu pour engager ce travail.

Tout d'abord, nous avons pris en compte des enjeux concrets pour les habitants : l'accès aux services essentiels, aux emplois, à la mobilité, à l'éducation et à la santé pose parfois problème. Quel que soit l'endroit où l'on réside, ces questions sont aiguës et parfois sources de tensions.

Ensuite, des transformations économiques, numériques, démographiques très profondes sont en cours, qui redessinent les dynamiques territoriales et interrogent notre capacité à garantir l'égalité d'accès aux services publics dans un contexte de finances publiques très contraint.

Enfin, les attentes sociales sont fortes, comme cela a été constaté il y a dix-huit mois environ.

Les mouvements sociaux, qu'il s'agisse des « gilets jaunes », des émeutes urbaines ou des tensions en outre-mer, traduisent ainsi des fractures. Un sentiment de relégation, voire d'éloignement – certains parlent même d'« abandon » –, s'exprime dans certains territoires.

Dans ce contexte, les mécanismes de redistribution existants sont significatifs et contribuent à limiter les inégalités territoriales, mais ils sont rarement évalués ou, en tout cas, mesurés.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous le savez mieux que quiconque, la cohésion territoriale ne se décrète pas d'en haut.

Elle suppose, pour fonctionner, une vision stratégique partagée, qui repose sur la capacité des acteurs locaux à identifier et à mobiliser des leviers de développement propres, mais aussi un équilibre entre impulsion nationale et initiative locale.

Le rapport public annuel 2026 a donc pour ambition d'éclairer ces dynamiques, d'identifier les leviers permettant de renforcer l'attractivité et la cohésion des territoires, et de proposer aux décideurs publics des éléments de réflexion pour une action plus efficace et plus équitable.

En résumé, ce rapport présente trois grands axes et vise à répondre à trois questions.

Premièrement, comment garantir l'accès à un panier de services publics essentiels à tous nos concitoyens, quel que soit l'endroit où ils résident ?

Deuxièmement, comment disposer d'une vision mieux partagée entre l'État, les opérateurs et les collectivités sur les grands enjeux relatifs aux services publics ? Je sais que ce sujet est cher à de nombreux membres de cet hémicycle. À cet égard, je salue notamment les travaux de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, dont Christine Lavarde était le rapporteur.

Troisièmement, comment clarifier le paysage institutionnel ? Si les différents contrats, mécanismes financiers et autres opérateurs sont censés œuvrer à la cohésion des territoires, chacun se demande parfois de quoi il a précisément la charge.

Au travers de ces orientations, le rapport annuel de la Cour des comptes vient évidemment compléter un corpus de travaux déjà très nourri, que le Sénat a largement contribué à alimenter.

Trois axes me paraissent présenter un intérêt particulier pour notre débat.

Sur la question de la santé tout d'abord, le Sénat a mené, comme M. le président l'a souligné, un certain nombre de travaux.

Je pense en particulier au rapport d'information relatif aux inégalités territoriales d'accès aux soins qu'il a rendu en 2024. Ce rapport a débouché sur une proposition de loi comportant des mesures fortes pour réguler l'installation des médecins dans les zones non dotées, mieux calibrer les aides à l'installation et certaines prises en charge, élargir les compétences des pharmaciens et infirmiers, ou encore agir sur les stages en études de médecine.

Le rapport public annuel qui vous est présenté aujourd'hui aborde les choses de manière quelque peu différente, mais ses recommandations ne sont pas contradictoires avec celles du Sénat.

Il souligne en particulier le besoin de revoir le maillage hospitalier, en assumant l'idée que l'on peut concentrer l'expertise et l'offre dans certains pôles régionaux de pointe et, en parallèle, aménager une carte hospitalière de proximité mieux adaptée, notamment aux enjeux des maladies chroniques ou du vieillissement.

Nous appelons ainsi à mieux organiser les activités hospitalières à l'échelle des territoires, et non plus site par site, afin d'améliorer l'accessibilité des soins, mais aussi leur qualité, grâce à une meilleure « gradation » des soins au plan territorial.

Le rapport consacre également un chapitre spécifique à l'outre-mer. Il s'agit d'identifier les solutions locales qui fonctionnent, afin de densifier l'offre médicale dans des territoires où les enjeux de santé publique et d'accessibilité, nous le savons, sont décuplés.

Sur l'enjeu du maillage scolaire, que vous venez d'évoquer, monsieur le président, la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a rendu, en

juin 2025, un rapport d'information intitulé *Baisse démographique, réussite des élèves : quel maillage scolaire pour la France de demain ?*

Face à la baisse des effectifs d'élèves et aux tensions que suscite la révision de la carte scolaire, ce dernier contient des recommandations visant à définir une manière concertée et territoriale d'accompagner les enseignants, les familles et, évidemment, les élus, notamment dans leur stratégie bâtiminaire.

Le rapport public annuel de la Cour des comptes rejoint ces préoccupations et ces recommandations. Il se focalise en particulier sur la question des collèges, donc, au fond, sur l'échelon départemental.

Nous soulignons notamment la nécessité d'avoir des projections et une contractualisation de plus long terme, fondée sur une large concertation des acteurs concernés.

Il s'agit d'adapter le maillage territorial en rééquilibrant les effectifs en zone urbaine et en proposant, en zone rurale, une offre conciliant accessibilité et qualité de l'enseignement.

Une proposition, familière à certains d'entre vous, serait de regrouper plus souvent les écoles, collèges et lycées dans les territoires ruraux, afin notamment d'éviter aux familles de parcourir de très nombreux kilomètres dans un contexte de carte scolaire évolutive. L'offre scolaire actuelle semble en effet décorrélée de la vie des familles et des territoires.

Une telle proposition demandera évidemment une meilleure coordination entre les communes, les départements et les régions.

Vous le verrez également, un certain nombre d'initiatives locales, comme les internats d'excellence situés dans l'Aude ou en Lozère, sont présentées dans le rapport comme des modèles intéressants à développer.

La Cour s'est attardée par ailleurs sur la sécurité du quotidien, sujet de préoccupation majeure du Sénat si l'on en juge par ses travaux sur les polices municipales ou sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure.

Elle appelle à rationaliser les dispositifs de coordination entre l'État et les collectivités, à doter les polices municipales de moyens juridiques et techniques leur permettant de mieux assurer leurs missions actuelles, et à prévoir une meilleure adéquation entre les forces présentes dans les différents territoires aux besoins de ces derniers.

Sur la base de chiffres qui peuvent sembler nouveaux, le rapport souligne le besoin de mieux répartir les effectifs.

Les départements ruraux du centre de la France sont en effet mieux dotés que d'autres. La Lozère, par exemple, compte cinq fois plus de policiers et de gendarmes pour 1 000 habitants que le département du Rhône, alors que l'on pourrait considérer que les enjeux de sécurité sont plus prégnants dans les zones plus urbaines et denses que dans certains territoires ruraux.

La Cour a également montré que le développement des polices municipales était aujourd'hui plus lié au potentiel financier des communes qu'à la réalité de la délinquance : ainsi, la Saône-et-Loire et la Seine-Saint-Denis ont aujourd'hui le même taux de policiers municipaux par habitant...

Enfin, sur les questions éminemment complexes, mais néanmoins centrales, de financements, de dotations et de péréquation, je me tourne vers le président de la commission

des finances, M. Claude Raynal, qui a été l'auteur de deux rapports très importants, l'un sur le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales en 2021, l'autre sur les dotations d'investissement en 2022.

M. Jean-François Husson. Excellent président !

Mme Amélie de Montchalin, *Première présidente de la Cour des comptes.* La Cour des comptes consacre une partie entière de son rapport à ces enjeux.

Elle s'intéresse au zonage, mettant en évidence le saupoudrage des dépenses en la matière et le manque d'efficacité des dispositifs en vigueur. De fait, quelque 57 % des communes françaises sont désormais concernées par le zonage, qui, je le rappelle, vise à soutenir les territoires ruraux vulnérables. Face à ce constat, il convient de se demander s'il est toujours pertinent d'établir de telles priorités.

Au sujet des dotations et financements, la Cour fait le constat de cofinancements qui, contrairement aux idées reçues, bénéficient proportionnellement plus aux territoires ruraux. Elle relève, en outre, la multiplication de types de dotations, insuffisamment coordonnées.

Enfin, dans un contexte de finances publiques contraintes, la Cour appelle à simplifier et à mieux flécher les financements et à améliorer les mécanismes de péréquation. Ces derniers semblent au point mort, alors que les écarts de ressources par habitant sont toujours importants.

En conclusion, l'échelon local est souvent l'échelon pertinent pour adapter l'organisation des services publics, à condition que la coordination des acteurs soit réelle, que les rôles soient bien définis et que l'on évite la dilution des responsabilités, tout en tenant compte des enjeux financiers.

Je tiens à remercier les équipes de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, qui ont mené un travail précieux.

Mesdames, messieurs les sénateurs, nos équipes se tiennent à la disposition des commissions du Sénat pour approfondir tel ou tel chapitre au cours d'éventuelles auditions.

Si vous le permettez, monsieur le président, le rapporteur général va vous présenter plus en détail les travaux de la Cour, que je n'ai pu piloter, puisqu'ils ont été menés avant mon arrivée. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI, ainsi que sur des travées des groupes INDEP, UC et Les Républicains.*)

M. le président. Madame la Première présidente, le Sénat vous remercie et vous donne acte du dépôt du rapport public annuel de la Cour des comptes.

La parole est à M. le rapporteur général de la Cour des comptes. (*M. Jean-François Husson applaudit.*)

M. Jean-François Husson. Entre rapporteurs généraux, il faut se soutenir... (*Sourires.*)

Mme Christine Lavarde. Belle solidarité !

M. Philippe Hayez, *rapporteur général de la Cour des comptes.* Monsieur le président, messieurs les présidents de commission, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai l'honneur de vous présenter, conjointement avec notre Première présidente, l'édition 2026 de notre rapport public annuel, qui, comme vous l'avez entendu, est le fruit de deux années de travail de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Ce rapport part du constat de l'existence d'une tension. D'un côté, nos concitoyens nourrissent de fortes attentes à l'égard des services publics et de l'ensemble des acteurs

publics, dans un contexte marqué, comme cela a été rappelé, par de profondes évolutions, sous l'influence des transitions démographique – je pense à la question scolaire –, écologique et numérique.

De l'autre, des moyens publics importants – plusieurs centaines de milliards d'euros – sont consacrés chaque année par l'ensemble des acteurs publics – État, collectivités territoriales, opérateurs – aux différentes politiques qui contribuent à la cohésion et à l'attractivité du territoire.

Comme l'a rappelé Mme la Première présidente, au-delà de l'analyse non exhaustive que ce rapport fait d'une douzaine de politiques publiques intéressant directement les Français et de la quarantaine de recommandations qu'il contient, les principaux messages de la Cour tiennent en trois axes débouchant chacun sur deux orientations générales pour l'action des autorités publiques – je ne reviendrai pas sur chacun des chapitres.

Le premier axe, garantir l'accès aux services essentiels en confortant les solidarités entre les territoires, souligne la nécessité pour l'action publique d'être davantage attentive aux besoins et aux attentes prioritaires des citoyens, tout en renforçant la capacité des territoires à s'adapter aux enjeux actuels, dans le respect, naturellement, des compétences de l'État et de chaque niveau de collectivités.

Il s'agit de renforcer la cohésion des territoires en développant l'accès à un panier de services publics de base. C'est la première des six orientations que je vous présenterai.

La Première présidente a évoqué la santé et l'école ; nous pourrions également évoquer les transports. Nous publions en effet aujourd'hui, comme contribution supplémentaire à notre rapport public, un rapport sur le bilan de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Le panier de services publics de base que nous proposons doit toutefois être déterminé en tenant compte du contexte particulièrement difficile que connaissent nos finances publiques.

La Cour appelle donc à un saut d'efficacité pour conjuguer l'impératif de cohésion sociale et les exigences de qualité du service rendu à ce titre, mais aussi pour les rendre compatibles avec une maîtrise accrue des coûts des services publics.

Je prendrai deux exemples. L'offre de soins hospitaliers, que connaît bien le président Philippe Mouiller, doit ainsi concilier, d'un côté, le besoin de proximité, qui permet d'éviter les retards dans la prise en charge des patients, et, de l'autre, la qualité et la sécurité des soins, qui exigent des plateaux techniques de haut niveau et un volume d'activité suffisant, en particulier dans les maternités.

Dans le même esprit, j'évoquerai le développement des services publics numériques, auquel nous consacrons un chapitre et qui est une chance pour les territoires, y compris les plus reculés. C'est aussi une source de gains d'efficacité.

La Cour relève que le taux de couverture numérique du territoire par l'internet à haut débit est élevé. Il est même – nous ne nous félicitons pas assez de nos réussites – le meilleur en Europe. En septembre 2025, il était, pour les locaux raccordables à la fibre optique, de près de 94 %, pour un investissement, rappelons-le, de 22 milliards d'euros.

Une telle réussite technique ne doit pas pour autant occulter le besoin persistant de contact avec des agents publics et d'accompagnement des publics les plus éloignés, ceux qui ont besoin d'être aidés pour accéder aux services publics numériques.

Cela nécessite d'insister davantage sur les solidarités entre les territoires, qui doivent, à nos yeux, prendre le pas sur des logiques de concurrence entre leurs acteurs. C'est notre orientation numéro 2.

Le deuxième axe du rapport porte sur la consolidation d'une vision stratégique partagée du développement des territoires et adaptée au nouveau cadre européen.

Il s'agit de mettre en cohérence les politiques publiques territoriales conduites par l'État et par les collectivités au sein d'une vision nationale, stratégique et partagée.

Cette préconisation est le reflet de l'imbrication des acteurs et des politiques visant à la cohésion et à l'attractivité des territoires. Le sujet est par définition transverse : les actions des collectivités s'ajoutent à celles de l'État, et les financements s'additionnent.

À l'échelon national, les ministères et les opérateurs cherchent, depuis quelques années, à mieux territorialiser leurs actions et prennent des initiatives en ce sens. C'est la preuve d'une volonté d'adapter les politiques nationales aux réalités de terrain, mais cela se traduit encore trop souvent par un foisonnement et par une absence de concertation.

Il faut donc, comme le Gouvernement semble s'y préparer, rebâtir une stratégie nationale d'aménagement du territoire et doter l'action publique d'une vision prospective et de grandes lignes directrices. C'est notre orientation numéro 3.

Bien sûr, il ne s'agit pas de revenir à l'État planificateur des Trente Glorieuses ni à une délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité des régions (Datar), qui, depuis son siège sous la tour Eiffel, « planifiait » la France !

Il s'agit de s'adapter aux réalités du temps, en mettant en cohérence l'action publique et en tenant compte des bouleversements déjà évoqués – climatiques, démographiques, économiques –, qui sont encore insuffisamment pris en compte, pour concentrer les efforts et gagner en efficacité au meilleur coût, dans un cadre partagé entre l'administration de l'État et les collectivités territoriales.

Plusieurs chapitres du rapport, toujours au sein du deuxième axe, mettent en évidence l'urgence à agir de façon cohérente et concertée.

Dans celui qui est consacré à la réindustrialisation des territoires, il est rappelé qu'en matière d'implantations industrielles – elles sont vitales – la maîtrise des délais est essentielle.

Nous soulignons l'utilité d'une coordination de l'ensemble des acteurs dans le cadre de comités de pilotage sous l'égide des préfets, afin de faciliter le respect des délais – vous savez certainement aussi bien que nous leur importance en matière d'implantations nouvelles –, mais aussi de surmonter les conflits d'usage du sol ou de normes, qui sont autant de barrières à l'implantation de nouvelles capacités industrielles.

De la même façon, des outils hérités de l'État planificateur, comme les fameuses opérations d'intérêt national (OIN), qui sont très efficaces – nous les avons contrôlées à Bordeaux, à Nice ou à Marseille, et la Cour leur consacre également un chapitre –, doivent être adaptés aujourd'hui pour mieux

tenir compte, d'une part, de la décentralisation des politiques d'urbanisme – nous ne sommes plus dans les années 1960 ou 1970, au moment où sont nés ces opérations et les établissements publics d'aménagement que vous connaissez –, d'autre part, des enjeux environnementaux, tout en restant finançables.

C'est en fédérant les acteurs autour de lignes directrices claires que nous pourrions tirer le meilleur parti de la reconstruction de la politique de cohésion européenne et des crédits associés.

Au niveau de l'État, cela doit se traduire par un renforcement de la coordination interministérielle à organisation constante – nous ne préconisons pas de créer des structures supplémentaires, comme on a pu le lire ailleurs. C'est notre orientation numéro 4.

Le troisième et dernier axe, corollaire du deuxième, vise à améliorer la cohérence et la clarté de l'action publique pour les territoires.

Les dispositifs de gouvernance, à l'instar de la contractualisation, se sont additionnés, malgré la mise en place de contrats intégrateurs que vous connaissez bien, comme les contrats de plan État-région (CPER) ou les contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE), dont le bilan nous paraît aujourd'hui encore nuancé.

La Cour recommande donc de recentrer la contractualisation sur quelques priorités partagées – c'est notre orientation numéro 5 –, déclinées de la stratégie nationale par les préfets de région, afin de redonner tout son sens au dialogue entre l'État et les régions.

Les appels à projets et à manifestations d'intérêt, qui sont parfois source d'inégalités entre les collectivités ou d'effets d'aubaine pour certains, doivent être limités.

Afin d'optimiser les dépenses publiques qui contribuent à la cohésion des territoires, il est enfin proposé de renforcer l'information de l'ensemble des acteurs et des citoyens, notamment sur la territorialisation de ces dépenses. C'est notre dernière orientation, l'orientation numéro 6.

Cela permettrait de mieux valoriser les efforts que l'État et les collectivités consentent en faveur des territoires; ils sont souvent méconnus, car trop peu intelligibles. En effet, nos concitoyens ne peuvent pas aujourd'hui mesurer l'ampleur de cet effort public.

Il existe bien, vous le savez, un document de politique transversale, qui accompagne le vote du budget annuel et qui identifie les crédits affectés à l'aménagement des territoires. Ces crédits s'élevaient, pour 2025, à 8,4 milliards d'euros, auxquels il faudrait ajouter un montant estimé de 14 milliards d'euros de dépenses fiscales.

Ce montant est important, mais nous considérons que c'est aussi un minimum qui n'inclut pas toutes les dépenses de l'État contribuant, à un titre ou un autre, à préserver la cohésion et le développement équilibré des territoires.

Pour ce qui concerne l'effort financier des collectivités territoriales, leurs dépenses sont, par nature, territorialisées. La Cour estime que les dépenses brutes des collectivités qui contribuent directement à l'aménagement du territoire, notamment dans les domaines de l'habitat, de l'action économique, de la santé ou de l'action sociale, s'élevaient à plus de 300 milliards d'euros en 2025.

Ces orientations visent à répondre aux enjeux de cohérence et d'efficacité de l'action publique.

Elles nous paraissent compatibles avec les intentions actuelles du Gouvernement de proposer au Parlement un nouvel acte de décentralisation et pourront – c'est en tout cas notre ambition – nourrir le débat sur le sujet.

Certaines de nos recommandations, comme celles qu'évoquait notamment la Première présidente sur la sécurité au quotidien ou sur les mobilités de proximité, pourront, nous l'espérons, contribuer directement à l'élaboration des textes examinés actuellement au Parlement.

D'autres recommandations, comme celle qui porte sur la rationalisation des contrats entre l'État et les collectivités, nous paraissent venir à point pour éclairer la nouvelle mandature des communes et des intercommunalités.

En tout état de cause, ce rapport, sans être exhaustif ni épuiser le sujet, montre que, dans le contexte national de tensions sur les finances publiques, des solutions existent et que des adaptations sont possibles pour que, comme nous l'écrivons en conclusion, aucun habitant de la République ne se sente délaissé par la collectivité publique. (*Applaudissements sur des travées des groupes RDPI, INDEP, RDSE, UC et Les Républicains.*)

M. le président. Nous allons procéder au débat, dont les modalités ont été fixées par la conférence des présidents.

La parole est à M. le président de la commission des finances. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER, ainsi que sur des travées des groupes INDEP, RDPI, RDSE et Les Républicains.*)

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. Monsieur le président, madame la Première présidente, monsieur le rapporteur général, madame la présidente de la cinquième chambre, mes chers collègues, comme chaque année, nous sommes réunis pour la remise au Parlement du rapport public annuel de la Cour des comptes.

C'est l'occasion pour nous de retrouver Mme la Première présidente, Amélie de Montchalin, dans ses nouvelles fonctions.

Tout au long de l'année, la commission des finances ne manque pas de motifs pour entendre la Cour des comptes, en particulier sur les divers rapports publics concernant la situation des finances publiques et l'exécution budgétaire.

Nous avons d'ailleurs entendu Mme Carine Camby, présidente de la première chambre, le 25 février dernier, sur le rapport relatif à la situation des finances publiques début 2026.

Je ne reviendrai pas sur le constat que la Cour des comptes y a établi: il reste très préoccupant et, malheureusement, devrait se trouver encore assombri par les perspectives économiques inquiétantes découlant de la guerre au Proche et au Moyen-Orient. Nous recevons d'ailleurs ce soir en commission les ministres Roland Lescure et David Amiel à ce sujet.

La Cour a donc choisi cette année de s'intéresser à la « cohésion des territoires ». Cette expression est parfois utilisée à la manière d'une incantation, comme s'il s'agissait purement d'une affaire de bonne volonté, en oubliant la réalité concrète des inégalités entre les collectivités.

Les différences de richesse sont en effet marquées sur notre territoire, avec des niveaux de PIB annuel par habitant qui vont du simple au double : de 33 000 euros en région Bourgogne-Franche-Comté à près de 70 000 euros en région Île-de-France.

Le rapport de la Cour rappelle également qu'une différence de plus de trois ans existe entre l'espérance de vie à la naissance des femmes qui sont nées dans les Ardennes et celle des femmes qui sont nées dans les Hauts-de-Seine ou dans le département du Rhône. Ce constat n'est bien sûr pas étranger au Sénat, qui y consacre très largement ses travaux.

Je remarque ainsi que plusieurs chapitres de ce rapport public annuel font directement écho à des enquêtes commandées à la Cour ces dernières années par la commission des finances au titre de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf).

Je pense notamment aux enquêtes relatives à la dimension territoriale de la politique nationale de l'emploi, au soutien public en faveur de la fibre optique, au maillage de l'éducation prioritaire ou encore à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

On peut donc parler d'un véritable dialogue entre nos institutions sur ce sujet. D'ailleurs, nous nous retrouvons souvent sur les constats et sur nombre de recommandations.

Ainsi, ceux que la Cour a formulés sur la mobilité au quotidien rejoignent largement ceux auxquels a abouti la commission des finances dans le cadre de la mission d'information conduite en 2023 sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Les magistrats notent que l'offre de transports du quotidien reste réduite dans les territoires ruraux et périurbains, alors que 70 % des personnes résidant dans ces territoires n'ont pas le choix entre différents modes de transport.

Sachant que les collectivités locales représentent désormais les deux tiers du financement public des transports en France, la commission des finances a obtenu, depuis 2025, qu'une enveloppe de quotas carbone soit allouée aux AOM. Celle-ci reste, il faut le dire, d'un niveau modeste, mais c'est un premier pied dans la porte.

Le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes met également en lumière un enjeu majeur pour la cohésion du territoire : l'accès au numérique, au travers de la couverture mobile et par la fibre.

Les progrès accomplis en la matière sont indéniables : grâce au plan France Très Haut Débit, notre pays est passé de la vingt-sixième à la première place européenne en matière de déploiement de la fibre.

Toutefois, ces résultats ne doivent pas masquer la persistance des inégalités territoriales. Dès 2021, dans notre rapport sur le New Deal mobile, qui faisait suite à l'enquête de la Cour, nous insistions sur la nécessité de résorber les zones blanches à l'horizon de 2027. Force est de constater que cet objectif n'est pas atteint à ce stade : plus de 215 000 de nos concitoyens restent privés de couverture.

La cohésion des territoires est également fragilisée par certaines politiques publiques qui, mettant en œuvre un principe louable, peinent à trouver une application satisfaisante face à la diversité des territoires.

Je pense, par exemple, à l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN). Si la sobriété foncière est consensuelle dans son principe, son application concrète pose d'innombrables difficultés sur le terrain. Nos travaux parlementaires se poursuivent sur le sujet.

La diminution du rendement de la taxe d'aménagement, qui a tant fragilisé les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), montre également le risque encouru lorsque l'on ne tient pas compte des réalités du terrain.

La fusion des taxes sur les logements vacants en une taxe locale unique, proposée par nos collègues membres de la mission d'information relative à la fiscalité du ZAN et qui est demeurée dans le texte final, constitue un premier exemple d'avancée utile en ce sens.

J'en viens maintenant au nerf de la guerre : la question de la répartition des financements aux collectivités.

Le constat de la Cour est simple : les deux principaux transferts de l'État aux collectivités territoriales que sont la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les fractions de TVA sont majoritairement ou exclusivement fondés sur une logique de compensation, qui s'éloigne chaque année un peu plus de la réalité économique des territoires bénéficiaires.

La Cour esquisse donc une réforme fondamentale de ces deux piliers des finances locales, qui vise à « renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales ».

Commençons par la DGF. Son montant s'élève à 27,4 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2026, dont 65 % sont consacrés à diverses compensations.

La Cour propose de rebasculer l'essentiel de ces sommes vers les dotations de péréquation après en avoir éliminé divers biais anti-péréquateurs.

Je m'interroge tout de même sur les effets massifs que pourrait avoir une telle refonte de la DGF, sachant que les dotations de péréquation actuelles ne sont pas exemptes de critiques.

Cette recommandation me semble d'ailleurs marquer un revirement étonnant de la Cour qui, dans son rapport sur la DGF en 2024, préconisait davantage une réforme de la part forfaitaire de la dotation.

Quant aux fractions compensatrices de la TVA, la Cour étaye malheureusement peu sa proposition de les rendre plus péréquatrices, alors même qu'elles représentent plus de 50 milliards d'euros.

Pour mémoire, ces fractions traduisent, pour l'essentiel, des engagements pris par le Gouvernement pour compenser les suppressions de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Il est permis de s'interroger notamment sur la faisabilité juridique de cette proposition. Les fractions de TVA font aujourd'hui partie des ressources propres des collectivités territoriales, au même titre que le reste de la fiscalité transférée. En sera-t-il toujours de même si elles sont, demain, réparties selon des critères de richesse ?

En tout état de cause, le contexte budgétaire que nous connaissons me semble difficilement propice à la réalisation de réformes aussi structurantes : il faut avoir un peu de

« mou » budgétaire pour espérer améliorer la péréquation sans provoquer une levée de boucliers et faire trop de perdants.

Ce n'est pas pour autant que la cause de la péréquation est perdue, et le rapport de la Cour comprend des propositions intéressantes à une plus petite échelle, celle du bloc communal.

En effet, une République véritablement décentralisée doit permettre à ses collectivités de choisir une répartition des ressources qui corresponde à leurs besoins réels et aux compétences qu'elles exercent vraiment.

Or la situation financière des collectivités est aujourd'hui déséquilibrée – nous le savons. D'un côté, près de la moitié des communes de moins de 10 000 habitants ont vu leur épargne brute progresser de plus de 20 % entre 2019 et 2024. De l'autre, les intercommunalités de plus de 300 000 habitants ont subi une baisse de 4,3 % de leur épargne brute sur la même période.

J'ajoute que la répartition des richesses n'est pas que financière. Elle doit aussi se faire par les services et les investissements des intercommunalités. À cet égard, la Cour a raison de défendre un meilleur usage de dispositifs comme les pactes financiers et fiscaux ou la dotation de solidarité communautaire.

J'ai dit, au début de mon propos, que la cohésion des territoires ne devait pas être qu'une incantation. Cela signifie que nous ne devons éluder aucune des difficultés que pose ce sujet.

C'est exactement ce que permet le rapport public annuel de la Cour des comptes de cette année, madame la Première présidente, et je ne doute pas qu'il sera d'un appui précieux pour nos travaux. (*Applaudissements sur les travées des groupes SER et INDEP, ainsi que sur des travées des groupes UC et Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires sociales. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et INDEP, ainsi que sur des travées du groupe UC.*)

M. Philippe Mouiller, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame la Première présidente, monsieur le rapporteur général, madame la présidente de la cinquième chambre, mes chers collègues, comme chaque année, j'ai pris connaissance avec grand intérêt du rapport public annuel de la Cour des comptes.

Cette année, vous avez choisi de vous focaliser sur les enjeux de la cohésion territoriale et de l'attractivité des territoires, qui sont déterminants pour l'égalité d'accès aux soins, à l'emploi et aux solidarités sur l'ensemble du territoire.

À ce titre, trois chapitres concernent très directement la commission des affaires sociales.

Le premier a trait au maillage de l'offre de soins hospitaliers.

Nous savons que l'accessibilité des soins hospitaliers est une préoccupation majeure pour nos concitoyens ; nous le voyons tous les jours dans nos territoires.

Or l'organisation hospitalière française, historiquement dense, est aujourd'hui en difficulté. Ses ressources, tant humaines que financières, sont contraintes. Les déficits atteignent des niveaux inégalés, de l'ordre, je le rappelle, de 2,9 milliards d'euros pour les hôpitaux publics en 2024,

tandis que l'on observe des difficultés structurelles pour recruter des professionnels. Cette organisation est par conséquent marquée par une inadéquation croissante entre l'offre et les besoins de la population.

Une tension, désormais structurante, s'exerce entre deux impératifs qui sont tout aussi légitimes, mais de plus en plus difficiles à concilier : d'une part, la nécessité de concentrer les activités, en raison d'exigences de qualité et de sécurité des soins et d'une spécialisation croissante de la médecine ; d'autre part, un besoin de proximité lié au vieillissement de la population et à l'accroissement des pathologies chroniques, qui concernent, je le rappelle, 25 millions de patients aujourd'hui.

Face à cette tension, la planification de l'offre hospitalière est aujourd'hui inaboutie. De fait, les outils existants, tels que les groupements hospitaliers de territoire (GHT), n'ont pas pleinement produit les effets attendus en matière de coordination et de gradation des soins.

Ainsi, les constats de la commission d'enquête sénatoriale de 2022 sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France demeurent toujours d'actualité. Celle-ci déplorait déjà « une organisation territoriale des soins au milieu du gué ».

Dans ce contexte, la Cour des comptes appelle à réorganiser l'offre de soins entre les sites hospitaliers et à renforcer les logiques de gradation des soins et de filières coordonnées de soins. Elle recommande de définir une stratégie nationale, afin de déterminer des orientations en matière de restructuration hospitalière, puis de définir, région par région, un scénario d'évolution de l'offre hospitalière. Elle préconise également d'adapter le régime des autorisations et les financements aux besoins territoriaux de santé.

Ces recommandations ouvrent un débat éminemment politique, qu'il serait illusoire de contourner : adapter l'offre hospitalière, c'est aussi accepter de remettre en cause l'existant et donc, dans certains cas, de transformer des services.

Des évolutions de l'offre hospitalière sont nécessaires ; elles ne pourront toutefois être acceptées que si elles sont clairement intégrées dans une stratégie territoriale lisible, associant pleinement les élus et garantissant des solutions alternatives crédibles pour les populations concernées. Notre objectif devra toujours être de combiner l'accessibilité, la qualité, la sécurité et l'efficacité des soins sans sacrifier durablement l'un de ces piliers au profit des autres.

Cette exigence trouve également toute sa place dans le deuxième chapitre du rapport de la Cour qui intéresse notre commission, consacré à l'accès aux soins en outre-mer.

Si les situations sont évidemment hétérogènes selon les territoires, les populations ultramarines font face à des contraintes géographiques, à une précarité socio-économique significative et à une prévalence de maladies chroniques préoccupante.

L'offre de soins y est globalement insuffisante au regard des besoins, marquée par une démographie médicale elle aussi insuffisante, tant en ville qu'à l'hôpital, et, surtout, par des difficultés structurelles au sein des établissements hospitaliers. La Cour relève que l'absence ou l'insuffisance de certaines filières de soins conduisent à des pertes de chance pour la population.

Une telle situation est choquante, et notre commission y est particulièrement sensible.

À la suite d'un déplacement à La Réunion et à Mayotte, notre commission publiera, la semaine prochaine, un rapport d'information sur l'accès aux soins dans ces territoires, qui rejoint les constats faits par la Cour.

Une délégation de notre commission mènera également des travaux sur l'accès aux soins en Guadeloupe, ce qui nous permettra d'approfondir l'analyse des difficultés relevées par la Cour et, ainsi, d'évaluer ses préconisations.

La Cour formule en effet plusieurs recommandations visant à assurer une répartition plus équitable et plus cohérente de l'offre de soins. Elle appelle ainsi à organiser des filières de postes partagés ou de missions médicales régulières entre les établissements ultramarins ou en lien avec des établissements métropolitains. Elle propose également de développer localement des filières professionnelles dans le domaine sanitaire et de favoriser l'émergence de centres référents spécialisés, notamment au niveau régional.

J'ai été particulièrement intéressé par les initiatives locales mentionnées dans le rapport de la Cour, qui visent à repenser le parcours des patients, notamment en déployant des équipes mobiles et en ayant recours à la télémédecine. Elles démontrent que des solutions existent, mais qu'elles restent encore trop souvent expérimentales, fragiles ou insuffisamment diffusées.

De telles initiatives, qui émanent directement des acteurs locaux, doivent être davantage soutenues. Surtout, il convient qu'elles changent d'échelle.

Enfin, le troisième chapitre qui intéresse notre commission concerne la politique de l'emploi, sous le prisme de la nécessaire prise en compte des réalités territoriales.

La Cour souligne clairement que les politiques publiques de l'emploi, qui s'appuient avant tout sur des dispositifs conçus au niveau national par l'État ou France Travail, restent peu territorialisées. Les disparités territoriales en matière de chômage demeurent marquées et n'ont pas connu d'évolution significative depuis 2017. La dynamique favorable de l'emploi n'a pas modifié les écarts observés entre les départements.

Dans ce contexte, la Cour s'est penchée sur la mise en œuvre de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi. Sur le papier, le réseau pour l'emploi créé par cette loi doit offrir un cadre de gouvernance territoriale qui permette enfin une approche partenariale entre les services de l'État, France Travail et les collectivités territoriales.

Mais la mise en œuvre de cette réforme a parfois été compliquée, et notre commission a, depuis deux ans, régulièrement auditionné France Travail pour suivre l'installation des comités pour l'emploi.

Nous prenons bonne note des points d'attention soulignés par la Cour sur « le risque d'une lourdeur de fonctionnement et d'une implication insuffisante des acteurs » dans ces comités.

Il est d'ailleurs certain que le contexte budgétaire ne peut aider à « mettre de l'huile dans les rouages », pour employer une expression parlante... Après des décennies d'envolée budgétaire, les crédits de l'État consacrés à l'emploi et à la formation professionnelle, au sein de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », sont en forte contraction, enregistrant une baisse de 17,6 % en deux ans.

Les acteurs locaux sont donc sous tension et doivent être au rendez-vous du pilotage territorial, tout autant que l'État et l'opérateur France Travail. La Cour relève d'ailleurs la nécessité de mettre en cohérence les objectifs de la politique nationale de l'emploi et les priorités territoriales. Telle était bien l'intention du législateur en 2023.

Si la gouvernance et la coordination entre les différents échelons territoriaux prévues par la loi pour le plein emploi se révèlent inopérantes, les différents dispositifs patiemment déployés, comme l'insertion par l'activité économique, l'accompagnement des jeunes par les missions locales ou les aides au poste en faveur des personnes handicapées, se retrouveront emportés par les coupes budgétaires.

La nécessaire régulation financière et la plus grande efficacité attendue de l'argent public ne doivent pas remettre brutalement en cause les politiques publiques de l'emploi dans les territoires.

Je conclurai, madame la Première présidente, en remerciant la Cour pour la qualité de ses travaux et les éclairages qu'ils nous apportent.

La commission des affaires sociales apprécie tout particulièrement sa coopération avec la Cour des comptes, qui ne se limite évidemment pas à nos échanges sur le rapport public annuel.

Je pense ainsi à l'enquête que vous nous avez livrée l'année dernière sur la réforme de l'accès aux études de santé, laquelle a donné lieu à la rédaction puis à l'adoption d'une proposition de loi.

Je pense aussi aux enquêtes à venir sur l'offre médico-sociale à destination des personnes handicapées, notamment des adultes qui relèvent de l'« amendement Creton ».

Je mentionnerai également les enquêtes attendues sur le service d'aide à domicile pour les personnes dépendantes et sur l'organisation du troisième cycle des études de médecine.

Ces travaux nous apportent toujours des éléments utiles, propres à alimenter nos réflexions et, surtout, notre action. Notre volonté est avant tout de nous appuyer sur les travaux de la Cour pour les traduire en recommandations, voire de faire aboutir les travaux que nous menons conjointement en propositions de loi.

Sur le sujet, en particulier, de l'offre de soins sur les territoires, notre proposition de loi constitue la traduction de notre travail de coconstruction, puisqu'elle a puisé à l'état des lieux qui avait été dressé et aux propositions qui avaient été formulées.

La commission des affaires sociales souhaite continuer cette collaboration. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, UC et INDEP.*)

M. le président. La parole est à M. Marc Laménie. (*Applaudissements sur les travées du groupe INDEP, ainsi que sur des travées des groupes Les Républicains, UC et RDSE.*)

M. Marc Laménie. Monsieur le président, madame la Première présidente, monsieur le rapporteur général, madame la présidente de la cinquième chambre, mes chers collègues, chaque année, la Cour des comptes remet au Parlement son rapport annuel, qui donne lieu à l'organisation d'un débat dans chaque chambre.

Après avoir examiné successivement, ces deux dernières années, les politiques publiques en faveur de l'adaptation au changement climatique, puis de la jeunesse, la Cour s'est penchée, cette année, sur la cohésion et l'attractivité des territoires.

Ce sujet primordial recoupe de nombreuses politiques publiques, telles que l'accès aux soins, à l'éducation, aux services numériques, à l'emploi, au logement ou encore les questions de sécurité ou de réindustrialisation.

Le premier grand enseignement du rapport concerne la démographie et son impact sur une douzaine de politiques publiques – M. le rapporteur général de la Cour des comptes l'a rappelé –, en métropole et outre-mer.

En effet, depuis le début des années 2000, nous connaissons un phénomène important de retournement de la pyramide des âges. La baisse de la natalité et l'arrivée progressive à la retraite des baby-boomers, que les politiques publiques n'ont pas assez anticipées, modifient la composition de notre population.

Le vieillissement provoque une hausse des besoins de soins, auxquels notre système doit faire face. À titre d'exemple, 25 millions de patients, soit 7 % de plus qu'il y a dix ans, sont désormais atteints de maladies chroniques qui nécessitent un suivi renforcé.

La Cour recommande, à cet égard, de nombreuses adaptations de l'organisation de nos soins qui me paraissent aller dans le bon sens.

Le deuxième effet du retournement démographique concerne notre jeunesse. La France comptera 12 % de collégiens en moins dans dix ans seulement. Or l'évolution de la carte scolaire ne peut simplement consister à fermer 12 % des classes de collège, voire aussi des classes élémentaires et maternelles.

Si nous voulons que nos territoires ruraux continuent d'être attractifs pour les familles appelées à s'y installer et à y rester, nous devons offrir à ces dernières la possibilité de voir leurs enfants y étudier.

Ce qui est vrai pour les enfants l'est tout autant pour leurs parents. Des zones entières du territoire, qu'elles soient urbaines ou rurales, connaissent un important déficit d'emplois.

Entre 2017 et 2025, le taux de chômage national a baissé de 9,6 % à 7,5 %, entre autres grâce à la politique de l'offre. Il ne faut pas occulter toutefois que six départements connaissent un taux de chômage de plus de 12 %...

Le second enseignement du rapport annuel de la Cour des comptes est celui de l'inégal accès aux services publics.

Si la numérisation est une bonne manière de moderniser nos services publics, la Cour fait utilement remarquer que nos concitoyens sont nombreux à ne pas parvenir à effectuer leurs démarches en ligne – une difficulté à laquelle je suis confronté à titre personnel.

L'autre illustration de l'inégalité d'accès aux services publics que le rapport de la Cour identifie, et qui est plus emblématique encore, est l'accès au logement social.

La fiction du logement social à vie favorise ceux qui n'ont plus rien à faire dans de tels logements, au détriment des familles qui attendent des années entières pour en obtenir un.

Mes chers collègues, je n'ai pas évoqué, dans ce court propos, l'ensemble des politiques publiques que la Cour a évaluées, mais un constat s'impose : pour de nombreuses actions publiques, la Cour recommande de mieux organiser l'intervention de l'État et des collectivités territoriales.

À cette exigence d'une meilleure organisation s'ajoute celle d'une hausse des dépenses publiques pour financer certains postes, qui en ont besoin. Je pense, par exemple, à la prise en charge des maladies chroniques, à l'éducation de nos enfants ou encore à l'inclusion numérique.

Or l'état de nos finances publiques, depuis les très mauvaises décisions publiques et économiques des années 1980 et 2000, nous contraint. Nous avons financé de trop nombreuses fables publiques par la dette, faisant payer à nos petits-enfants des réformes néfastes, comme la retraite à 60 ans ou les 35 heures, par exemple.

Aujourd'hui, nous devons non seulement cesser de vivre dans ces illusions politiques, mais aussi réparer les erreurs du passé, en remboursant les dettes qu'elles ont provoquées.

Si des politiques publiques doivent faire l'objet d'un renforcement budgétaire, il faut avoir la sincérité de dire aux Français que ces hausses devront être compensées par des baisses de dépenses ailleurs.

Telle a été la position du groupe Les Indépendants – République et Territoires lors de l'examen des dernières lois de finances. Nous y resterons attachés. (*Applaudissements sur les travées des groupes INDEP et RDPI, ainsi que sur des travées des groupes Les Républicains et UC.*)

M. le président. La parole est à Mme Christine Lavarde. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et INDEP.*)

Mme Christine Lavarde. Monsieur le président, madame la Première présidente de la Cour des comptes, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, nous pouvons regretter que la présentation du rapport annuel intervienne après des échéances électorales à l'occasion desquelles il aurait pu nourrir un véritable débat démocratique sur des enjeux stratégiques. Si elle avait eu lieu avant, l'économie n'aurait peut-être pas été le parent pauvre des élections municipales, et l'illusion de la gratuité aurait pu être démasquée...

Toutefois, mieux vaut tard que jamais, et le temps du débat est venu.

Sur le fond, l'action publique en matière de cohésion territoriale et d'attractivité pourrait se résumer par une formule : une prime aux moyens plutôt qu'aux résultats.

Au moment de rendre leurs conclusions, les membres de la commission d'enquête du Sénat sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État n'avaient pas perçu que celles-ci pouvaient être généralisées, bon an, mal an, à la plupart des dispositifs publics. Le titre de notre rapport, *Une méthodologie repensée pour une action publique renforcée*, ne valait donc pas uniquement pour les agences.

Ce manque de clarté et de lisibilité est un fil rouge du rapport de la Cour.

Celle-ci évoque notamment l'absence de consolidation comptable, qui prive les acteurs publics d'une vision claire de la dépense globale consacrée au développement et à la cohésion territoriale.

En ce qui concerne le maillage de l'offre de soins hospitaliers, elle estime que la gradation des soins est aujourd'hui inachevée.

Dans le volet relatif aux collèges, la Cour déplore une « rigidité du cadre de gestion », qui s'avère un obstacle « fréquent » et nécessite d'être « assoupli ».

Enfin, les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales ont eux aussi donné lieu à « une multiplication de dispositifs de financement », les concours financiers pouvant « se cumuler » et étant « peu ciblés », à tel point que « les bénéfices de ce travail partenarial sont amoindris par la multiplication de dispositifs contractuels d'une portée insuffisante. »

Une fois de plus, cela nous donne à voir, selon la Cour, « une action publique peu lisible », dont l'efficacité « doit être améliorée ». J'insiste ici sur l'utilisation du verbe « devoir » par la Cour. Celle-ci n'a rien d'anecdotique : il s'agit d'un impératif moral.

En filigrane, nous percevons donc, dans ce rapport, un empilement de dispositifs sans efficacité réelle ni effets tangibles sur les problèmes auxquels ils sont pourtant censés répondre.

Nous devinons également une absence de consolidation budgétaire et un manque d'évaluation.

En somme, me direz-vous, il n'y a là rien de nouveau pour un parlementaire de la commission des finances ! Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une vérité qui, à mon goût, est insuffisamment répétée aux Français.

Le rapport acte aussi l'entrée dans un nouveau cycle, marqué par des défis majeurs : c'est à l'aune de la fin des dividendes de la paix et des dividendes démographiques que le rapport nous invite à repenser l'action publique.

Malheureusement, certains invariants demeurent, et les recommandations de la Cour en portent la trace. J'en donnerai deux exemples.

La Cour appelle ainsi à assouplir le cadre de gestion des collèges, tout en proposant, dans le même temps, d'étendre les contraintes pesant sur les établissements privés au nom de la mixité sociale. Autrement dit, elle dénonce la rigidité, tout en proposant de la renforcer par ailleurs.

Sur un autre thème, le rapport reconnaît que le logement constitue un frein à la mobilité, donc à la réindustrialisation, mais toutes les recommandations sont concentrées sur le seul accès au logement social, et ce pour les « 72 % des ménages, dont 49 % de propriétaires », qui y seraient éligibles. Il aurait pu être pertinent de questionner ce « droit à » ou, plus largement, de s'interroger sur l'efficacité du modèle actuel, dans lequel l'État joue un rôle à la fois sur l'offre et sur la demande de logements.

Le rapport définit la réindustrialisation comme un objectif majeur pour la vitalité des territoires, mais aussi pour notre économie et nos finances publiques.

Cependant, l'État propose des aides et des formulaires, quand les chefs d'entreprise demandent simplement de l'efficacité et de la sécurité juridique...

Sur ce point, le rapport est également très clair : les démarches sont « nombreuses », les interlocuteurs sont « multiples », et il faut en moyenne dix-sept mois pour obtenir les autorisations nécessaires. Au regard des objectifs de réindustriali-

sation et des moyens mis en place, l'exemple de Dunkerque pourrait constituer la synthèse de ce qui ressemble à une bonne recette.

Le constat de la Cour est donc sans appel : nous avons multiplié les dispositifs, mais pas les résultats. L'action publique est devenue abondante, mais elle n'est plus ni lisible ni pilotée.

Je sais, madame la Première présidente, que nous nous rejoignons sur un grand nombre d'éléments du diagnostic. Désormais, il nous appartient à tous, ici, dans nos fonctions respectives, de faire en sorte que le triptyque « coordonner, simplifier, mutualiser » guide l'action publique et la transformation de l'État. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et INDEP. – M. Vincent Delahaye et Mme Sonia de La Provôté applaudissent également.*)

Plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains. Bravo !

M. le président. La parole est à M. Stéphane Fouassin.

M. Stéphane Fouassin. Monsieur le président, madame la Première présidente de la Cour des comptes, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, cette année, la Cour des comptes a choisi de consacrer son rapport annuel à la cohésion territoriale et à l'attractivité de nos territoires. Ce choix n'est pas anodin : il constitue, à bien des égards, un signal fort.

Avant d'entrer dans le fond du sujet, rappelons le contexte : nous faisons face à une contrainte budgétaire forte, nos territoires connaissent des mutations démographiques profondes et nos concitoyens expriment, avec une intensité croissante, une exigence légitime : celle d'un accès réel et concret aux services publics.

Dans le même temps, les fractures territoriales persistent, entre le rural et l'urbain, entre les métropoles et les périphéries, entre l'Hexagone et les outre-mer.

Dans ce contexte, la Cour dresse un constat sans concession : nos politiques territoriales sont nombreuses, fragmentées, peu lisibles, mal coordonnées et insuffisamment évaluées.

Ce dernier point constitue peut-être notre principale faiblesse : le manque d'évaluation des politiques publiques. Comment continuer à créer de nouveaux dispositifs, à lancer de nouvelles politiques ou à étendre des financements sans savoir précisément ce que produisent ceux qui existent déjà ?

Aujourd'hui, les collectivités manquent de moyens, de temps et parfois de méthode pour évaluer leurs actions. Et, lorsqu'elles le font, les approches divergent, les résultats sont difficilement comparables et les enseignements restent limités. Nous ne pouvons plus piloter nos politiques à l'aveugle. L'évaluation ne doit plus être une option : elle doit devenir un préalable à la décision.

Prenons l'exemple de l'accès aux services publics essentiels. Comment accepter que l'accès aux soins dépende encore du lieu de résidence ? Comment tolérer que certains de nos concitoyens renoncent à se faire soigner faute de médecins ou de structures adaptées ?

Nous faisons face à un système qui n'a pas su arbitrer entre proximité et efficacité. Le résultat est connu : des établissements fragilisés, des professionnels épuisés, des patients désorientés.

Dans les outre-mer, la situation est encore plus préoccupante. Il s'agit non plus seulement d'inégalités, mais de véritables ruptures.

Nous devons donc engager une réforme de fond : organiser les soins en réseaux, renforcer les coopérations, investir dans la formation locale et développer des solutions adaptées aux réalités territoriales, y compris des réponses numériques, pourvu qu'elles ne soient jamais déconnectées du terrain. De fait, la dématérialisation constitue un progrès, mais elle ne doit pas devenir une barrière supplémentaire.

Pour ce qui concerne le logement, le constat est similaire. La crise du logement social est aussi une crise de confiance : lorsque les règles sont floues, les critères mal compris et les décisions perçues comme opaques, la légitimité de l'action publique vacille. Nous devons rétablir la clarté, la transparence et l'équité.

Il en va de même pour les politiques de l'emploi et de la ville. Les mêmes causes donnent les mêmes effets ! La Cour recommande, en la matière, une adaptation accrue aux réalités locales, en commençant par une meilleure identification des moyens de droit commun, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, afin d'y articuler plus efficacement les dispositifs.

Cités éducatives, programmes de réussite éducative, quartiers productifs, dispositifs fiscaux et aides européennes en faveur de l'inclusion ou de la rénovation... : tous ces dispositifs doivent être mieux coordonnés, évalués et ajustés aux besoins. Cela suppose la réalisation d'un travail de proximité, associant les habitants, les acteurs institutionnels et le tissu associatif, dans une logique toujours plus horizontale et transversale.

En dépit de ces constats, le groupe RDPI tient à souligner l'existence d'initiatives réussies. Certains territoires innovent, coopèrent et simplifient, grâce à l'engagement de leurs élus, de leurs services et de leurs habitants. Cohésion territoriale doit ainsi rimer avec cohésion sociale.

Face au constat, une question se pose : allons-nous continuer à empiler les dispositifs, au risque de diluer leur efficacité, ou choisirons-nous, enfin, de simplifier, de clarifier, d'adapter et de donner aux territoires les moyens d'agir, afin que les collectivités répondent plus justement aux besoins de nos concitoyens ?

C'est dans cette dernière direction que doivent porter nos efforts. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI. – M. le président de la commission des affaires sociales applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Rémi Féraud. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER.*)

M. Rémi Féraud. Monsieur le président, madame la Première présidente, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, le rapport annuel de la Cour des comptes a pour thème la cohésion territoriale, l'état des services publics et l'attractivité des territoires.

Pour votre première apparition au Sénat dans vos nouvelles fonctions, madame la Première présidente, reconnaissez qu'il ne pouvait y avoir de meilleure thématique ! (*Mme la Première présidente sourit.*)

Le rapport est très dense, et mon temps de parole très limité. Que nous dit notamment la Cour aujourd'hui ? Elle affirme que les inégalités territoriales persistent, que les écarts demeurent profonds et que le sentiment de relégation

ne cesse de progresser. En tant qu'élus, nous le savons ! Si nous ne soutenons pas toutes les recommandations de la Cour, en particulier sur la péréquation horizontale, nous souscrivons à son constat éclairant sur les fractures territoriales.

Du rapport, je retiendrai quatre enseignements.

Le premier est que l'égalité d'accès aux services publics essentiels n'est toujours pas garantie dans notre pays.

En matière de santé, la Cour constate que notre système est sous tension et note une incapacité à concilier qualité des soins et accès de proximité. Voilà quatre ans que le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain a déposé un texte visant à rétablir l'équité territoriale face aux déserts médicaux et à garantir l'accès à la santé pour tous – la question ne peut, en effet, se limiter à celle de l'hôpital.

En matière d'éducation, la Cour met en évidence une réalité plus dure encore, notamment au plan de l'égalité des chances : la ségrégation sociale progresse, la mixité sociale recule, tandis que, dans certains territoires, l'offre éducative se fragilise sous l'effet de la démographie. Or que fait le Gouvernement ? Sur la question de la mixité scolaire et sociale, il ne fait rien ! Il a même annoncé, la semaine dernière, la suppression de 4 000 postes dans l'éducation, alors que l'on déplore, sur l'ensemble des territoires, le manque d'enseignants et d'accompagnants et que la concurrence du secteur privé est toujours plus forte.

En matière de logement, enfin, le décalage entre le discours et la réalité est également particulièrement frappant. Le « choc de l'offre » et les mesures de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan) devaient résoudre la crise du logement.

Or la Cour rappelle, à juste titre, que la demande explose, que l'offre ne suit pas et que des millions de Français attendent, pendant des années, un logement social, dans un système qui est devenu illisible pour les demandeurs et qui les conduit souvent à refuser le logement qui leur est attribué.

Là aussi, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain n'a cessé de faire des propositions ces dernières années : construction de logements sociaux et protection des bailleurs, lutte contre les meublés de tourisme dans les zones les plus touristiques, limitation des résidences secondaires et encadrement des loyers dans les zones en tension. En dépit de ces propositions, le Gouvernement, par son action, ne s'est pas montré à la hauteur.

Le deuxième enseignement de ce rapport est que la modernisation de l'action publique s'est trop souvent faite au détriment d'une partie des citoyens.

Concrètement, la dématérialisation a, pour des millions de nos concitoyens, et pas seulement pour ceux qui ont le plus de difficultés avec le numérique, rendu l'accès au droit plus difficile – et non plus simple ! Les coupes budgétaires subies par le monde associatif ou des agences comme France Travail n'ont fait qu'accroître ces difficultés.

Or peut-on encore parler de services publics lorsque nos concitoyens ne sont plus en mesure d'y accéder ? Les maisons France services, malgré tous les services qu'elles rendent, ne peuvent pas suppléer à tout dans les territoires.

C'est pourquoi le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain propose, budget après budget, un financement renforcé des services publics locaux, du tissu associatif, culturel et

sportif. En effet, ce sont ces derniers qui maintiennent la vitalité économique, sociale et, bien souvent, démocratique et citoyenne de nos territoires.

Le troisième enseignement est que l'action publique territoriale est devenue trop complexe et trop fragmentée. Sa lisibilité constitue aujourd'hui un enjeu démocratique.

La Cour décrit *in fine* une action publique éclatée, insuffisamment coordonnée et, surtout, très mal évaluée, en dépit de la multiplication des dispositifs de ces dernières années – ou peut-être à cause de celle-ci. L'absence de vision consolidée des financements consacrés à la cohésion territoriale que souligne la Cour est particulièrement préoccupante d'un point de vue budgétaire, puisqu'elle rend difficiles la maîtrise de son coût, mais aussi son contrôle parlementaire.

Le quatrième enseignement est que les politiques de développement territorial n'ont pas permis de réduire les écarts entre les territoires, malgré les efforts engagés et les effets d'annonce.

Dans les territoires ruraux et périurbains, plus de 70 % des habitants n'ont toujours pas accès à une offre de mobilité diversifiée.

Dans le domaine de l'emploi, les disparités territoriales persistent. Les politiques en la matière restent encore largement conçues à l'échelle nationale, et leur adaptation locale est insuffisante.

Et je ne parle pas de la sécurité ou de la politique de réindustrialisation, que le rapport de la Cour des comptes évoque, bien sûr, de manière approfondie.

Sur tous ces points, la Cour est donc très claire : le compte n'y est pas. Il faut réellement changer de paradigme, en réinvestissant dans les services publics de proximité, en faisant réellement confiance aux territoires et en articulant bien mieux l'action de l'État et la décentralisation, et en simplifiant l'action publique, tout en l'évaluant sérieusement.

Il n'y a pas de République sans services publics ni égalité. Nous savons que les Français y sont profondément attachés et qu'ils souffrent de leur recul. Ils l'ont exprimé dans divers mouvements sociaux et, bien souvent aussi, dans les urnes.

Le rapport de la Cour des comptes est, de ce point de vue, très éclairant et très utile pour l'action publique. Ses recommandations sont nombreuses. Nous saurons nous inspirer de certaines d'entre elles. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Barros.

M. Pierre Barros. Monsieur le président, madame la Première présidente, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, il y a quelque chose de paradoxal à consacrer quatre minutes à un rapport de 500 pages sur la cohésion territoriale, à ne disposer que de quatre minutes pour commenter ce que la Cour a mis des mois à documenter.

Ce format ne nous permet pas de débattre correctement de l'action publique ni de restituer toute la profondeur du sujet.

Ce choix met déjà en lumière la maigre attention qui est donnée à ce sujet, pourtant essentiel pour les habitants de nos territoires.

Tout d'abord, notons que ce que la Cour des comptes appelle, dans son rapport, un problème de « cohérence » et de « clarté » porte, selon moi, un autre nom : il s'agit clairement de la mise en forme institutionnelle d'un retrait budgé-

taire et politique de l'État, un retrait habilement camouflé dans le langage du partenariat, de la contractualisation, de l'exception érigée en droit commun.

Ce retrait produit exactement ce que ce rapport décrit : une dégradation des services publics, un affaiblissement de l'action publique et, au bout du compte, une atteinte à la cohésion territoriale elle-même. Cela ressemble aux conclusions d'un autre rapport que ma collègue Christine Lavarde et moi-même connaissons bien...

Prenons l'exemple des contrats de relance et de transition écologique : sur 849 CRTE signés, la moitié ne comporte pas d'annexe financière, s'appuie sur des projets de territoire inachevés et repose sur des plans d'action peu opérationnels. Or un contrat sans annexe financière, ce n'est pas un contrat ! C'est une promesse sans moyens. Or une promesse sans moyens, c'est de la supercherie.

Le constat est le même pour les contrats de plan État-région : aucun comité de pilotage national n'a été réuni pour en suivre l'exécution, ce qui veut dire que l'État ne suit pas ses propres engagements, n'en a aucune vision stratégique globale et n'octroie pas les crédits nécessaires pour respecter les promesses faites aux élus locaux.

L'État demande pourtant aux préfets d'être les garants de ces contrats – c'est, encore une fois, paradoxal. Le rapport relève lui-même que, face aux incertitudes, notamment concernant l'évolution des dotations, seul un tiers des préfets de département s'autorise à donner une visibilité pluriannuelle aux collectivités. Quel aveu !

L'analyse de cette situation est simple : derrière ces dysfonctionnements, il y a des choix politiques et budgétaires qui se traduisent concrètement par une désorganisation territoriale. La responsabilité du Gouvernement est donc pleine et entière.

On ne peut pas réduire les dotations de compensation aux collectivités – dotation globale de fonctionnement, dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) –, affaiblir les services déconcentrés dans leurs compétences et leurs effectifs, et s'étonner ensuite que les préfets et les maires n'aient plus les moyens de piloter quoi que ce soit !

Le rapport apporte un autre enseignement : on assiste à une dérive sur les territoires, l'exception suppléant le droit commun.

Le dispositif des Cités éducatives en est un bel exemple en cette période de réduction des postes à l'éducation nationale. Déployé dans 250 cités couvrant 600 quartiers prioritaires en 2025, pour un montant de 126 millions d'euros, ce dispositif produit des résultats, ce que la Cour reconnaît. La gouvernance partenariale et la coordination des acteurs éducatifs autour d'un projet de territoire fonctionnent lorsqu'elles sont effectivement mises en œuvre.

Aussi, nous demandons, non pas que le Gouvernement fasse des choix entre l'exception et le droit commun, mais qu'il généralise les dispositifs exceptionnels qui constituent manifestement des avancées pour nos territoires et leurs habitants. Le droit commun doit être remis au niveau qu'il n'aurait jamais dû quitter.

Je veux conclure sur un point que l'actualité rend incontournable. Quand le prix du litre d'essence s'élève à plus de 2,50 euros, se déplacer pour travailler coûte très cher. Les

infirmières libérales, les aides-soignantes, les ouvriers des zones périphériques et rurales n'ont pas accès aux transports en commun : ils ont une voiture, parfois une route départementale et, heureusement pour eux, une pompe à essence. Dans ce contexte, bloquer les prix du carburant serait sans conteste un bel exemple de politique de cohésion territoriale.

Mes chers collègues, les choix d'organisation de l'État et les choix budgétaires sont indissociables. Ce rapport nous tend un miroir, et la question n'est pas tant de savoir si nous l'avons regardé que de savoir ce que nous allons en faire. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRCE-K, ainsi que sur des travées du groupe SER.)*

M. le président. La parole est à M. Thomas Dossus. *(Applaudissements sur les travées du groupe GEST.)*

M. Thomas Dossus. Monsieur le président, madame la Première présidente de la Cour des comptes, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, il y a, dans cet exercice, quelque chose de légèrement singulier, puisque ce rapport éclaire avec une grande précision les politiques budgétaires et territoriales que Mme la Première présidente a en partie menées, lorsqu'elle était à Bercy, quelques jours encore avant sa prise de fonction à la Cour, le 23 février 2026.

Disons-le clairement, ce rapport donne à voir un pays où l'égalité territoriale reste fragile, voire, parfois, fictionnelle.

Quelques chiffres suffisent pour s'en convaincre.

En outre-mer, près de 900 000 personnes vivaient, en 2023, sous le seuil de pauvreté, soit 34,6 % de la population, contre 15,4 % en métropole.

Dans les départements et régions d'outre-mer (Drom), le délai moyen d'attente pour une consultation en cardiologie atteignait 42 jours en 2024, contre 26 jours en métropole.

Dans le domaine numérique, si 93,5 % des locaux sont raccordés à la fibre, 16 millions de Français sont encore en situation d'illectronisme et près de 215 800 d'entre eux résident encore en zone blanche.

Dans l'éducation, la Cour recense 1 550 collèges très peu mixtes socialement.

Et, pour ce qui concerne le logement social, 2,8 millions de demandes en attente étaient enregistrées à la fin de l'année 2024, avec seulement 400 000 logements disponibles par an.

Derrière ces chiffres, il y a une réalité très simple : selon l'endroit où l'on vit, on n'accède pas aux mêmes droits, aux mêmes services, aux mêmes chances.

L'an dernier, dans son rapport annuel consacré à la jeunesse, la Cour faisait exactement le même constat : un Français n'a pas les mêmes possibilités selon l'endroit où il grandit.

Ces fractures ne relèvent pas du hasard ; elles sont le produit d'un système qui, en réalité, fait de moins en moins confiance aux territoires.

Les moyens consacrés à la cohésion des territoires sont éclatés entre de nombreuses missions budgétaires, de nombreux opérateurs, de nombreux dispositifs. On a construit, au fil des ans et au gré des empilements, un financement morcelé, peu lisible, qui prétend corriger partout, mais qui, trop souvent, ne répare nulle part. Dans ce système, les élus locaux ont parfois l'impression persistante

de quémander des moyens. Il en résulte une action publique dispersée, difficile à piloter pour l'État jacobin, et dont les failles s'élargissent à mesure que les besoins s'aggravent.

Depuis 2017, les réformes de la fiscalité locale ont réduit l'autonomie des collectivités en matière de recettes, au point que celles-ci peinent à exercer leurs missions et leurs responsabilités. C'est le constat que nous avons établi dans le rapport consécutif aux travaux de la commission d'enquête sur la libre administration des collectivités territoriales.

Notre système de financement local est à bout de souffle. Il faut sortir du bricolage des compensations, dont les dynamiques n'ont plus de sens, rendre la péréquation plus juste et les relations financières entre l'État et les collectivités plus lisibles, plus stables, plus transparentes. Surtout, il faut de nouveau faire confiance aux territoires.

Dès lors, une question se pose : combien de temps encore allons-nous nous contenter du diagnostic ?

Chaque année, un peu plus de collectivités sont poussées vers une forme de bras de fer avec l'État. Chaque année, au détour de la navette budgétaire sur le projet de loi de finances, il faut improviser des accords tardifs, corriger à la marge, repousser l'échéance, inventer des dispositifs bancals pour éviter qu'une strate entière ne décroche.

Ce n'est pas un discours de plus sur la proximité ou la simplification qui permettra, ou non, aux collectivités de tenir : c'est la garantie de ressources dynamiques, prévisibles, adaptées à leurs charges réelles, dans le respect de leur libre administration. C'est la capacité de financer les services publics du quotidien et d'assumer les missions de demain, en particulier l'adaptation au changement climatique et à ses implications sur l'investissement local.

À ce sujet, le Haut Conseil pour le climat a rendu, voilà quelques jours, un rapport thématique sur les politiques climatiques. Son constat est identique : les territoires sont inégalement touchés par le changement climatique et inégalement outillés pour développer des politiques publiques d'atténuation ou d'adaptation.

Les besoins chiffrés par le Haut Conseil sont énormes : pour que les collectivités s'alignent sur les objectifs climatiques nationaux, il faudrait que, par rapport à 2022, les communes augmentent leurs investissements de 130 %, les départements de 240 % et les régions de 80 %.

La question d'une décentralisation budgétaire doit devenir le cœur de la réforme territoriale voulue par le Premier ministre Sébastien Lecornu. Il est temps que nos politiques publiques amorcent un tournant après les neuf longues années de recentralisation budgétaire organisées par les ministres du budget successifs. *(Applaudissements sur les travées du groupe GEST, ainsi que sur des travées du groupe SER.)*

M. le président. La parole est à M. Stéphane Ravier.

M. Stéphane Ravier. Monsieur le président, madame la Première présidente de la Cour des comptes, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, ce rapport public annuel de la Cour est présenté au moment où nombre de maires reçoivent une bien mauvaise nouvelle : la fermeture d'une ou de plusieurs classes dans leur commune à la rentrée de septembre 2026. Dans mon département des Bouches-du-Rhône, ce sont 150 classes qui seront fermées, pour 119 communes.

Pour les communes rurales, il s'agit d'un véritable cercle vicieux : le déclin démographique entraîne la fermeture des classes, qui, elle-même, entraîne le déclin démographique, les familles ne voulant pas s'installer dans des communes qui sont des déserts scolaires, en plus d'être des déserts médicaux et économiques.

Le maire, qui connaît parfaitement sa commune et qui est le dernier élu à échapper à la fracture entre le peuple et ses dirigeants, n'a souvent plus aucun moyen d'enrayer la chute d'attractivité de son territoire, puisqu'on lui a retiré ses ressources propres.

La déterritorialisation de l'impôt a accéléré la désindustrialisation et la désertification de pans entiers du territoire.

Ce processus a commencé avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010. Depuis l'élection d'Emmanuel Macron, il s'est considérablement accéléré, avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la suppression d'une grande partie de la CVAE, la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière et à la cotisation foncière des entreprises (CFE).

La *start-up nation* méprise les corps intermédiaires et ne comprend pas l'autonomie des collectivités. Elle pratique la redistribution à leur égard, comme elle le ferait avec des prestations sociales envers un individu.

En réalité, le problème comptable que soulève la Cour est un problème de vision de la nation et de la décentralisation.

Si la péréquation verticale *via* la DGF est importante pour permettre la cohésion des territoires, elle doit être complétée par une décentralisation intelligente, selon le principe de subsidiarité.

En effet, la collectivité locale est créatrice de liens. Elle met à disposition les services publics nécessaires à la vie de la population et à l'attractivité du territoire. Il faut donc la libérer et la renforcer.

Si je souscris au constat de la Cour des comptes sur l'ampleur de la fracture territoriale et le nécessaire besoin de simplification, nous ne sommes pas d'accord sur les solutions à y apporter.

Par exemple, son souhait de renforcer les intercommunalités en imposant un pacte financier et fiscal en leur sein est un mauvais coup supplémentaire porté à l'autonomie des communes, entité de base de la démocratie de proximité, maillon essentiel de solidarité et repère culturel.

Pour enrayer le déclin démographique de leur commune, les maires doivent pouvoir reprendre en main l'implantation de projets industriels sur leurs territoires, ce qui nécessite la fin du ZAN ; le logement, ce qui requiert l'abrogation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ; la santé, en bénéficiant de mesures incitatives pour l'implantation de maisons de santé.

Au moment où la crise pétrolière vient aggraver les conséquences néfastes de la fracture territoriale pour ceux qui parcourent quotidiennement de nombreux kilomètres pour emmener leurs enfants à l'école, pour aller travailler ou se rendre à l'hôpital, l'enjeu de la cohésion des territoires nous oblige au plus grand des pragmatismes et à une vision cohérente de la décentralisation, pivot entre le citoyen et la nation.

M. le président. La parole est à M. Raphaël Daubet.

M. Raphaël Daubet. Monsieur le président, madame la Première présidente de la Cour des comptes, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, ce rapport ne nous apprend rien, et c'est précisément ce qui devrait nous troubler.

Le travail de la Cour n'est pas en cause : il est, comme toujours, de grande qualité et fait une photographie très nette des fractures qui traversent notre pays.

Mon groupe éprouve ces fractures pleinement, non pas que nous ayons découvert ces réalités dans des rapports, mais parce que nous vivons, depuis des années, dans ces territoires ruraux, périurbains, ultramarins.

Le plus inquiétant n'est donc pas que ces fractures existent ; c'est que nous les connaissons depuis longtemps et qu'elles continuent de s'aggraver.

Nous connaissons le déclin démographique et le vieillissement de nos départements.

Nous savons que plus de 70 % des ruraux n'ont aucune solution alternative à la voiture – je dis bien « aucune » – pour aller travailler, se faire soigner, faire les courses. Et leur détresse actuelle face à la hausse continue des prix du carburant est indescriptible.

Nous connaissons le décrochage scolaire et universitaire, la désindustrialisation, la désertification médicale.

Les intentions des auteurs du rapport sont louables et utiles pour consolider et harmoniser l'action publique et pour rationaliser la dépense.

Pour être tout à fait précis, nous sommes réservés sur certaines propositions, qui risquent d'alourdir un fonctionnement administratif déjà complexe.

Je pense aux schémas de résilience des infrastructures numériques, à la charge des collectivités. Franchement, ne peut-on pas s'en passer ?

Je songe à la création de nouvelles instances interrégionales en matière de santé, alors que nous aspirons surtout à guérir de la réunionite.

Nous sommes aussi réservés sur le renforcement de la contractualisation entre l'État et les collectivités. Celle-ci n'est jamais un gage de souplesse ou d'adaptation de l'action publique et mobilise trop souvent de l'ingénierie territoriale pour des diagnostics redondants – je le sais d'expérience.

Je m'interroge enfin sur le manque de réalisme politique de certaines préconisations, comme la refonte du maillage des collèges : plus facile à dire qu'à faire !

Hormis ces réserves, nous saluons la pertinence des recommandations, notamment en matière de péréquation financière.

Oui, la DGF est profondément inégalitaire.

Oui, il faut accroître l'ampleur de la péréquation en rendant davantage de dotations redistributives.

Et oui, nous devons renforcer les mécanismes de solidarité entre les territoires.

Au fond, ce que ne dit pas cet excellent rapport, c'est ce que la Cour des comptes ne peut pas dire, parce que cela relève de la vision politique : comment replacer les territoires qui décrochent dans le projet national ? Quel rôle leur promettre pour ne pas « défaire Nation » ?

Je pense au monde rural, qui doit être, demain, au cœur de notre souveraineté alimentaire, industrielle, énergétique. Je pense aux outre-mer, dont le rôle devrait d'ores et déjà être stratégique. Je pense à la jeunesse des banlieues et aux talents qui attendent.

Ruralité, banlieues, outre-mer ne sont pas des organes malades à maintenir sous perfusion : ce sont des atouts que nous n'avons pas joués depuis longtemps, des cartes maîtresses.

Les habitants de ces territoires se sentent trop souvent contestés par l'époque dans ce qu'ils représentent : des fibres profondes, des héritages, des cultures. Plus qu'un sentiment d'abandon, c'est un sentiment de disqualification qu'ils éprouvent.

La fracture territoriale est, en réalité, une fracture sociétale, ce qui est beaucoup plus grave, car cela ne se répare pas seulement avec des politiques de péréquation. (*Applaudissements sur quelques travées du groupe SER. – Mme Sonia de La Provôté et M. Marc Laménie applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. Vincent Delahaye. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC, ainsi que sur des travées du groupe INDEP.*)

M. Vincent Delahaye. Monsieur le président, madame la Première présidente, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, résumer 540 pages en six minutes est quasiment impossible.

Après avoir pris soin de remercier la Cour pour la qualité de son travail, de façon générale et pas simplement sur ce rapport, je vais me permettre d'aborder quelques points qui ne figurent pas dans ce document.

En ce qui concerne l'attractivité, d'abord, l'autonomie fiscale des collectivités est, à mes yeux, un élément fondamental. Si nous voulons que les territoires soient attractifs, il faut leur laisser de la liberté fiscale.

Or, depuis un certain nombre d'années – depuis 1979, ou peut-être même avant –, nous l'avons bridée, en supprimant la taxe sur les salaires pour la remplacer par une dotation, en supprimant la taxe professionnelle, en supprimant la taxe d'habitation sur les résidences principales, en commençant à supprimer la CVAE : l'autonomie fiscale des collectivités s'en est trouvée considérablement réduite, ce qui ne leur permet plus de se démarquer de ce point de vue.

C'est à mon sens néfaste pour le développement économique des territoires, puisque la motivation est nécessaire en la matière. Vous le savez, le développement économique n'apporte pas toujours que des avantages : il peut apporter des ressources et des emplois, mais aussi des nuisances et des inconvénients. Les collectivités doivent donc être motivées. En fin de compte, une moindre autonomie fiscale, c'est une moindre attractivité pour nos territoires, ce qui est embêtant.

Sur le plan de la cohésion et de la solidarité, je vais consacrer les quatre minutes qu'il me reste aux péréquations verticale et horizontale, qui représentent 14 milliards d'euros répartis entre seize dispositifs. Cette multiplication des dispositifs, pour des montants pas toujours importants, est un mal très français.

Les montants alloués à la péréquation verticale s'élèvent à 10 milliards d'euros, avec une DGF qui est malheureusement gelée depuis des années, après avoir baissé considérablement. Chaque année, on ampute la DGF de sommes que l'on destine à la solidarité rurale, à la solidarité urbaine et à

l'intercommunalité, ce qui est assez surprenant, puisque l'intercommunalité était censée permettre d'économiser des fonds publics. En réalité, nous attribuons chaque année un peu plus de crédits aux intercommunalités, et cela se fait au détriment de toutes les autres communes.

De nombreuses communes nous interpellent, s'inquiétant de cette baisse de la DGF. Cette diminution est bien naturelle si l'on augmente chaque année les autres dotations et si l'on impute ces hausses sur l'ensemble de l'enveloppe ! Par conséquent, il faudrait, sur ce sujet comme sur les autres, d'ailleurs, mieux évaluer nos pratiques. Malheureusement, nous passons beaucoup de temps à prendre des décisions, mais nous ne les évaluons pas – j'y reviendrai.

De plus, la DGF est très inégalitaire. Madame la Première présidente, vous aviez reçu de ma part, alors que vous étiez ministre des comptes publics, un bilan sur les péréquations et les dotations par commune et par habitant que je dresse chaque année dans un département que nous connaissons tous deux très bien, l'Essonne.

Lorsque je suis devenu sénateur, voilà quelques années, nous avions eu un débat ici même sur les écarts de dotation. À l'époque, l'écart était de 1 à 2, et nous considérons déjà que c'était beaucoup. Or, désormais, certaines communes sont à –200 euros par habitant, ce qui signifie qu'elles versent de l'argent à l'État, quand d'autres sont à + 1 000 euros par habitant. Cette distorsion est incompréhensible.

Lorsque j'écris au ministre, on me répond qu'il s'agit d'une dotation vivante, qui est établie en fonction de quarante critères de ressources et de charges, avec des situations historiques figées : bref, personne ne comprend plus rien aux écarts, ce qui est dramatique sur le plan démocratique. Si nous voulons que les territoires puissent se comparer et mener des politiques justes, il faut absolument partir sur des bases solides et comparables, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

La situation est un peu la même en ce qui concerne la péréquation horizontale : le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic) ou le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF). En fait, nous n'avons aucune vision d'ensemble nous permettant de savoir qui paie et qui reçoit. C'est quand même assez embêtant pour juger des inégalités entre territoires...

Dans ses conclusions, le rapport préconise notamment de renforcer la péréquation. J'avoue avoir été surpris, madame la Première présidente, par cette préconisation.

Pour ma part, j'aurais eu tendance à plaider pour le renforcement de l'évaluation, pour que nous puissions juger de la nécessité de renforcer, d'alléger ou de stabiliser la péréquation. Pour ma part, j'ignore totalement aujourd'hui ce qu'il convient d'en faire, et c'est bien parce que nous n'en avons pas de bilan ! (*Mme la Première présidente marque son étonnement.*)

Non, madame la Première présidente, nous n'avons ni bilan ni évaluation précise des impacts de cette péréquation !

Enfin, sur la DGF, il faut absolument reprendre la réforme de 2016, même si je sais bien qu'elle est compliquée. Il sera très intéressant, pour la Cour, de faire non seulement une évaluation du dispositif, mais aussi des préconisations de réforme, de sorte que nous puissions avoir des principes clairs et compréhensibles par tous pour mettre cette

réforme en place de façon progressive sur une dizaine d'années, car nous savons très bien qu'elle ne pourra pas se faire brutalement.

Pour conclure, madame la Première présidente, monsieur le rapporteur général, je vous remercie pour la qualité de votre travail. Je suis convaincu que vous pouvez encore beaucoup nous aider à faire progresser la cohésion et l'attractivité des territoires. (*Applaudissements sur les travées des groupes UC, INDEP et Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à M. Marc Séné. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Marc Séné. Monsieur le président, madame la Première présidente de la Cour des comptes, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, le rapport de la Cour des comptes trouve, cette année, un écho tout particulier dans notre assemblée, chambre des territoires.

Traiter de la cohésion des territoires, c'est mettre en exergue des politiques publiques qui se construisent dans la diversité des réalités locales, chaque territoire de la République ayant des atouts, des fragilités et des enjeux qui lui sont propres.

Ces politiques publiques se heurtent encore et encore à un obstacle majeur : la complexité de notre organisation publique.

Parmi ces politiques, je souhaite m'attarder sur la réindustrialisation.

Derrière les grandes stratégies nationales, il y a des territoires. Et derrière ces territoires, il y a des élus, des entreprises, des salariés, qui attendent non pas des dispositifs supplémentaires, mais des solutions concrètes.

Or que constatons-nous ?

D'abord, le processus de décentralisation reste inachevé.

Les collectivités territoriales sont en première ligne pour accompagner les projets industriels, pour aménager le foncier, pour former aux compétences nécessaires, pour soutenir l'attractivité. Cependant, l'État conserve la main sur les leviers essentiels : financement, sélection des projets, pilotage stratégique.

En fin de compte, deux niveaux interviennent en parallèle, sans qu'aucun décide pleinement.

Ensuite, il faut souligner le problème posé par la multiplication des dispositifs. Contrats de plan, Territoires d'industrie, Action cœur de ville, CRTE : chaque politique a son outil, chaque outil a son calendrier et chaque calendrier a ses critères.

Pour les collectivités, cela signifie une chose très simple : naviguer à vue dans un immense labyrinthe administratif.

Pour un même projet industriel, il faut parfois solliciter plusieurs guichets, monter plusieurs dossiers, répondre à des exigences différentes, parfois contradictoires.

La Cour des comptes le dit clairement : cet empilement nuit à l'efficacité de l'action publique. Il aggrave, de fait, les inégalités, déjà bien réelles, entre nos territoires.

Nous le savons, toutes les collectivités n'ont pas les mêmes moyens. Pourtant, ce sont précisément les territoires qui ont le plus besoin de la réindustrialisation qui disposent de moins d'outils pour mener leur action publique.

À cela s'ajoutent des freins bien identifiés.

Le foncier industriel, d'abord, est trop rare ou trop lent à mobiliser.

À cet égard, la question du ZAN ne peut plus être éludée. Sur le terrain, elle crée une tension forte entre protection des sols et développement économique. Il en résulte moins de foncier disponible, des arbitrages contraints et des projets qui peinent à aboutir.

Face à ces difficultés, le Sénat a pris ses responsabilités en adoptant une proposition de loi, déposée par nos collègues Jean-Baptiste Blanc et Guislain Cambier, visant à adapter le ZAN aux réalités locales.

Ce texte apporte des réponses concrètes, attendues par les élus locaux. Pourtant, il n'a toujours pas été examiné par l'Assemblée nationale à ce jour. Il en résulte une incertitude préjudiciable pour nos collectivités, alors que les besoins sont urgents.

Autre frein bien identifié : les délais administratifs, qui retardent les implantations.

À cet égard, je souhaite partager avec vous l'exemple très concret du projet d'extension de l'entreprise Kuhn, à Saverne-Monswiller, dans mon département du Bas-Rhin. Ce projet, créateur de plusieurs centaines d'emplois, est accompagné depuis des années par les acteurs locaux. Entre les études, débutées dès 2017, la concertation, menée sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), et la récente enquête publique de janvier 2026, près de dix années se sont écoulées, autant d'années perdues en procédure pour un projet pourtant mûr, attendu et largement soutenu par les élus du territoire.

Ce cas d'école, mes chers collègues, n'est pas isolé : vous en rencontrez de semblables dans vos territoires.

Mme Frédérique Puissat. Tout à fait !

M. Marc Séné. Partout, les délais s'allongent, retardent les décisions et pèsent sur l'emploi.

À l'aube d'un nouvel acte de décentralisation, le rapport de la Cour des comptes doit nous inviter à repenser les relations entre nos collectivités et à simplifier l'action publique.

Décentraliser, c'est faire confiance aux collectivités et leur donner les moyens de piloter les politiques industrielles au plus près du terrain.

Simplifier, c'est réduire le nombre de dispositifs, aligner les outils, clarifier les responsabilités.

La réindustrialisation ne peut se décréter depuis Paris : elle se bâtit dans nos territoires, avec ceux qui les font vivre. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – M. Marc Laménie applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme la Première présidente de la Cour des comptes, pour répondre aux intervenants.

Mme Amélie de Montchalin, Première présidente de la Cour des comptes. Mesdames, messieurs les sénateurs, effectivement, notre rapport est dense et, comme certains l'ont indiqué, nécessiterait un suivi.

Je le redis à tous les présidents de commission, à tous ceux d'entre vous qui siègent dans les délégations du Sénat : si, sur tel ou tel sujet – la question scolaire ou la péréquation, par exemple –, vous souhaitez un approfondissement, les présidents de chambre et les rapporteurs de la Cour à l'origine de ce travail sont à votre disposition.

Il serait utile, comme cela a été demandé, que nous puissions approfondir les points évoqués lors du débat de ce jour, pour que nous puissions répondre à vos questions et mettre en regard les diagnostics que nous avons dressés et les recommandations que nous avons proposées.

Concernant le calendrier de publication, je veux d'abord rappeler que la période de réserve électorale nous a évidemment amenés à prendre un peu de champ. Par ailleurs, je conçois plutôt le rapport comme un outil qui peut être utilisé par les nouveaux exécutifs locaux pour guider des réflexions à l'échelle communale, intercommunale, voire, à la suite des élections qui auront lieu dans les prochaines années, aux plans départemental et régional – c'est également en tenant compte de ce calendrier électoral que notre travail s'est inscrit.

Je vous annonce que la Cour présentera, mardi prochain, son travail sur la tarification des services publics locaux, un sujet qui a été au cœur de réflexions dans de très nombreuses communes et collectivités. Là aussi, il s'agit de diagnostiquer et de documenter les difficultés que pose cette tarification. Sans dévoiler le contenu du rapport, je précise que nous souhaitons proposer au débat public un certain nombre de paramètres de nature à rendre ces tarifs les plus pertinents possible sur les plans à la fois économique et social.

Il me semble qu'il y a une mécompréhension au sujet des collègues. Sans entrer dans les détails, je tiens à préciser que la Cour préconise, non pas le recours à des contraintes nouvelles, mais la prise en compte, pour le versant strictement public du maillage éducatif, de la réalité du maillage des établissements privés sous contrat.

En effet, il peut être judicieux de fermer un collège public où très peu d'élèves sont scolarisés dans un territoire où existe une offre privée sous contrat si l'on fixe à celle-ci, par exemple, l'obligation d'accueillir un nombre minimal d'élèves boursiers ou celle de se doter d'une tarification sociale.

Au fond, la Cour rappelle que l'on ne saurait en rester à une vision binaire et faire l'impasse sur une offre scolaire qui, *de facto*, existe et est financée par de très nombreux fonds publics. Il est nécessaire de réfléchir globalement; loin de préconiser des contraintes supplémentaires, nous proposons d'aborder le sujet de front.

Je pense aussi qu'il y a une mécompréhension sur le logement.

La Cour prend bien évidemment en compte l'enjeu de la production de logements locatifs intermédiaires privés; elle a d'ailleurs récemment conduit des travaux sur le dispositif Pinel. Néanmoins, le choix retenu dans le rapport a consisté à examiner le parcours des bénéficiaires au regard de leur accès au logement social et à identifier de potentielles incompréhensions sur la cotation ou sur les modalités de priorisation.

Mesdames, messieurs les sénateurs, il vous appartient d'en tirer les conclusions que vous souhaiterez; pour sa part, la Cour constate que, quand tout est considéré comme prioritaire, il n'y a plus de priorité! Quand on dit à tous les ménages qu'ils sont prioritaires, comment pourraient-ils comprendre qu'ils n'accèdent pas prioritairement au logement? C'est ce que le chapitre du rapport consacré à cette question montre très bien.

Concernant les enjeux liés à l'adaptation au changement climatique, je rappelle que la Cour élabore, chaque année, parallèlement au rapport public annuel, un second rapport public, consacré à la transition écologique. Présenté à l'automne, celui-ci propose une revue d'ensemble des politiques publiques au travers de ce prisme. Ce rapport, dont la création est récente, vise précisément à offrir une lecture cohérente de la manière dont l'ensemble des politiques publiques se préparent et s'adaptent aux besoins d'investissement et d'accompagnement territoriaux ou sociaux en la matière.

Enfin, au sujet des enjeux démographiques, dont chacun mesure de plus en plus le poids, la contrainte et le caractère inéluctable des effets, le rapport public annuel dresse – vous l'aurez vu – un certain nombre de comparaisons, européennes ou internationales, sur les politiques publiques retenues dans différents pays face à la baisse de la pression démographique, en particulier au regard de l'enjeu éducatif.

La Cour des comptes ne prétend pas détenir la vérité absolue, mais elle préconise, au regard de ce qui est fait dans d'autres pays, un certain nombre de pistes dont il faudra débattre et qu'il conviendra d'évaluer.

Pour conclure, la Cour est à équidistance du Parlement et du Gouvernement. Elle établit des constats et des diagnostics, qu'elle s'efforce d'étayer; il appartient ensuite au Gouvernement de gouverner et au Parlement de légiférer, en se saisissant éventuellement de ce qui leur est proposé.

La Cour n'a pas le monopole de l'action. En revanche, sa mission est d'éclairer le débat public, dans cette assemblée et dans d'autres instances, en documentant les faits aussi précisément que possible. (*M. Marc Laménie applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général de la Cour des comptes.

M. Philippe Hayez, rapporteur général de la Cour des comptes. Je souhaite revenir sur la question de la péréquation, qui retient l'attention de plusieurs d'entre vous, notamment de M. le président Claude Raynal.

La vingtaine de pages du rapport qui lui sont consacrées – c'est peu pour une question aussi technique et complexe – ne rendent pas compte de l'ensemble de nos travaux. Je vous renvoie aux publications que nous réalisons chaque année, notamment au document sur les finances publiques locales d'octobre 2024, une prochaine publication étant prévue pour l'été. Sans faire de longs développements sur la DGF, je précise que nous avons repris l'analyse et la recommandation de la Cour qui figurent dans ce document; il n'y a donc pas de contradiction ni de nouveauté dans nos positions sur cet aspect de la péréquation verticale.

Vous le savez, la péréquation relève d'une exigence constitutionnelle, issue de l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que les inégalités de potentiel fiscal entre collectivités de même niveau doivent faire l'objet d'une compensation.

Dans le présent rapport, la Cour rappelle que les écarts sont de 1 à 9 pour le bloc communal et de 1 à 3 pour les métropoles.

Il faut les compenser, mais la péréquation ne représente que 6 % des recettes des communes. Autant dire que le montant de 14 milliards d'euros ne suffit pas! Malgré l'effort consenti pour aboutir à un minimum d'équité – sinon d'égalité –, le compte n'y est pas.

La Cour souligne que la péréquation verticale représente une part relativement minoritaire des transferts financiers de l'État aux collectivités, qu'il s'agisse de la DGF ou des fractions de la TVA et que, comme la Première présidente l'a rappelé en reprenant les mots du rapport, la péréquation horizontale est « au point mort ». Il faut donc dégeler les instruments de péréquation.

La péréquation, telle qu'elle est conçue – je n'entrerai pas dans le détail des seize dispositifs –, a même des effets contre-péréquateurs !

La Cour a formulé quatre recommandations simples et cohérentes, destinées à alimenter votre réflexion.

La première est d'actualiser les critères de ressources retenus pour l'attribution des transferts financiers « verticaux » de l'État. Cela concerne évidemment la DGF et la TVA.

La deuxième est de mieux répartir ces transferts en fonction de critères de ressources et de charges.

La troisième, qui porte sur la péréquation horizontale, consiste à augmenter les concours gelés, qu'il s'agisse de ceux du bloc communal, des communes et des départements d'Île-de-France, au travers des différents fonds que vous connaissez bien. Il s'agirait éventuellement d'étendre le dispositif dont bénéficie la Corse, sous la forme d'un fonds de solidarité régional.

Enfin, la quatrième recommandation, que certains parmi vous semblent approuver, vise à généraliser, au niveau des intercommunalités, les pactes financiers et fiscaux existants, afin que ces dernières puissent jouer leur rôle en la matière.

Comme l'a indiqué la Première présidente, nous restons à votre disposition et consacrerons le temps que vous jugerez utile, le président de la formation interchambres compétente en matière de finances publiques locales et moi-même, pour débattre, préciser et approfondir ce que nous n'avons pu exposer qu'en vingt pages.

M. le président. Madame la Première présidente, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, je tiens à vous remercier pour ce débat.

Nous en avons terminé avec la présentation du rapport public annuel de la Cour des comptes, et nous donnons acte du débat qui s'est ensuivi.

Huissiers, veuillez reconduire Mme la Première présidente, M. le rapporteur général et Mme la présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes.

(Mme la Première présidente, M. le rapporteur général et Mme la présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes sont reconduits selon le cérémonial d'usage.)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures vingt, est reprise à dix-huit heures vingt-cinq, sous la présidence de Mme Sylvie Vermeillet.)

PRÉSIDENTE DE MME SYLVIE VERMEILLET
vice-présidente

Mme la présidente. La séance est reprise.

4

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Mes chers collègues, par lettre en date de ce jour, le Gouvernement demande l'inscription, en troisième point de l'ordre du jour du mercredi 15 avril, de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de simplification de la vie économique.

Acte est donné de cette demande.

En conséquence, nous pourrions fixer le délai limite d'inscription des orateurs des groupes au mardi 14 avril à quinze heures.

Y a-t-il des oppositions?...

Il en est ainsi décidé.

5

PRÉSOMPTION D'EXPLOITATION DES CONTENUS CULTURELS PAR LES FOURNISSEURS D'IA

ADOPTION
D'UNE PROPOSITION DE LOI
DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi relative à l'instauration d'une présomption d'exploitation des contenus culturels par les fournisseurs d'intelligence artificielle, présentée par Mme Laure Darcos et plusieurs de ses collègues (proposition n° 220, texte de la commission n° 497, rapport n° 496).

Discussion générale

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Agnès Evren, auteure de la proposition de loi. *(Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC. – Mme Laure Darcos et M. Pierre Ouzoulias applaudissent également.)*

Mme Agnès Evren, auteure de la proposition de loi. Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, cette proposition de loi que j'ai l'honneur de défendre, avec Laure Darcos et Pierre Ouzoulias, est une étape charnière pour notre souveraineté culturelle.

Je tiens, avant toute chose, à rendre un hommage appuyé à notre rapporteure, Laure Darcos, pour qui ce texte est le prolongement naturel de son combat pour la défense des droits d'auteur, et ce depuis de très nombreuses années. *(Applaudissements sur plusieurs travées.)*

Sous l'impulsion du président de notre commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, Laurent Lafon, nous avons agi comme un trait d'union entre les différentes sensibilités politiques de cette assemblée. Le Sénat peut être fier de cette unité.

Ce texte est l'aboutissement de mois de travail acharné, durant lesquels nous avons auditionné plus d'une centaine de personnes. Ce travail sur un sujet fascinant par sa fulgurance et son impact sur le secteur culturel a été passionnant.

Je remercie Alexandra Bensamoun, dont l'expertise a été la boussole de nos réflexions – elle est présente en tribune.

Cette proposition de loi n'est pas un simple texte technique. Je tiens à redire ici ce que Max Brisson a parfaitement appelé en commission : ce n'est pas non plus une loi de régulation de l'intelligence artificielle (IA). C'est avant tout – il importe de le préciser – une loi « anti-pillage ».

En effet, la situation est aujourd'hui paradoxale. Des millions d'œuvres – livres, photos, musiques – servent de carburant à l'intelligence artificielle, puisqu'elles permettent l'entraînement des modèles, mais elles sont utilisées sans autorisation, sans transparence et sans rémunération de leurs auteurs.

Face à cela, les créateurs sont impuissants, incapables de faire valoir leurs droits. On leur dit : « Prouvez que vous avez été volés », mais le prouver paraît impossible quand les systèmes sont opaques.

Ce déséquilibre n'est pas seulement choquant : il est injuste. C'est un système de prédation. Dans quel autre secteur accepteriez-vous une telle situation ? Dans quel autre secteur accepteriez-vous que celui qui est pillé doive prouver qu'il l'a été ? C'est exactement ce que dénonçait, hier encore, notre rapporteure Laure Darcos : un « moissonnage » des œuvres sans contrepartie, qui nécessite de « siffler la fin de la récré ».

Mes chers collègues, cette proposition de loi ne contient qu'un seul article, mais celui-ci est essentiel, car il remet les choses à l'endroit.

Avec le renversement de la charge de la preuve, il donne enfin une réalité à la protection du droit d'auteur.

Avec la présomption d'exploitation, ce texte opère enfin un rééquilibrage entre les titulaires de droits et les fournisseurs d'intelligence artificielle. Ce n'est plus au créateur de prouver au juge le moissonnage de son œuvre ; c'est au fournisseur d'IA de prouver qu'il ne l'a pas utilisée.

Notre objectif n'est évidemment pas de multiplier les procès : il s'agit de créer un effet dissuasif. Nous voulons inciter les acteurs de l'IA à abandonner certains comportements de prédation pour aller vers un modèle fondé sur la transparence et la négociation. Aujourd'hui, les créateurs ne négocient pas : ils subissent. C'est donc une mesure de justice, mais aussi d'efficacité.

Je veux être très claire, notre but n'est pas de freiner l'innovation. Nous voulons poser une limite simple, en affirmant que l'innovation ne peut pas reposer sur le pillage.

En effet, il n'y a pas d'opposition entre l'intelligence artificielle et la création. C'est même tout l'inverse : sans création, il n'y a pas d'IA et, sans protection de la création, il n'y aura pas de création.

Cette proposition de loi est donc un texte d'équilibre.

Il est juridiquement solide, validé par le Conseil d'État et conforme au droit européen. À ceux qui craignent que la France ne s'isole, je réponds – et je parle en tant qu'ancienne députée européenne – que cette proposition de loi est en totale cohérence avec la ligne européenne. En effet, le Parlement européen a adopté par 460 voix, le 10 mars dernier, le rapport d'Axel Voss qui confirme la nécessité de la transparence des données d'entraînement et du respect du droit d'auteur. Autrement dit, nous ne faisons aujourd'hui que traduire concrètement une exigence européenne.

La France peut être la première à agir, à dire « non » au pillage et à rééquilibrer la valeur. Faut-il rappeler que, d'ici à 2030, l'IA devrait apporter plus de 11 000 milliards d'euros à l'économie mondiale ? Nous proposons une troisième voie, celle d'une IA puissante, mais juste.

Au fond, défendre les auteurs, c'est défendre notre âme et défendre notre exception culturelle dans un contexte de suprématie des États-Unis et de la Chine.

C'est pourquoi le groupe Les Républicains votera en faveur de ce texte. S'il est inscrit avant l'été, comme je l'espère, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, alors la loi sera effective dès la rentrée pour les ayants droit. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, INDEP et UC, ainsi que sur des travées des groupes SER et GEST.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Ouzoulias, auteur de la proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE-K et sur plusieurs travées du groupe SER.*)

M. Pierre Ouzoulias, auteur de la proposition de loi. Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, *neve alienam segetem pellexeris* : « tu n'attireras pas à toi par magie la moisson de ton voisin ». Cet interdit est édicté par la loi des Douze Tables, le premier corpus juridique transcrit à Rome au V^e siècle avant notre ère.

Certes, les plateformes de l'intelligence artificielle générative agissent non par magie, mais par des processus informatiques automatisés. Néanmoins, elles moissonnent aussi sans retenue une grande quantité de productions qui ne leur appartiennent pas.

À Rome, le pillage des champs d'autrui était puni de la peine capitale. Dans la France de l'Ancien Régime, le vol de moissons ou le glanage abusif pouvaient conduire aux galères. Nous n'en demandons pas tant ! (*Sourires.*)

La commission de la culture a seulement souhaité, à l'unanimité, que les auteurs puissent légitimement faire valoir devant les juridictions un droit de propriété qui leur est garanti par la Constitution. Elle ne s'oppose pas au développement de l'intelligence artificielle, mais n'accepte pas qu'il faille, pour le satisfaire, renoncer aux principes de la propriété intellectuelle.

L'histoire de la protection des œuvres de la création est celle d'un conflit dialectique entre la défense du droit d'auteur et les innovations techniques qui tendent à la rendre obsolète. Il en fut ainsi lors du développement de la copie privée ou des logiciels d'échanges « pair à pair ».

Dans son adresse de 1791 à l'Assemblée nationale contre l'usurpation des propriétés des auteurs, Beaumarchais dénonçait les « usurpations continuelles établies en droits oppresseurs ». Sa formule est d'une troublante actualité...

Les systèmes d'intelligence artificielle, par leurs processus de collecte de l'information, mobilisent des quantités prodigieuses de données. Tout ce qui a été produit par l'intelligence humaine depuis la nuit des temps est déjà dans la matrice. Tout ce qu'elle produira – y compris vos interventions de ce jour, mes chers collègues... – y sera demain.

Dans cette masse inaccessible de données, il est impossible pour les auteurs de distinguer leurs œuvres pillées, et ils ne peuvent pas plus les reconnaître dans les réponses de l'intelligence artificielle.

Les géants du numérique tentent de nous faire admettre que cette dilution de l'œuvre originale dans cet amas anonyme annihile la propriété intellectuelle, mais peut-on accepter que la technologie contraigne le droit ?

Incidentement, la question que pose cette proposition de loi concerne fondamentalement la place qu'il reste au législateur dans un monde profondément transformé par des technologies qui finissent par se substituer au pouvoir de décision des citoyens.

La représentation nationale vote des lois au terme de procédures démocratiques et intelligibles à l'ensemble de la nation. Ses élus lui en rendent compte et peuvent être sanctionnés par l'élection.

Les entreprises qui développent l'intelligence artificielle échappent, elles, à tout contrôle, et sont souvent aux mains de dirigeants autocratiques, dont certains rêvent de remplacer la démocratie, trop imparfaite à leurs yeux, par des dispositifs numériques beaucoup plus fiables.

Devenues des entités supranationales et supra-étatiques, elles façonnent nos comportements, déterminent nos choix et édictent des règles auxquelles elles imposent aux gouvernements de se conformer. Cette dérive techniciste est portée, outre-Atlantique, par un courant idéologique qui pense le numérique comme le moyen d'anéantir des « institutions démocratiques déliquescents » et « l'humanisme malsain » de la vieille Europe.

Ainsi, pour Nick Land, philosophe des « Lumières sombres », l'intelligence artificielle n'est pas un instrument au service de l'humain : c'est une force autonome destinée à le remplacer. En prophète, il espère l'avènement d'une technologie qui fera « avorter la race humaine » et précipitera le « destin fatal de l'humanité ».

Le vote de cette proposition de loi est bien plus qu'un soutien à des artistes pillés : c'est un appel humaniste à ne pas disjoindre l'évolution de la technologie de la maîtrise par l'humain de son propre destin.

Mes chers collègues, en votant ce texte, nous exprimerons solennellement notre volonté de ne pas donner les pleins pouvoirs aux puissances du numérique.

À la suite de Thierry Breton, nous devons dire : « non aux impérialismes, non aux prédatons, non à la vassalisation, non à la faiblesse et à la résignation. » (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Laure Darcos, rapporteure de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport. Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, la proposition de loi qui vient de vous être brillamment présentée par Agnès Evren et Pierre Ouzoulis est le fruit d'un travail passionnant et exigeant, mené au sein de notre commission de la culture, qui s'est toujours illustrée par son engagement en faveur de la défense du droit d'auteur.

Ce droit, dont la France a été pionnière depuis Beaumarchais, est aujourd'hui mis en péril par le moissonnage des contenus culturels protégés que pratiquent les fournisseurs d'intelligence artificielle en toute impunité.

Ce pillage, organisé et assumé, constitue une menace existentielle pour nos industries culturelles, reconnues de par le monde pour leur créativité et leur diversité.

Il fait reposer le modèle économique d'un secteur sur la violation systématique des droits d'un autre, dont les acteurs sont dans l'impossibilité de faire valoir leurs droits : c'est la double peine !

L'enjeu n'est pas que technique, juridique ou économique ; il est aussi éthique, démocratique, donc éminemment politique.

C'est pourquoi, après avoir attendu les résultats de la concertation nationale entre les titulaires de droits et les fournisseurs d'intelligence artificielle, nous avons décidé d'agir pour rompre avec l'opacité du système actuel et rééquilibrer le rapport de force entre les deux parties.

En tant que législateur national, trouver une marge de manœuvre était difficile, mais, après de longs mois de réflexion et d'échanges, nous y sommes finalement parvenus.

Le dispositif que nous proposons doit beaucoup aux travaux précurseurs de la professeure de droit Alexandra Bensamoun, dont je tiens à saluer la remarquable expertise.

L'instauration d'une présomption d'utilisation des contenus culturels par les fournisseurs d'IA a d'abord pour objectif de corriger l'asymétrie d'information entre les parties et de rétablir l'égalité des armes en cas de contentieux. Ce mécanisme probatoire permet, en effet, de mieux répartir la charge de la preuve, qui pèse aujourd'hui entièrement sur les titulaires de droits, alors même qu'ils n'ont pas accès à l'information détenue par les seuls fournisseurs d'IA.

Cet outil juridique a ensuite pour objectif de dissuader les acteurs de l'intelligence artificielle d'adopter des comportements de prédation et de les orienter vers des solutions vertueuses et équitables.

Le point d'arrivée est ainsi pour nous l'émergence d'un marché éthique de l'IA, dans lequel les fournisseurs qui documentent avec transparence leurs sources d'entraînement et négocient des accords avec les titulaires de droits bénéficient d'une sécurité juridique qui les avantage par rapport aux autres.

Loin d'être une « machine à contentieux » qui freinerait l'innovation, la règle de droit proposée crée aussi les conditions d'un écosystème durable, dans lequel, grâce au respect des droits des auteurs et des créateurs, la qualité des données d'entraînement sera finalement mieux garantie, au bénéfice même des fournisseurs d'IA.

Face au procès en inconstitutionnalité et en non-conformité au droit européen que certains acteurs ont intenté à notre proposition de loi dès son dépôt, nous avons souhaité que le Conseil d'État puisse en être saisi pour avis sur le fondement de l'article 39 de la Constitution.

À notre grande satisfaction, son analyse a confirmé la marge d'intervention que nous avons identifiée et a conforté nos choix juridiques. Le Conseil d'État a en effet estimé que la proposition de loi ne se heurtait à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, tout en préconisant quelques ajustements rédactionnels.

Tenant compte de ces recommandations, j'ai proposé à la commission cinq amendements, qu'elle a adoptés à l'unanimité. Ceux-ci visent principalement à préciser le champ d'application et l'imputabilité du dispositif initial : un périmètre circonscrit aux seules procédures civiles, une imputabilité de la présomption à la fois aux fournisseurs de modèles et de systèmes d'IA, le remplacement de la notion d'« exploitation » par celle d'« utilisation » et, enfin, une

application aux instances en cours. Avec ces précisions, nous parvenons à un mécanisme solide juridiquement et efficace politiquement.

D'ores et déjà, il produit ses effets, puisque le PDG de Mistral AI a publiquement reconnu, voilà quelques semaines, qu'il y avait un problème avec le droit d'auteur et a, en conséquence, proposé une contribution des entreprises d'IA liée à leur chiffre d'affaires, pour accéder aux contenus protégés. Même si cette proposition ne répond pas à la nécessaire reconnaissance de la propriété intellectuelle, elle montre que notre initiative législative est de nature à inciter les acteurs de l'IA à venir à la table des négociations.

Mes chers collègues, j'ai bon espoir que cette proposition de loi, validée par le Conseil d'État et sécurisée par notre commission, soit largement adoptée par le Sénat, qui s'honorera à être le fer de lance de la conciliation entre le respect du droit d'auteur et le soutien à l'innovation.

Je ne vous cache pas que la prochaine étape de son parcours législatif m'inspire plus d'inquiétude. L'enjeu sera en effet son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale suffisamment tôt pour qu'elle puisse être adoptée conforme avant la fin de la session parlementaire.

Mesdames les ministres, je compte sur votre mobilisation pour que ce texte puisse aboutir rapidement.

La création affronte aujourd'hui des périls inédits du fait de la puissance toujours croissante des plateformes et du développement fulgurant de l'intelligence artificielle générative. Laisser le pillage des contenus protégés se poursuivre sans réagir serait une faute.

Il y va de la survie de notre modèle culturel, l'un des biens les plus précieux que nous ait légués notre histoire. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre.

Mme Catherine Pégard, ministre de la culture. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, madame la rapporteure, mesdames, messieurs les sénateurs, notre modèle de droit d'auteur et de droits voisins repose sur un principe simple et, si j'ose dire, intangible : la création doit être rémunérée à sa juste valeur par celles et ceux qui utilisent les œuvres protégées.

Ce modèle est désormais européen, ce qui n'est pas la moindre de ses forces.

Ces dernières décennies, il a démontré sa capacité d'adaptation aux évolutions technologiques successives, aux différentes étapes de la transition numérique.

Le développement accéléré de l'intelligence artificielle représente une opportunité exceptionnelle, certes, y compris pour la création elle-même.

Cependant, il confronte notre modèle à de nouveaux défis. Si le potentiel de l'IA est si grand, si elle est devenue si performante, c'est aussi parce que les modèles se sont entraînés sur des œuvres protégées au titre de la propriété intellectuelle, ce dont les titulaires de droits doivent légitimement bénéficier.

Ce serait une opportunité pour les modèles d'IA eux-mêmes, qui pourraient s'entraîner ou se perfectionner sur des contenus de qualité, riches et diversifiés – ce que les répertoires des titulaires de droits peuvent précisément offrir – dans une pleine sécurité juridique.

Cela a été dit, et il faut répéter qu'il est absurde d'opposer innovation et création, qui se nourrissent mutuellement. Il serait tout aussi absurde de devoir choisir entre deux ambitions, être un grand pays de création et être un grand pays d'innovation. Il est donc vain de chercher à opposer les secteurs culturel et créatif, d'une part, et le secteur émergent de l'IA, d'autre part.

Bien au contraire, notre horizon doit être l'affirmation de cette relation naturelle entre innovation et création. C'est précisément ce que notre pays a promu lors du Sommet pour l'action sur l'intelligence artificielle qui s'est tenu à Paris en février de l'année dernière, dont la déclaration finale mentionnait l'importance de la propriété intellectuelle.

Il n'y a aucune fatalité à ce que cette relation ne s'établisse pas, et nous l'avons d'ailleurs prouvé par le passé : après chaque révolution technologique, des solutions ont été trouvées.

Sur le principe, personne ne peut nier la nécessité de rémunérer les titulaires de droits quand les œuvres sont utilisées par l'intelligence artificielle. Plusieurs propositions avancées dans le débat public ces dernières semaines l'ont démontré. Le vote du rapport d'Axel Voss au Parlement européen, le 11 mars dernier, l'a confirmé.

Le débat ne porte donc plus sur le principe. Il porte plutôt sur sa mise en œuvre, sur la manière d'encourager ce dialogue entre les auteurs, les artistes et les acteurs de l'IA, un dialogue qui permettra de faire émerger durablement un véritable marché au bénéfice des uns et des autres.

C'est précisément l'intérêt de la proposition de loi dont vous discutez aujourd'hui que de nous offrir un cadre pour engager et approfondir ce débat. Je tiens à remercier la rapporteure de ce texte, la sénatrice Laure Darcos, ainsi que ses coauteurs pour le travail de fond, exigeant, qui a été accompli sur cet enjeu capital pour l'avenir de nos industries culturelles et créatives, mais aussi pour l'innovation technologique.

Je ne reviendrai pas sur le mécanisme que la proposition de loi prévoit d'inscrire dans notre droit, un mécanisme qui a été ajusté en commission, comme vient de l'évoquer la rapporteure.

Le Gouvernement en partage l'objectif : garantir la juste rémunération des titulaires de droits au bénéfice tant de ces derniers que de celles et ceux qui utilisent leurs œuvres. Mais au-delà du mécanisme envisagé dans le cadre de ce texte, nous devons nous interroger collectivement sur les moyens les plus pertinents pour l'atteindre.

Le recours au contentieux ne peut pas constituer l'unique horizon. Il comporte des risques pour chacune des parties : judiciarisation excessive, multiplication des procédures, insécurité juridique prolongée. Mieux vaudra toujours un bon accord qu'un mauvais procès !

On le sait, et c'est aussi l'une des forces de notre modèle, d'autres pistes existent. Certaines sont d'ores et déjà explorées.

Des secteurs précurseurs – je pense à ceux de la presse et de la musique – ont ainsi choisi la voie de la contractualisation. C'est le cas aux États-Unis comme en Europe. Plusieurs accords ont été conclus entre des titulaires de droits et des entreprises développant des systèmes d'IA : ils ont permis d'organiser l'accès aux contenus et garantissent une rémunération juste dans des conditions négociées, transparentes et équilibrées, au bénéfice de chacun des signataires.

Les initiatives de ce type, comme d'autres propositions qui ont été débattues, notamment au niveau européen, doivent être regardées avec attention. Elles sont encore balbutiantes, mais elles montrent que le meilleur peut naître d'une volonté commune. Le respect du droit des uns est en fait la meilleure garantie de la qualité des découvertes des autres. Il ne doit pas y avoir de conflit entre auteurs et acteurs de l'IA.

Au-delà des instruments juridiques, c'est une méthode que nous devons privilégier et que le Gouvernement s'appliquera à encourager avec détermination, celle de la négociation. Ce sera, pour moi, le véritable défi des prochains mois.

La discussion que nous avons aujourd'hui nous offre l'occasion de faire progresser ce dialogue indispensable entre les créateurs et les acteurs de l'IA. La suite des débats que suscitera cette proposition de loi devra s'inscrire en ce sens.

Une fois encore, je tiens à vous remercier, madame la rapporteure, de contribuer à faire progresser cette réflexion au service de notre modèle culturel. C'est une étape majeure que nous franchirons ensemble.

Le Gouvernement, soucieux que se mette en place le cercle vertueux entre création et innovation que je viens d'évoquer, a décidé d'adopter une position de sagesse sur cette proposition de loi, afin que le débat ne s'arrête pas ce soir. Il ne le peut pas, il ne le doit pas !

L'exécutif encouragera et facilitera les négociations et les accords en accompagnant cette relation nouvelle et indispensable entre tous les acteurs de la culture. (*Applaudissements sur des travées des groupes Les Républicains, UC et INDEP, ainsi qu'au banc des commissions. – M. Bernard Buis applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Anne Le Hénauff, ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, chargée de l'intelligence artificielle et du numérique. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission de la culture, madame la rapporteure, mesdames, messieurs les sénateurs, depuis ma prise de fonction en octobre dernier, j'ai eu le plaisir de rencontrer les responsables de nombreuses entreprises, start-up, TPE et PME, partout sur notre territoire, des sociétés qui sont engagées chaque jour pour faire de la France une grande puissance économique grâce, notamment, aux outils de l'innovation.

Notre écosystème est riche, dense, dynamique et attractif. Depuis 2017, grâce à notre action continue, la France est devenue – il faut le dire avec force – une terre d'innovation.

Je ne citerai que quelques illustrations très concrètes : 109 milliards d'euros d'investissements ont été annoncés dans l'intelligence artificielle ; il existe plus de trente licornes françaises, contre seulement trois il y a encore quelques années ; la France demeure la première destination européenne pour les investissements étrangers ; et notre pays dispose d'une véritable capacité à faire émerger des champions technologiques de rang mondial, à l'image de Mistral AI et de centaines d'autres pépites, parmi lesquelles AMI Labs, Harmattan AI, H Company ou encore LightOn.

Ces exemples témoignent de notre dynamisme, mais ils disent surtout une chose essentielle : derrière ces chiffres, il y a des emplois ; il y a des femmes et des hommes qui travaillent au quotidien ; il y a des retombées économiques pour

tous nos territoires et pour l'État ; il y a des services nouveaux, utiles, concrets, qui profitent à l'ensemble des Français, à notre tissu économique et à nos services publics.

L'adoption du numérique et, en particulier, de l'intelligence artificielle est en cours, et elle est déjà très avancée. Tous les secteurs s'en saisissent et doivent continuer de le faire, car c'est désormais un facteur déterminant pour la compétitivité de notre économie. Nous partageons tous, je le crois, cette conviction.

Nous sommes fiers de cet écosystème et nous voulons tout faire pour lui donner les moyens de réussir, de s'épanouir, de passer à l'échelle supérieure et, demain, de concurrencer les plus grands, qu'ils soient américains ou chinois. Nous voulons bâtir un écosystème français et européen qui nous ressemble, qui incarne nos valeurs et qui respecte nos règles.

Mais, pour cela, nous devons aussi le protéger contre des acteurs étrangers qui, eux, ne s'embarrassent ni de nos règles, ni d'exigences éthiques, ni du droit.

Voilà tout l'enjeu : trouver le juste équilibre.

Les modèles d'intelligence artificielle sont des outils extraordinaires. Ils permettent de renforcer l'accès de chacun à l'information, à la culture, à l'histoire, à la connaissance, à l'apprentissage. Ils doivent non pas opposer les mondes, mais les réunir, parce que l'innovation et la culture ne s'opposent pas, mais se complètent.

Notre innovation a besoin de la culture : elle s'en nourrit et s'en inspire ; elle apprend de notre créativité, de notre histoire, de notre singularité. La culture, elle, a besoin de l'innovation, parce que la culture, c'est aussi la création et que l'innovation est un levier de création.

L'intelligence artificielle est aussi un moyen de diffusion, d'accessibilité, de démocratisation. Grâce à elle, de nouvelles formes d'accès à la culture émergent. Le monde culturel lui-même s'empare de ses outils.

Le texte que le Sénat examine aujourd'hui soulève une question fondamentale, une question philosophique. Quelle intelligence artificielle voulons-nous pour nous-mêmes et pour nos enfants ? Voulons-nous une intelligence artificielle française, européenne ? Voulons-nous une intelligence artificielle qui nous ressemble ?

La réponse est clairement oui.

Pour cela, nous devons permettre à l'écosystème dont je parlais d'exister, de grandir, de se développer et de disposer d'une certaine visibilité.

La conciliation entre les intérêts de la culture et des ayants droit et ceux de l'écosystème de l'intelligence artificielle est un enjeu majeur. Si nous voulons en effet que ces deux mondes coexistent harmonieusement, ils doivent chacun pouvoir exister pleinement.

Nous devons soutenir l'écosystème de l'IA, lui permettre d'atteindre sa pleine maturité, mais nous devons aussi préserver la création, protéger les artistes et tous ceux qui font vivre notre exception culturelle.

Cela suppose que l'on trouve le bon équilibre, un équilibre indispensable si l'on ne veut pas assister au conflit permanent entre ces deux mondes. Au contraire, ils doivent avancer ensemble.

Enfin, nous devons refuser la judiciarisation des relations entre culture et intelligence artificielle. Les contentieux freinent l'innovation : ils coûtent de l'argent et du temps. Ils fragilisent les ayants droit eux-mêmes et empêchent l'établissement d'une relation de confiance.

Nous devons donc instaurer un cadre, qui soit un cadre de confiance, de dialogue et de coopération.

Je veux saluer le travail réalisé par Mme Laure Darcos, auteure de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, et rapporteure du texte. Avec un certain nombre de vos collègues, vous avez travaillé, madame la sénatrice, avec l'ambition de trouver des compromis et une issue positive pour l'ensemble des parties prenantes.

C'est dans cet esprit que le Gouvernement souhaite agir, et ce selon deux axes.

Le premier consiste à soutenir la dynamique de contractualisation entre les acteurs de l'IA et ceux de la culture. La ministre Catherine Pégard et moi-même soutiendrons toutes les initiatives contractuelles prises par les ayants droit et les entreprises du secteur de l'IA, une voie dans laquelle certains d'entre eux se sont déjà engagés.

Le second est de réfléchir ensemble aux futures révisions du cadre juridique européen pour mieux concilier le droit d'auteur et l'IA en Europe. C'est en agissant au niveau approprié que nous pourrions obtenir la sécurité juridique nécessaire à l'épanouissement de ces deux écosystèmes.

Cela étant, je souhaite alerter le Sénat sur la portée réelle du dispositif que comporte le texte sur lequel vous êtes appelés à vous prononcer aujourd'hui.

En créant une présomption d'utilisation, nous demanderions aux entreprises, dans le cadre de chaque litige judiciaire, d'apporter la preuve d'une non-utilisation des données culturelles. Une telle preuve, négative, impliquerait pour chaque contentieux d'analyser en détail des dizaines de téraoctets de données. C'est tout simplement impossible sur le plan technique, au-delà même du risque juridique qu'une telle mesure emporte.

L'IA se propage dans l'ensemble de l'économie de notre pays. Or, dans sa rédaction actuelle, le texte pourrait soumettre tous les acteurs économiques qui ont déployé des modèles d'IA à un risque de contentieux.

Nos entreprises du CAC 40, nos TPE et PME, nos start-up, quels que soient leurs domaines d'activité, seraient alors toutes confrontées à ce risque juridique et pourraient se retrouver demain devant la justice. Un tel risque serait dévastateur pour notre croissance et nuirait à la capacité de notre pays d'attirer des investissements.

Vous l'aurez compris, nous construisons, jour après jour, une filière française et européenne de l'IA. Je crains que le texte, tel qu'il vous est soumis, mette un coup d'arrêt à l'essor du secteur et à notre souveraineté numérique. Il s'agit de ma principale crainte à l'heure actuelle. Je sais aussi, pour avoir rencontré les représentants des ayants droit du secteur de la culture et les acteurs de l'IA en France, que personne ne souhaite que cette situation se produise.

Mme la présidente. La parole est à Mme Else Joseph. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi que sur des travées du groupe UC. – Mme la rapporteure applaudit également.)*

Mme Else Joseph. Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, il y a plus de trente ans, alors que l'internet devenait populaire, certains parlaient d'un nouveau continent, d'un continent aux rivages incertains, mais qui contenait déjà des récifs.

Trente ans plus tard, le mouvement de digitalisation et de numérisation se poursuit inexorablement. Il prend aujourd'hui une nouvelle tournure avec l'intelligence artificielle. Cette fois-ci, c'est non plus un continent, mais bien un nouvel univers qui émerge avec ses nouveaux codes et ses nombreuses difficultés. Nous faisons face à un espace aux contours encore plus incertains.

L'IA bouleverse bien des schémas du fait de sa facilité déconcertante – je pense à la création d'œuvres culturelles en peu de temps, presque instantanément. Mais ses résultats sont troublants : il est ainsi possible aujourd'hui de créer de nouveaux romans sous le nom d'un auteur entré dans la postérité ou de générer un film avec des acteurs qui ne sont plus de ce monde.

Je veux saluer les auteurs de cette proposition de loi pour leur initiative. En effet, les possibilités de créer offertes par l'IA font peser un risque sur les droits d'auteur. Le virtuel ne saurait faire oublier qu'il existe un préjudice réel : la possible violation du droit de la propriété intellectuelle des auteurs et de leurs ayants droit.

L'IA brouille les frontières en rendant l'imitation évidente, mais le plagiat incertain, même si ce préjudice affecte les créateurs de contenus culturels. En tant que membres de la commission de la culture, nous ne pouvons qu'être sensibles aux conséquences de ce phénomène dans le domaine culturel.

Dans le passé, nous avons été saisis à plusieurs reprises de la question de la rémunération des droits d'auteur. Il faut garder à l'esprit que rien n'est à somme nulle et qu'il doit toujours y avoir une contrepartie à l'usage d'une création culturelle. La rémunération est non pas une question basement matérielle, mais la contrepartie légitime de l'utilisation d'une œuvre qui n'est pas tombée dans le domaine public. Ce qui existe déjà dans l'édition ou la publication ne saurait être absent pour les fournisseurs d'intelligence artificielle.

En effet, comme l'ont exposé les auteurs de ce texte, il existe un véritable déséquilibre entre les fournisseurs d'IA, qui bénéficient d'un vivier impressionnant de données numériques, et les titulaires de droits d'auteur ou de droits voisins.

Tout d'abord, les titulaires de ces droits ne savent pas si leurs œuvres sont utilisées. Ensuite, ils ne sont pas rémunérés, quand bien même l'utilisation de leurs droits est non seulement probable, mais manifeste. Cette situation est délicate, mais le risque est avant tout de léser les créateurs de contenus culturels.

Cela est d'autant plus délicat que les contentieux sont appelés à se multiplier – comme c'est le cas outre-Atlantique – du fait des usages abusifs de l'IA.

C'est la raison pour laquelle il faut protéger celles et ceux qui se trouvent dans une situation manifeste de faiblesse par l'instauration d'une présomption légale. Personne ne peut nier que ce sont les créateurs de contenus culturels qui seront les plus exposés. Ils le sont d'autant plus qu'ils ne maîtrisent pas l'IA – du moins pas tous – et qu'ils ne savent pas que les contenus qu'ils ont créés ont été utilisés.

Dans les situations complexes, l'axiome qui doit guider le travail du législateur consiste à protéger l'acteur le plus faible, comme ce fut le cas par le passé en matière de droit du travail ou de la consommation. Il ne nous reste qu'à nous laisser

guider de nouveau par ce principe dans le domaine du droit d'auteur et des droits voisins. En l'occurrence, c'est davantage le titulaire du droit d'auteur ou de droits voisins que le fournisseur d'IA qui est dans une telle situation de fragilité.

Notons que ce type de présomption légale existe déjà dans le domaine culturel, à l'instar de la qualité d'auteur ou de la présomption de cession des droits au profit du producteur d'une œuvre audiovisuelle.

On pourra présumer l'exploitation d'un objet protégé par un droit d'auteur ou par un droit voisin, dès lors qu'un indice afférent au développement ou au déploiement de ce système ou au résultat généré par celui-ci rend cette exploitation vraisemblable. C'est donc une présomption fondée sur la vraisemblance.

Cette présomption permettra en premier lieu d'inverser la charge de la preuve au profit d'opérateurs qui sont dépourvus de ressources face à l'intelligence artificielle. Ne leur faisons pas perdre un temps considérable si, par exemple, un contentieux est engagé.

Cette présomption permettra en second lieu de dissuader les créateurs d'IA d'adopter certains comportements ou de les pousser à en changer. Il faut aussi les encourager à faire preuve d'honnêteté.

Nous espérons que cela conduira l'industrie de la tech, hostile pour le moment au présent texte, à se mettre autour de la table avec les différents acteurs du secteur de la culture. Nous voulons déclencher un processus vertueux dans lequel il n'y aurait que des gagnants et éviter une prédation hostile qui laisserait de côté ceux qui sont les moins protégés.

L'innovation ne doit pas s'opposer au meilleur partage de la valeur et doit respecter tous les ayants droit. La négociation, le dialogue sont des piliers indispensables : cette présomption est donc surtout une invitation à la discussion.

En outre, cette présomption est bien entendu réfragable. Elle pourra toujours être renversée si l'on fournit la preuve contraire.

Cette solution peut sembler imparfaite, mais elle n'est pas injuste, surtout lorsque des réponses urgentes et raisonnables sont attendues. Le seul malheur, dans un domaine aussi complexe, serait de ne rien avoir tenté, d'avoir baissé les bras sous le coup de la fatalité. Ce n'est pas parce que c'est difficile que c'est impossible !

Je tiens à remercier l'ensemble des auteurs de ce texte – je ne les citerai pas tous tant ils sont nombreux – d'avoir proposé une solution et je salue leur travail. Nos collègues ont le mérite d'aborder frontalement le problème.

Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, l'IA est une avancée majeure. Elle affiche une promesse, celle de résoudre de nombreuses difficultés, de proposer une réponse à nos problèmes quotidiens.

Mais ne transformons pas l'IA en marché sans foi ni loi. L'espérance ne doit pas devenir un cauchemar. Veillons à lutter contre l'opacité des usages et le pillage qui menacent les industries culturelles.

Lorsque des risques apparaissent, l'intervention du législateur s'avère indispensable. Cela relève précisément de sa mission. Une telle initiative fait donc honneur au Parlement français, d'autant que rien n'a été décidé au niveau européen...

Le groupe Les Républicains votera évidemment en faveur de cette proposition de loi, qui constitue un véritable acte de souveraineté culturelle, en espérant qu'elle servira de modèle en Europe et même ailleurs ! (*Applaudissements sur des travées des groupes Les Républicains, UC, INDEP, SER et CRCE-K, ainsi qu'au banc des commissions.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Nadège Havet. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDPI. – Mme la rapporteure applaudit également.*)

Mme Nadège Havet. Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, cette initiative transpartisane de Laure Darcos et de plusieurs de ses collègues est le fruit d'un travail approfondi mené par la commission de la culture. Il l'a été notamment dans le cadre d'une mission d'information relative à l'intelligence artificielle et la création.

Ce texte marque une étape importante dans le rééquilibrage des rapports entre les titulaires de droits et les fournisseurs d'IA, dans un domaine où l'innovation technologique a souvent pris le pas sur la protection des créateurs.

L'essor fulgurant de l'intelligence artificielle générative repose sur une pratique bien connue : le moissonnage massif et automatique de données numériques, parmi lesquelles figurent des œuvres protégées par le droit d'auteur et les droits voisins.

Textes, images, musiques, vidéos, ces contenus, souvent le fruit d'années de travail et de talent, sont aspirés, analysés, réutilisés sans autorisation préalable et, surtout, sans rémunération versée en contrepartie. Les créateurs ne savent même pas que leurs œuvres ont été exploitées.

Par ailleurs, les contenus générés par ces modèles d'IA sont en concurrence directe avec les créations humaines. Certains experts parlent même de « quasi-œuvres », qui, bien que produites par des machines, viennent rivaliser avec les productions artistiques traditionnelles.

Ce phénomène nous expose à un double risque : la substitution des créateurs par des algorithmes bien connus, d'une part ; la standardisation de la création, au détriment de la diversité et de la richesse culturelle qui font la force de notre pays, d'autre part.

La réglementation européenne, bien qu'ambitieuse, montre aujourd'hui ses limites. La directive de 2019 sur le droit d'auteur prévoit une exception pour la fouille de textes et de données, permettant aux fournisseurs d'IA d'exploiter des œuvres accessibles légalement, et ce sous réserve d'un mécanisme d'*opt-out*.

Mais un tel protocole reste largement illusoire : comment un créateur peut-il s'opposer à l'utilisation de ses œuvres s'il ignore qu'elles sont exploitées ? Comment peut-il apporter la preuve de cette exploitation, alors que les modèles d'IA fonctionnent comme des boîtes noires et sont protégés par le secret des affaires ?

Le règlement européen de 2024, qui impose aux fournisseurs d'IA de publier un résumé détaillé des contenus utilisés pour l'entraînement de leurs modèles, ne résout pas non plus ce problème. Cette publication, souvent vague et incomplète, ne permet pas aux titulaires de droits d'identifier avec certitude si leurs œuvres ont été exploitées.

En conséquence, l'asymétrie reste totale : les fournisseurs d'IA disposent de moyens colossaux pour collecter et exploiter les données, tandis que les créateurs sont laissés sans défense.

Face à ce constat, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui introduit un mécanisme juridique simple, efficace et équilibré : une présomption légale d'utilisation des contenus protégés par les fournisseurs d'IA.

Concrètement, cela signifie que, dès qu'un indice rend vraisemblable l'exploitation d'une œuvre, la charge de la preuve est inversée. C'est donc non plus au créateur de démontrer que son œuvre a été utilisée, mais au fournisseur d'IA de prouver qu'elle ne l'a pas été.

Cette présomption repose sur trois piliers : le développement du modèle d'IA, qui inclut l'entraînement et l'ajout d'applications numériques ; le déploiement du système, c'est-à-dire son utilisation par une entité, sauf dans un cadre strictement personnel et non professionnel ; enfin, les résultats générés par le système, c'est-à-dire les contenus produits par l'IA.

Ce mécanisme présente plusieurs avantages majeurs.

Il vise d'abord à dissuader les comportements prédateurs, en responsabilisant les acteurs de l'IA. Ces derniers ne pourront plus se cacher derrière l'opacité de leurs modèles pour exploiter impunément des œuvres protégées. Ensuite, il facilite l'accès à la justice pour les créateurs. Il encourage enfin l'émergence d'un marché éthique de l'IA, où la création humaine est respectée et rémunérée à sa juste valeur.

Cette proposition de loi a reçu un accueil favorable de la part des acteurs culturels, qui y voient une avancée majeure pour la protection de leurs droits. En revanche, elle est contestée par certaines entreprises du secteur technologique, qui invoquent le risque d'insécurité juridique qu'elle emporte et soulignent ses effets négatifs sur la compétitivité de la France.

Pourtant, comme vous l'avez souligné, madame Darcos, ces arguments sont difficilement recevables.

Les fournisseurs d'IA, dont le cœur de métier est précisément le traitement massif de données, ne peuvent prétendre sérieusement qu'ils seraient incapables de tracer l'origine des contenus qu'ils exploitent.

Quant à la question de la compétitivité, elle ne saurait justifier le sacrifice de nos principes fondamentaux. La France ne doit pas devenir le paradis des pratiques prédatrices au nom de l'innovation. Elle doit rester un espace de créativité.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport. Très bien !

Mme Nadège Havet. Le Conseil d'État a d'ailleurs confirmé la conformité du texte à nos normes constitutionnelles et européennes, sous réserve de quelques ajustements. La commission de la culture en a tenu compte en adoptant cinq amendements : il s'agissait de clarifier le champ d'application de la proposition de loi.

En votant ce texte, nous affirmons que l'IA doit être au service de la création, et non l'inverse. Nous posons aussi les bases d'une troisième voie, de nature européenne, entre le laxisme de certains pays et l'interdiction pure et simple, une voie qui concilie innovation et respect des droits, compétitivité et éthique.

C'est aussi une question de souveraineté, puisque la diversité culturelle est un pilier de notre identité nationale. Laisser les géants de la tech piller nos œuvres en l'absence de tout contrôle, c'est accepter de voir notre patrimoine culturel dilué, standardisé et, finalement, aliéné. Il est grand temps

de siffler la fin de la récréation ! (*Applaudissements sur des travées des groupes RDPI, SER, RDSE et CRCE-K. – Mme la rapporteure applaudit également.*)

Mme la présidente. Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Karine Daniel. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER.*)

Mme Karine Daniel. Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, nous examinons cet après-midi une proposition de loi très attendue à la fois par les autrices et auteurs, les éditrices et éditeurs, les journalistes et toutes celles et tous ceux qui font vivre chaque jour notre démocratie culturelle et informationnelle.

Car, derrière l'intelligence artificielle générative, il y a une réalité que nous ne pouvons plus ignorer et que nous ne devons pas négliger, celle d'un déséquilibre croissant entre les créateurs et les grands opérateurs technologiques.

D'un côté, on trouve quelques acteurs mondiaux, américains pour l'essentiel, mais aussi, désormais, de nouveaux opérateurs européens, comme Mistral AI, qui structurent un marché en pleine expansion et, surtout, répondent à une demande très concentrée.

De l'autre, il y a un tissu économique essentiel : les industries culturelles et créatives, les médias, le journalisme, qui représentent près de 3 % de notre PIB et emploient plus de 700 000 personnes dans notre pays. Ces acteurs constituent une offre très dispersée : c'est à la fois leur force et leur faiblesse.

La prise en compte de cette force et de cette faiblesse mérite d'être considérée : elle nécessite de la coordination, ainsi que la mise en œuvre de mesures de protection. Nous sommes actuellement devant un cas typique d'asymétrie de marché.

Aujourd'hui, les modèles d'IA sont entraînés à partir de millions de contenus, souvent protégés, et cela sans autorisation, sans transparence, sans rémunération. Ce moissonnage massif fragilise toute une économie de la création et de l'information.

Comme le rappelle très justement Raphaëlle Bacqué dans son livre *Nos nouveaux maîtres*, qu'elle a récemment publié avec ses collègues Damien Leloup et Alexandre Piquard et dont je vous recommande vivement la lecture, « la bête noire des patrons de la tech, c'est la régulation ». Eh bien oui, et c'est précisément notre rôle de législateur que de penser cette régulation. C'est une mission qui nous oblige !

Avec ma collègue Catherine Morin-Desailly, nous avons porté cette exigence au niveau européen : le 14 mai dernier, notre commission des affaires européennes adoptait à l'unanimité l'avis politique que nous rendions et qui demandait à la Commission européenne de revoir sa copie. Pour nous, l'allègement des exigences en matière de protection du droit d'auteur n'est pas acceptable et ne peut pas constituer une option.

La création, le journalisme, la presse et les médias audiovisuels, libres et indépendants, des piliers de la démocratie, sont menacés. L'Europe ne peut pas être le continent qui renonce à protéger ses créateurs au moment même où leur travail devient la matière première des technologies de demain.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui. Je saisis d'ailleurs cette occasion pour saluer le travail transpartisan de la chambre haute qu'ont conduit les commissions des affaires

européennes et de la culture, lequel a permis d'aboutir à un texte solide, sécurisé juridiquement et validé par le Conseil d'État.

Notre objectif est de rétablir l'équilibre, car un tel équilibre n'existe pas aujourd'hui, madame la ministre.

Pour ce faire, il nous faut d'abord rétablir l'effectivité du droit. Aujourd'hui, les autrices et auteurs doivent prouver que leurs œuvres ont été utilisées, ce qui est quasiment impossible eu égard à l'opacité des modèles d'IA mobilisés. Nous proposons donc une présomption d'utilisation, qui rééquilibre la charge de la preuve et restaure l'égalité des armes.

Ensuite, nous devons créer les conditions de la mise en place d'un marché de l'IA éthique, fondé sur la transparence, la négociation et le partage de la valeur, car, sans création, il n'y a pas d'IA performante.

Enfin, il importe d'affirmer une ambition européenne. Oui, nous voulons une IA forte aux échelons national et européen, mais nous la voulons surtout fidèle à nos principes, c'est-à-dire respectant les droits, protégeant la création, assurant la souveraineté culturelle et informationnelle et garantissant les droits fondamentaux et la démocratie.

Mes chers collègues, ce texte n'oppose pas innovation et régulation. Il trace un chemin exigeant entre les deux. Car il n'y aura pas d'intelligence artificielle durable sans respect des créateurs.

C'est cette voie que nous vous proposons d'ouvrir aujourd'hui, et je peux vous assurer que le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain y prendra toute sa part. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER, ainsi que sur des travées des groupes CRCE-K, GEST, UC et Les Républicains.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jérémy Bacchi.

M. Jérémy Bacchi. Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, cette proposition de loi répond à une urgence, car si l'essor fulgurant de l'intelligence artificielle générative constitue une révolution technologique indéniable, il bouleverse aussi profondément nos équilibres économiques, culturels et sociaux.

Les modèles d'IA générative se nourrissent de quantités gigantesques de données, qui sont collectées à très grande échelle, notamment par un moissonnage automatisé de contenus accessibles en ligne. Or parmi ces données figurent des œuvres protégées par le droit d'auteur et les droits voisins : textes, images, musiques, interprétations, articles et créations de toutes sortes.

Il s'agit d'un pillage, qui pose deux problèmes majeurs.

Il pose tout d'abord un problème de transparence. Les créateurs ne savent pas si leurs œuvres ont été utilisées, ni comment, ni à quelle échelle. Sans transparence, les droits ne peuvent pas s'exercer. Sans transparence, il n'y a ni contrôle ni justice possible.

Il pose ensuite un problème de partage de la valeur. Les œuvres sont au cœur du fonctionnement des modèles d'IA, mais leurs auteurs sont exclus de la richesse créée. Pire encore, ces mêmes œuvres sont ensuite concurrencées par des contenus synthétiques produits à moindre coût par des modèles capables d'imiter des styles, des univers, des signatures.

Les conséquences de ce pillage sont déjà visibles. Dans les secteurs de la création, de l'information, de l'illustration, du jeu vidéo, de l'audiovisuel, les inquiétudes sont très concrètes. Elles portent sur les conditions de travail, les revenus, les perspectives d'emploi.

Cela concerne directement la jeunesse. Des étudiants, des lycéens, des familles s'interrogent : y aura-t-il encore une place pour les métiers créatifs à l'avenir ? Peut-on encore encourager son enfant à devenir illustrateur, designer, auteur ou encore journaliste ?

Quand une technologie commence à faire douter de la légitimité même de créer, nous faisons face à un enjeu de société. C'est dans ce contexte que cette proposition de loi a été déposée.

Soyons clairs, ce texte n'a pas vocation à tout régler. Il ne remplace ni une politique culturelle ambitieuse ni des négociations collectives indispensables. Surtout, il ne saurait remédier à l'insuffisance actuelle du cadre européen.

En effet, c'est aussi à l'échelle de l'Union européenne que doit se construire une régulation efficace de l'intelligence artificielle. En l'état, la directive de 2019 sur le droit d'auteur et le règlement sur l'intelligence artificielle ne garantissent ni la transparence ni l'effectivité des droits.

C'est pourquoi cette proposition de loi est également une manière d'interpeller la Commission européenne.

Elle appelle tout d'abord à une révision des règles européennes afin de réellement garantir la transparence des données utilisées, le respect du droit d'auteur et un partage équitable de la valeur.

Elle affirme ensuite que les États membres ne peuvent pas rester inactifs face aux insuffisances du cadre actuel.

Enfin, elle apporte une réponse immédiate, ciblée et opérationnelle à un problème précis : l'impossibilité pour les titulaires de droits de prouver l'exploitation de leurs œuvres.

La mesure proposée est simple : inscrire dans le code de la propriété intellectuelle une présomption d'exploitation des contenus culturels par les fournisseurs d'IA.

À l'heure actuelle, la charge de la preuve repose sur les créateurs. Ils doivent eux-mêmes démontrer que leurs œuvres ont été utilisées, mais comment le pourraient-ils en n'ayant pas accès aux données d'entraînement, pas de visibilité sur les modèles et pas de moyens techniques équivalents ? Cette situation est intenable.

La présomption d'utilisation qu'il nous est proposé de créer est simple et réfragable. Dans la mesure où elle peut être renversée par la preuve contraire, elle ne condamne pas ; elle exerce un rééquilibrage.

Autrement dit, lorsqu'il existe un faisceau d'indices sérieux – ressemblances stylistiques, reproduction d'éléments, régurgitation de contenus, analyses dérivées –, il est légitime de considérer que l'œuvre a pu être utilisée, sauf si le fournisseur d'IA apporte une preuve du contraire. Sans une telle mesure, les droits des auteurs resteront théoriques.

Pour autant, il faudra selon nous aller plus loin : renforcer les obligations de transparence ; garantir une rémunération juste ; construire des mécanismes de licence efficaces, y compris collectifs ; protéger les conditions de travail et l'emploi dans les secteurs concernés.

Toutefois, il faut des points d'appui pour avancer, et le groupe CRCE-K estime que ce texte constitue un premier pas indispensable. Pour protéger la création, pour défendre le

travail et pour affirmer que le progrès technologique ne peut pas se faire au détriment de celles et ceux qui produisent la richesse culturelle, nous voterons cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE-K, ainsi que sur des travées des groupes SER, RDPI et UC.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Monique de Marco. (*Applaudissements sur les travées du groupe GEST.*)

Mme Monique de Marco. Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, pour la première fois, nous avons à nous prononcer sur un texte encadrant l'usage de l'intelligence artificielle, qui offrira une première protection aux créatrices et aux créateurs, ainsi qu'à celles et ceux qui les accompagnent dans leur travail.

Aussi, je remercie mes collègues Laure Darcos, Pierre Ouzoulias et Agnès Evren d'avoir rédigé cette proposition de loi et de l'avoir fait inscrire à l'ordre du jour.

Il y a urgence : en l'absence d'un cadre clairement contraignant, l'ensemble des œuvres diffusées sur internet – ou leurs reproductions – ont été pillées et continuent d'être pillées pour alimenter, entraîner, nourrir des modèles et des systèmes d'intelligence artificielle afin de les rendre performants.

Dans le même temps, la mise en ligne de contenus textuels, sonores, visuels, vidéo, fabriqués à partir de systèmes d'intelligence artificielle inonde les plateformes, les publicités et les réseaux de l'économie du divertissement.

Il est sûrement encore trop tôt pour imaginer les répercussions qu'aura l'intelligence artificielle sur nos vies et sur les vies de celles et ceux qui vivront après nous, mais les hypothèses et les fantasmes qu'elle nourrit nous obligent à agir.

En effet, nous pouvons d'ores et déjà nous appuyer sur quelques certitudes et convictions pour légiférer.

Nous pouvons dès aujourd'hui décider qu'une œuvre de l'esprit est et doit rester le résultat d'un travail humain, solitaire ou collectif ; que l'artiste et l'auteur doivent être en mesure de subvenir à leurs besoins matériels grâce à leur statut ; que, dès lors que l'intelligence artificielle utilise une intelligence humaine préexistante, cela doit donner lieu à rémunération.

Il nous appartient, en tant que législateur, d'inventer des mécanismes nouveaux pour garantir ces principes.

Bien sûr, ce premier texte ne répond pas à l'ensemble des inquiétudes que l'émergence de l'intelligence artificielle a fait naître, mais il permet de mettre un pied dans la porte et d'ouvrir la voie à d'autres initiatives législatives.

Il conviendra tout d'abord de nous attacher à la mise en œuvre concrète de cette présomption d'utilisation. Nous savons que les actions en justice ont un coût que tous les artistes auteurs ne pourront pas assumer. Aussi, il me semble que la présomption d'utilisation pourrait encore être renforcée à l'avantage de celles et ceux qui se lanceront dans une telle procédure, afin de leur faciliter la tâche. Nous pourrions par exemple les dispenser de fournir, comme le texte le prévoit actuellement, un indice rendant vraisemblable l'utilisation de l'œuvre.

Ensuite, nous devons nous pencher sur la question de la jurisprudence de l'originalité des œuvres. Un rapport du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (CSPLA) sur la question a été remis à la ministre de la

culture Roselyne Bachelot en 2020, et notre collègue Sylvie Robert a déposé une proposition de loi portant réforme de la preuve de l'originalité de l'œuvre en 2023.

Alors que l'originalité de leurs œuvres est déjà remise en cause par ailleurs, comment les artistes pourront-ils faire reconnaître l'utilisation de celles-ci par l'intelligence artificielle ?

En outre, il ne faut pas oublier le cas des artistes auteurs qui ne souhaitent pas que leurs œuvres alimentent les systèmes d'intelligence artificielle : quelles garanties pouvons-nous leur apporter ?

Quelles seront les conséquences économiques et financières de cette présomption d'utilisation ? Nous savons déjà que les organismes de gestion collective (OGC) et les syndicats de diffuseurs sont en négociation avec les entreprises d'intelligence artificielle pour obtenir compensation. Comment ces sommes seront-elles réparties entre les artistes auteurs, entre les artistes auteurs et les OGC et entre les artistes auteurs et leurs diffuseurs ?

Quels gages seront apportés pour que ne soient pas rémunérés de faux comptes d'artistes auteurs créés uniquement grâce à l'IA ? Selon Deezer, 85 % des écoutes de contenus créés à partir d'une IA sur sa plateforme sont frauduleux.

Madame la ministre, les débats qui ont eu lieu l'an dernier au sujet de la sécurité sociale des artistes auteurs et de la continuité des revenus ont montré l'existence de grandes tensions sociales entre artistes auteurs, OGC et diffuseurs.

Je reste pour ma part favorable à la mise en place d'une taxe ou d'une cotisation sociale permettant de rémunérer le travail déjà utilisé et l'utilisation à venir.

Bien que conscients de ses limites, les membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires sont favorables à cette proposition de loi, qui constitue une première avancée.

Mesdames les ministres, après vous avoir entendues, je peux même dire que j'y suis très favorable, et j'espère qu'elle cheminera jusqu'à l'Assemblée nationale avec le soutien plein et entier du Gouvernement.

Permettez-moi toutefois de rebondir sur vos propos : je ne vois pas en quoi ce texte pourrait être un frein à l'innovation. Peut-être ChatGPT vous a-t-il suggéré cette idée... (*Applaudissements sur des travées des groupes GEST et SER.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Fialaire. (*M. Bernard Buis applaudit.*)

M. Bernard Fialaire. Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, l'immixtion de l'intelligence artificielle générative dans la production et la diffusion culturelles nous oblige à une réflexion profonde sur nos modèles de protection.

Nous devons nous réjouir que notre culture européenne et en particulier française soit incluse dans les modèles d'IA, dans un monde menacé par une culture anglo-saxonne hégémonique. L'intérêt qui est porté à notre culture est une reconnaissance de sa portée universelle.

Ce qui n'est pas supportable, c'est l'exploitation de contenus culturels sans respect ni des droits d'auteur ni des droits voisins. La protection qu'offrent ces droits est issue d'une tradition bien codifiée depuis la Révolution française.

Dans une démocratie, il n'est pas acceptable que les titulaires de ces droits n'aient aucunement connaissance de la manière dont leurs œuvres sont exploitées par les fournisseurs et diffuseurs d'IA. Cette opacité entrave considérablement le respect de leurs droits.

Les fournisseurs d'IA, en étant les seuls à détenir les données relatives aux contenus utilisés, qui sont protégées par le secret des affaires et par la complexité technique des systèmes, dénaturent l'usage du droit de la propriété intellectuelle.

Dans le contexte de financiarisation de nos sociétés, la disproportion entre les revenus des créateurs et ceux des fournisseurs et diffuseurs d'IA est désormais choquante. Aussi convient-il de protéger les créateurs d'un usage indu de leurs œuvres par les exploitants de contenus culturels.

Il faut faire la distinction, parfois subtile, entre le fait de s'inspirer d'une œuvre, dans ses idées, ses mots, ses expressions – celles que j'utilise en m'adressant à vous m'ont été transmises par l'enseignement, les lectures et les œuvres auxquelles j'ai été confronté – et le fait de la copier et de l'exploiter à des fins mercantiles.

Les droits d'auteur et le respect de l'autorisation d'utilisation doivent être protégés. Les contenus culturels constituent l'une des mannes principales du développement des modèles d'IA, sans laquelle ils n'auraient pu atteindre leur niveau de performance actuel.

Les contenus générés par l'IA et résultant d'une exploitation sans autorisation ni rémunération peuvent entrer en concurrence directe avec les œuvres originales. Cela crée un risque de substitution et de déstabilisation du secteur culturel.

La suspicion d'utilisation de contenus culturels sans autorisation ni juste rémunération doit obtenir une réponse crédible.

Aussi, je salue cette proposition de loi de Laure Darcos, qui prolonge le travail qu'elle a mené avec Agnès Evren et Pierre Ouzoulias dans le cadre de la mission de contrôle sur l'intelligence artificielle et la création.

Par ailleurs, je comprends les raisons juridiques ayant conduit à substituer au terme d'« exploitation » celui d'« utilisation » dans le titre de la proposition de loi, même s'il est bien question d'exploiter des œuvres, dans l'acception commune de ce terme.

J'espère que cette simple présomption sera suffisamment efficace pour que les auteurs obtiennent des explications et, lorsque cela se justifie, des réparations.

Le groupe du RDSE votera ce texte sensible, qui affirme notre détermination à résister à l'emprise sans limite de l'IA sur notre espace culturel et à ceux qui en profitent. (*Applaudissements sur des travées des groupes SER, CRCE-K, GEST, RDPI et Les Républicains.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Catherine Morin-Desailly. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC.*)

Mme Catherine Morin-Desailly. Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, l'examen de cette proposition de loi, à laquelle j'ai pu apposer ma signature, ce dont je remercie vivement ses auteurs, nous permet aujourd'hui d'aborder un défi qui s'impose à nous d'une manière de plus en plus inexorable : la conciliation entre, d'un côté, la création humaine et l'édifice juridique patient-

ment construit pour la favoriser et la protéger, et, de l'autre, la puissance technologique de l'intelligence artificielle générative.

Ce texte, qui crée une présomption d'utilisation des contenus protégés pour l'entraînement des modèles d'IA, n'est pas seulement une nécessité juridique. Il représente une étape clef dans la construction d'un équilibre entre deux domaines que tout semble pour le moment opposer, mais qui pourraient – c'est ma conviction profonde – progresser de concert.

En tant qu'auteur de plusieurs rapports au nom de la commission des affaires européennes, je ne peux que saluer cette initiative issue du rapport d'information de mes collègues Laure Darcos, Pierre Ouzoulias et Agnès Evren intitulé *Création et IA : de la prédation au partage de la valeur*.

Cette proposition de loi parachève un effort de réflexion et de proposition que nous menons au Sénat depuis plusieurs années pour que l'innovation ne soit pas synonyme de spoliation.

Dès mars 2023, dans le rapport d'information pour un déploiement de l'intelligence artificielle conforme aux valeurs européennes, que j'ai corédigé, mes collègues et moi-même affirmions que le modèle européen de l'intelligence artificielle devait être un modèle de confiance. Nous soulignons alors que le règlement européen sur l'IA, l'*AI Act*, pionnier en la matière, devait impérativement garantir que les droits fondamentaux, et singulièrement le droit de propriété intellectuelle, ne soient pas sacrifiés sur l'autel de la compétition mondiale.

À l'époque, nous réclamions déjà que l'Union européenne ne subisse pas la loi des géants du numérique, mais qu'elle impose ses propres standards de civilisation.

Malgré l'adoption de ce règlement et l'important et remarquable travail du commissaire européen Thierry Breton et du Parlement européen, le compte n'y est pas tout à fait. En effet, nous constatons une persistance de l'opacité : les fournisseurs de modèles d'IA, la plupart du temps extra-européens, se sont engagés, de leur propre aveu, dans une course au moissonnage massif de données.

Or, comme Florence Blatrix Contat et moi-même l'avons souligné dans un rapport de mars 2025 sur une proposition de résolution européenne sur la souveraineté numérique européenne, celle-ci ne se limite pas aux infrastructures, au *cloud* ou aux semi-conducteurs. Elle est intrinsèquement liée à notre capacité de protéger nos contenus, notre langue et notre création.

Si nous laissons nos œuvres alimenter gratuitement des machines qui finiront par concurrencer nos propres artistes, nous organisons méthodiquement notre propre effacement culturel.

Plus récemment, comme vient de le rappeler Karine Daniel, la commission des affaires européennes du Sénat a adopté le 14 mai 2025, sur notre proposition à toutes les voix, un avis politique crucial adressé à Bruxelles concernant le code de bonnes pratiques en matière d'IA à usage général. Les conclusions de ce texte peuvent irriguer notre débat du jour.

Nous y dénonçons une asymétrie d'information insupportable : à ce jour, les créateurs, qu'ils soient écrivains, musiciens, journalistes ou photographes, se heurtent à une boîte noire. Comment prouver qu'une œuvre ou un article de journal a servi à entraîner un modèle si le développeur refuse de fournir la liste de ses sources ?

Sur ce point, la présente proposition de loi intervient de manière salutaire. En créant une présomption d'utilisation, nous rééquilibrions la charge de la preuve. C'est une mesure de bon sens et de justice, puisqu'il est matériellement impossible pour un auteur de s'introduire dans les serveurs des géants de la tech pour vérifier si ses droits ont été respectés. Il appartient à ces entreprises de démontrer la licéité de leurs bases de données.

Dans notre avis politique de mai 2025, nous avons été extrêmement précises sur les exigences de transparence. Nous avons demandé avec force que le résumé des données d'entraînement comprenne, *a minima*, la liste des URL consultées et la date de la collecte des données. C'est le seul moyen d'assurer une transparence effective.

Par ailleurs, nous devons nous montrer vigilants face aux arguments qu'on nous oppose. On nous parle souvent du secret des affaires, mais les entreprises d'IA usent et abusent de ce bouclier.

Comme nous l'avons écrit dans nos travaux, si l'architecture d'un algorithme peut relever du secret industriel, les données utilisées pour le nourrir sont quant à elles le fruit du travail d'autrui. La transparence sur les sources n'est donc pas une menace pour l'innovation, c'est la condition *sine qua non* de l'acceptabilité sociale de l'IA.

J'ajoute un point important, que nous avons soulevé en commission : nous nous opposons fermement à toute forme de traitement différencié, qui accorderait des dérogations de transparence à certaines entreprises sous prétexte de souplesse. Le règlement européen ne prévoit aucune exception de ce type.

La protection du droit d'auteur doit être universelle ; elle ne saurait varier en fonction de la taille de l'entreprise qui utilise le contenu. Le pillage reste le pillage, qu'il soit commis par une start-up ou par une multinationale !

Mesdames les ministres, mes chers collègues, cette proposition de loi est la digne héritière de la tradition juridique française.

M. Pierre Ouzoulias. Très bien !

Mme Catherine Morin-Desailly. De Beaumarchais à nos jours, la France a toujours été à l'avant-garde de la protection des créateurs. En adoptant ce texte, nous ne faisons pas que protéger des revenus. Nous protégeons la liberté de création, mais aussi, il convient de le souligner, le pluralisme de l'information, sans lequel il ne peut y avoir de démocratie.

Finalement, le texte que nous examinons aujourd'hui est simplement un outil d'exécution nationale du cadre réglementaire numérique de l'Union. Sans le modifier en rien, il confère enfin au principe d'*opt-out* prévu par la directive Droit d'auteur une réelle effectivité.

Il faut en effet être réalistes : le droit de s'opposer à l'utilisation de ses œuvres est purement théorique si l'on ne sait même pas qu'elles ont été aspirées.

Il est temps de sortir d'une forme de naïveté technologique. L'intelligence artificielle est un outil formidable, à condition de ne pas être prédatrice. Elle doit se construire avec les créateurs, et non contre eux.

En imposant la transparence et en facilitant la preuve par cette présomption, nous favorisons en réalité une innovation plus saine, plus durable et plus éthique. Aussi appelons-nous de nos vœux depuis 2023 une IA dite de confiance.

En conclusion, je tiens à réaffirmer que la souveraineté numérique de la France et de l'Europe passe par la défense de son intelligence humaine. Ce texte est une pierre essentielle à l'édifice d'une régulation vertueuse qui doit s'accompagner d'une politique industrielle volontariste à l'échelle nationale et européenne.

Sans cela, les entreprises américaines et chinoises nous imposeront leur vision du monde, car, il faut le dire, une guerre cognitive est en train de se jouer, dans laquelle la culture occupe une place particulière.

Aussi, le groupe Union Centriste votera avec enthousiasme cette proposition de loi, qui envoie le signal que la France n'entend pas laisser sa culture être diluée dans des statistiques algorithmiques ni uniformisée dans des contenus artificiellement créés. Nous devons cette sécurité juridique à tous les acteurs et actrices de nos industries culturelles et créatives, mais également de nos médias écrits et audiovisuels.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à soutenir ce texte très utile, qui fait honneur à notre Haute Assemblée. (*Applaudissements sur des travées des groupes UC, Les Républicains, SER et CRCE-K, ainsi qu'au banc des commissions.*)

M. Pierre Ouzoulias. Bravo !

Mme la présidente. La parole est à Mme Vanina Paoli-Gagin.

Mme Vanina Paoli-Gagin. « À nulle époque, l'artiste ne fut moins protégé ; jamais l'artiste n'a été individuellement si peu de chose. [...] Réunissons-nous donc, non pas pour l'intérêt de la chose écrite, mais pour la majesté de la pensée. »

Madame la présidente, mesdames les ministres, mes chers collègues, Honoré de Balzac lançait cette alerte pour la protection des droits des auteurs en 1834. Il reprenait le flambeau de Beaumarchais, qui avait mené ce combat quelques décennies auparavant.

Ce combat a retrouvé toute sa vigueur face aux défis sans précédent auxquels sont actuellement confrontés les créateurs à l'ère de l'intelligence artificielle générative. La question qui se pose à nous, mes chers collègues, est la suivante : la culture doit-elle rester un marqueur civilisationnel et participer activement à notre souveraineté cognitive ?

La proposition de loi que nous examinons s'inscrit dans l'actualité historique de ce siècle. Elle ouvre un débat essentiel et apporte une réponse intéressante à l'évolution rapide de nos technologies et, surtout, de nos usages.

Je tiens donc à saluer l'important travail transpartisan conduit par Laure Darcos, qui prolonge les apports de la mission de contrôle qu'elle a menée avec Agnès Evren et Pierre Ouzoulias, dont les conclusions ont été rendues en juillet 2025.

Dans leur rapport d'information, nos collègues constataient un déséquilibre croissant entre les fournisseurs de modèles d'intelligence artificielle et les titulaires de droits d'auteur, au détriment de ces derniers. En effet, l'IA générative repose par nature sur l'exploitation de volumes considérables de contenus et elle est guidée par la doctrine juridique américaine du *fair use*, c'est-à-dire de l'usage loyal.

Dans de nombreux cas, ces contenus sont protégés par un droit de propriété incorporelle – je rappelle que celui-ci est exclusif et opposable *erga omnes* – et sont utilisés sans que leurs auteurs aient été consultés, informés ni même rémunérés en contrepartie de cet usage.

De la directive du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique découle un mécanisme de protection. Par défaut, les fouilles de données non expressément interdites par les ayants droit sont autorisées. Or le *text and data mining – excuse my French...* (*Sourires.*) – ne doit pas faire rimer moissonnage avec pillage.

Les mesures d'exécution et de sanction ayant été confiées aux États membres, la proposition de loi a vocation à rendre effective la propriété incorporelle pour remédier à cette asymétrie. À cet effet, elle inverse la charge de la preuve en établissant une présomption légale d'utilisation des contenus protégés.

Le Conseil d'État nous a bien confirmé que ces dispositions ne posaient pas de difficultés juridiques. Toutefois, cette présomption réfragable rend difficile l'apport de la preuve d'un fait négatif. Les notions d'« indice afférent au développement ou au déploiement du système » et de « vraisemblance » peuvent ouvrir la voie à des contentieux fondés sur des éléments de preuve indirecte.

En outre, le régime probatoire proposé ne doit pas avoir pour effet de freiner l'innovation française et le développement de systèmes d'IA compétitifs.

En cela, la présomption d'usage ne saurait être pensée comme un outil contentieux, car nous savons très bien qui seraient les gagnants de ce petit jeu très long et très coûteux. Elle doit plutôt être considérée comme un élément structurant d'un futur marché de la donnée culturelle, qui pourrait être étendu à l'échelle de l'Europe par son effet incitatif et prophylactique.

La France, forte de son héritage protecteur en matière de propriété intellectuelle et de son écosystème numérique ultradynamique, pourrait être à l'avant-garde d'un tel mouvement.

À titre personnel, afin de sortir de l'impasse qui oppose auteurs et développeurs-concepteurs, ma conviction est que les systèmes d'IA doivent être alignés techniquement et éthiquement par construction. Leur « explicabilité » est un impératif démocratique.

C'est en partie l'objet de la mission qui m'a été confiée par le Premier ministre auprès de vous, madame la ministre Le Hénanff. Notre objectif est de faire émerger une filière industrielle de l'alignement des systèmes d'IA, notamment *via* l'adoption de standards, pour que leur comportement effectif soit conforme aux intentions des donneurs d'ordre et à nos valeurs.

La protection de la propriété incorporelle pourrait tout à fait être un cas d'usage pertinent pour rendre les données traçables et leur utilisation mesurable, car construire un marché opérant et équitable implique d'abord de l'objectiver.

À notre sens, cette proposition de loi va dans le sens du droit européen, qui appelle à davantage de transparence afin d'éclairer le fonctionnement de ce qui s'apparente souvent à une boîte noire, sans ajouter de complexité juridique.

Mes chers collègues, vous avez cité le rapport Voss, ainsi que l'*AI Act* qui obligera à partir d'août prochain les fournisseurs de modèles d'IA à risque limité à mettre à disposition du public un résumé suffisamment détaillé des contenus utilisés pour l'entraînement de leur modèle. L'*AI Act* est un règlement de conformité : il dit quoi respecter, mais pas comment nous assurer que les intelligences artificielles adoptent un comportement respectueux.

Cette proposition de loi ouvre la voie au dialogue. La réponse doit être nuancée et pragmatique. Opposer régulation et innovation ne rime à rien. C'est non seulement clivant, mais aussi anachronique.

Un cadre protecteur pour les titulaires de droits laissant aux acteurs de l'IA la capacité de poursuivre leur développement est possible. C'est à nous de le dessiner.

Mme la présidente. Il faut conclure !

Mme Vanina Paoli-Gagin. L'ensemble des membres du groupe Les Indépendants soutiennent cette proposition de loi et la voteront avec joie. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

Mme la présidente. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'INSTAURATION D'UNE PRÉSOMPTION D'UTILISATION DES CONTENUS CULTURELS PAR LES FOURNISSEURS D'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Article unique

- ① I. – Le code de la propriété intellectuelle est ainsi modifié :
- ② 1° La section 1 du chapitre I^{er} du titre III du livre III de la première partie est complétée par un article L. 331-4-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 331-4-1.* – Sauf preuve contraire, dans toute contestation en matière civile, l'œuvre ou l'objet protégé par un droit d'auteur ou par un droit voisin, au sens du présent code, est présumé avoir été utilisé par le fournisseur du modèle ou du système d'intelligence artificielle, dès lors qu'un indice afférent au développement ou au déploiement de ce système ou au résultat généré par celui-ci rend vraisemblable cette utilisation. » ;
- ④ 2° (*nouveau*) À la fin du 1° de l'article L. 811-1-1, les mots : « loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique » sont remplacés par les mots : « loi n° ... du ... relative à l'instauration d'une présomption d'utilisation des contenus culturels par les fournisseurs d'intelligence artificielle. »
- ⑤ II (*nouveau*). – Le 1° du I du présent article est applicable aux instances en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sous réserve des décisions passées en force de chose jugée.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Ouzoulias, sur l'article.

M. Pierre Ouzoulias. Mesdames les ministres, j'ai senti – mais je ne demande qu'à être démenti – une légère discorde entre vous deux. (*M. Stéphane Piednoir ironise.*)

Madame la ministre de la culture, vous l'avez dit avec force : vous défendez avec nous le principe du droit d'auteur et vous considérez, également avec nous, qu'aujourd'hui son respect passe par de nouvelles négociations. Nous sommes entièrement d'accord sur ce point, le contentieux n'est que l'ultime recours.

M. Max Brisson. Tout à fait !

M. Pierre Ouzoulias. Madame la ministre déléguée chargée de l'intelligence artificielle et du numérique, je suis au regret de vous le dire, vous avez répété un discours que nous entendons *ad satietatem* : les plateformes ne sachant pas précisément ce qu'elles ont moissonné ou chauté, il ne faudrait

pas faire peser sur elles un risque juridique lié à leur stratégie du « pas vu, pas pris ». Pour reprendre une expression employée par d'autres orateurs, ces plateformes auraient moissonné à l'insu de leur plein gré! (*Sourires.*)

Dans cette hypothèse, c'est l'État français qui supporterait le risque juridique, et pour cause: la réglementation européenne le place dans l'obligation de garantir l'efficacité du droit d'auteur.

La France peut être condamnée pour incompétence négative, faute d'avoir suffisamment défendu le droit d'auteur. L'insécurité juridique existe donc bel et bien, et c'est sur le gouvernement français qu'elle pèse. Or ce que nous voulons faire aujourd'hui, avec cette proposition de loi, c'est précisément lever le risque juridique auquel il est soumis.

Mme la présidente. L'amendement n° 2, présenté par Mme de Marco, est ainsi libellé:

Alinéa 3

Après les mots:

preuve contraire

insérer les mots:

ou sauf disposition sociale ou fiscale tendant à compenser la perte de revenus pour les artistes auteurs induite par le recours à l'intelligence artificielle

La parole est à Mme Monique de Marco.

Mme Monique de Marco. L'adoption de cette proposition de loi va entraîner des négociations entre les acteurs de l'intelligence artificielle et tout l'écosystème de la culture, afin que l'utilisation des œuvres par l'IA puisse être rémunérée. C'est précisément l'un des objectifs de ce texte.

Je rappelle qu'en 2025 le Sénat a eu, à deux reprises, l'occasion de débattre des artistes auteurs. Tout d'abord, l'article 8 de la dernière loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) a réformé la gouvernance, jusqu'à présent catastrophique, de la sécurité sociale des artistes auteurs. Ensuite, nous avons examiné la proposition de loi visant à garantir la continuité des revenus des artistes auteurs. Dans ce cadre, l'instauration d'une taxe sur l'intelligence artificielle a été proposée, le but étant de financer une assurance chômage pour les intéressés.

Dans le rapport qu'elles ont consacré à la mise en place d'une continuité de revenu pour les artistes auteurs, deux de nos collègues députées ont également fait le lien entre continuité des revenus et intelligence artificielle.

Madame la ministre de la culture, il est urgent d'agir. Beaucoup d'artistes auteurs dénoncent aujourd'hui la faiblesse de leurs rémunérations et les modalités de répartition opaques des droits d'auteur par les organismes de gestion collective. Ils demandent, en outre, l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi de nos collègues Sylvie Robert et Laure Darcos relative au contrat d'édition, pour l'établissement d'un revenu minimum garanti non amortissable.

Légiférer sur l'utilisation des œuvres par l'IA sans se poser les questions de la rémunération et de la répartition de la valeur, c'est se cantonner dans un raisonnement purement abstrait. À mon sens, ces sujets sont le nerf de la guerre.

Aussi, notre amendement vise à renforcer la transparence des négociations à venir, en précisant que les modalités de rémunération devront être fixées par la loi, que cette rétribution soit assurée *via* une taxe ou par une cotisation sociale.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission?

Mme Laure Darcos, rapporteure. Nous avons déjà abordé ce sujet ce matin en commission.

Chère collègue, je vous le répète, même si de telles considérations sont nécessairement frustrantes pour notre travail de parlementaires: la rédaction de cet article unique a été pesée au trebuchet et le Conseil d'État l'a validée ainsi.

D'ailleurs, le périmètre de l'article 45 a été restreint, car nous devons suivre une ligne de crête.

J'ajoute que nous avons mené de longues discussions avec les ayants droit: il convenait d'obtenir le plus petit dénominateur commun, ces dispositions devant être applicables à l'ensemble des secteurs culturels.

Au travers de cet amendement, vous nous demandez à présent d'aller un peu plus loin pour certains secteurs culturels. Or, en procédant ainsi, l'on déséquilibrerait nécessairement le présent texte.

D'une part, rien ne garantit qu'un tel dispositif assurerait des niveaux de compensation suffisants. S'il s'agit d'une somme forfaitaire et non de contrats de licence négociés, les titulaires de droits risquent d'être lésés.

D'autre part, une dérogation financière au principe de présomption introduirait une certaine confusion, dans la mesure où cette proposition de loi se limite au terrain procédural. Notre but, en l'occurrence, n'est pas de régler la question du partage de la valeur.

Quoi qu'il en soit, je vous remercie d'appeler l'attention sur notre proposition de loi relative aux contrats d'auteur: nous espérons nous aussi voir ce texte bientôt inscrit à l'ordre du jour.

Pour les raisons indiquées, la commission demande le retrait de cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement?

Mme Catherine Pégard, ministre. Madame la sénatrice, vous plaidez en faveur de dispositifs alternatifs de rémunération de la création, qu'ils soient sociaux ou fiscaux.

Il me semble que nous devons, au contraire, faire en sorte que les outils censés protéger les droits d'auteur soient pleinement appliqués: eux seuls sont à même de garantir aux créateurs une rémunération satisfaisante.

J'en appelle donc – je le répète – à la mise en place d'un cadre de discussion sérieux entre les acteurs de l'IA et les titulaires de droits, plutôt qu'à une réforme profonde du cadre juridique actuel.

À l'instar de Mme la rapporteure, je vous prie en conséquence de bien vouloir retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la présidente. Madame de Marco, l'amendement n° 2 est-il maintenu?

Mme Monique de Marco. Oui!

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. L'amendement n° 1, présenté par Mme de Marco, est ainsi libellé:

Alinéa 3

Remplacer les mots:

dès lors qu'un indice afférent au développement ou au déploiement de ce système ou au résultat généré par celui-ci rend vraisemblable cette utilisation

par les mots :

pour le développement, le déploiement de ce modèle ou système ou la génération d'un résultat

La parole est à Mme Monique de Marco.

Mme Monique de Marco. Mes chers collègues, mettons-nous un instant à la place d'un artiste auteur cherchant à faire valoir ses droits auprès de géants de l'intelligence artificielle.

Au-delà de son intérêt stratégique dans des négociations dont je ne néglige pas l'importance, cette proposition de loi a vocation à offrir un cadre législatif auquel les juges pourront se référer. Elle instaure ainsi une présomption simple pour que les artistes auteurs et leurs ayants droit puissent facilement faire reconnaître l'utilisation des œuvres par les systèmes d'intelligence artificielle.

Cette disposition suppose que les artistes auteurs aient les moyens d'agir en justice. Or, selon les données de l'Urssaf Limousin, 60 % d'entre eux déclarent un revenu inférieur au Smic.

Il va sans dire que, face à eux, les géants du numérique pourront mobiliser des armées d'avocats.

Au-delà de cette limite matérielle, je m'interroge quant à la mise en œuvre concrète d'une telle présomption. Qu'en est-il, en particulier, de la nécessité de produire un indice rendant vraisemblable l'utilisation de l'œuvre ?

Dans son avis du 19 mars dernier, le Conseil d'État considère que cet indice pourra être constitué de « plusieurs éléments de faits », parmi lesquels l'analyse de réponses générées, des expertises techniques ou encore des rapports scientifiques, ce qui ressemble fort à un commencement de preuve. Tel n'est pas le cas pour d'autres présomptions.

Cette mention me semble atténuer considérablement la force de la présomption que les auteurs du présent texte entendent instaurer. Dans l'intérêt des artistes auteurs, je propose donc de supprimer l'obligation de produire des indices.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laure Darcos, rapporteure. Ma chère collègue, la simplification que vous proposez par le biais de cet amendement aurait pour effet de déséquilibrer le dispositif élaboré. Pis encore, en contrevenant au principe encadrant le droit à un procès équitable, elle le rendrait inconstitutionnel.

Le Conseil d'État, qui me semble assez qualifié pour se prononcer sur un tel sujet, nous a confirmé que les termes « indice » et « vraisemblable » étaient en l'occurrence judicieux.

Aussi, la commission vous prie de bien vouloir retirer cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne Le Hénanff, ministre déléguée. Madame la sénatrice, le dispositif que vous proposez semble effectivement disproportionné, faute de gradation.

En outre, le terme « vraisemblable » a l'avantage d'apporter une nuance : en le retirant, on ferait porter l'entière responsabilité sur les acteurs de l'IA.

En conséquence, je vous demande à mon tour de retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à Mme Karine Daniel, pour explication de vote.

Mme Karine Daniel. Nous n'avons pas voté l'amendement précédent et nous ne voterons pas non plus celui-ci, car il convient selon nous de respecter le travail subtil et approfondi mené par Laure Darcos, en lien avec nos nombreux interlocuteurs institutionnels.

Toutefois, je saisis l'occasion que nous offre la présence, pour la première fois en séance publique, de la ministre de la culture pour attirer l'attention du Gouvernement sur un enjeu sur lequel nous insistons beaucoup au sein de notre commission : il s'agit des équilibres économiques devant être trouvés, globalement, pour le secteur culturel et pour celui de l'information.

Cette proposition de loi représente bien sûr une grande avancée. Elle nous permet d'envoyer un signal fort face à un important enjeu de régulation. Mais, évidemment, elle ne résoudra pas tous les problèmes. Ainsi, l'examen du présent texte ne saurait nous dispenser de réfléchir aux modèles économiques dont il s'agit, où se mêlent des enjeux de politiques publiques et de rémunération de droit privé.

Les secteurs de la culture et des médias doivent trouver leur modèle de rémunération et, au-delà, leur modèle économique. Il s'agit d'un enjeu à la fois économique et démocratique.

J'ajoute que nous sommes face à une question d'égalité et que nous devons assurer la reconnaissance de secteurs qui font notre force, non seulement en termes économiques par des euros sonnants et rébuchants, mais aussi par le développement de ce que les Anglo-Saxons nomment le *soft power* – autrement dit, l'influence.

Nous ne devons pas oublier tout cela lors des débats que nous ne manquerons pas, à l'avenir, de consacrer à ces sujets. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. L'amendement n° 3, présenté par Mme de Marco, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Le caractère non original de l'œuvre ne peut faire obstacle à cette présomption.

La parole est à Mme Monique de Marco.

Mme Monique de Marco. Ce dernier amendement tend, comme le précédent, à simplifier la procédure visant à reconnaître l'utilisation d'une œuvre par l'IA.

Nous entendons ainsi préciser que le caractère non original de l'œuvre ne peut faire échec aux demandes de reconnaissance de l'utilisation par l'intelligence artificielle.

Depuis plusieurs années s'est développée, au sujet de l'originalité de l'œuvre, une jurisprudence que les artistes auteurs contestent vivement. Je vous renvoie, à cet égard, à un rapport remis en 2020 à Roselyne Bachelot, alors ministre de la culture.

Revenant sur l'évolution de la jurisprudence de la preuve de l'originalité de l'œuvre, les rédacteurs de ce rapport observent que, « même pour des œuvres dont l'originalité semble pourtant indiscutable, la démonstration d'originalité est loin d'être aisée ». Bien sûr, ce sont les auteurs qui pâtissent de cette difficulté, dont bénéficient à l'inverse les contrefacteurs.

Le même rapport précise que les œuvres concernées par les exploitations dites de masse, telles que les photographies, sont les plus touchées.

Mes chers collègues, afin que les entreprises de l'intelligence artificielle ne puissent se prévaloir de tels motifs à l'encontre des artistes auteurs, je vous propose d'ajouter cette mention explicite dans la loi. Ce faisant, nous agissons dans l'intérêt des artistes auteurs, qui sont économiquement la partie la plus vulnérable, face à des entreprises aujourd'hui cotées en bourse.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laure Darcos, rapporteure. Ma chère collègue, l'originalité des œuvres est un sujet de droit d'une réelle importance, mais cette notion est loin de faire l'objet d'un consensus. Or le présent texte énonce une règle de droit procédural et n'a pas vocation à trancher ce débat de fond.

Notre collègue Sylvie Robert a déposé une proposition de loi en ce sens, et je l'en remercie tout particulièrement. Nous avons eu l'occasion d'évoquer ensemble ces questions, sur lesquelles le ministère de la justice, notamment, a manifesté certaines réserves. Mme Robert elle-même a admis que l'originalité des œuvres ne devait pas être mentionnée dans le présent texte, car il convenait d'éviter certains blocages.

Aussi, la commission demande le retrait de cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Catherine Pégard, ministre. Pour les raisons invoquées par Mme la rapporteure, le Gouvernement émet à son tour un avis défavorable.

Mme la présidente. Madame de Marco, l'amendement n° 3 est-il maintenu ?

Mme Monique de Marco. Oui, je le maintiens, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Vote sur l'ensemble

Mme la présidente. Je vais mettre aux voix l'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi.

Je rappelle que le vote sur l'article vaudra vote sur l'ensemble de la proposition de loi.

La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Laure Darcos, rapporteure. Mesdames les ministres, avant tout, je tiens à vous remercier de votre présence conjointe au banc du Gouvernement, laquelle revêt une grande valeur symbolique pour tous les acteurs concernés.

Madame la ministre de la culture, j'ai cru comprendre que vous souhaitiez la reprise des négociations. *(Mme la ministre le confirme.)* Nous serons à vos côtés pour mener ce travail : il est temps que tous les interlocuteurs se parlent et négocient.

Madame la ministre déléguée, je note que vous avez reçu nombre d'acteurs concernés par les questions évoquées ce soir, notamment les ayants droit. Je suis sûre que vous serez favorable à la reprise du dialogue. Pour ma part, je n'ajoute qu'un bémol aux propos que vous avez tenus à la tribune : cette proposition de loi peut, en parallèle, être votée conforme par l'Assemblée nationale et donc adoptée définitivement. Ces deux ambitions ne sont pas incompatibles.

Je ne doute pas de votre force de conviction devant les commissaires européens, mais l'examen en cours du paquet omnibus relatif au paquet numérique ne pourra que ralentir les négociations dont nous parlons. Or on ne peut pas laisser faire pendant encore deux ou trois ans : il n'est pas possible d'attendre si longtemps.

Nous sommes écoutés par de nombreux pays, européens comme extra-européens. Je suis persuadée que la Commission européenne et les fournisseurs d'IA le savent. Nombre de nos voisins attendent l'adoption de ce véhicule législatif pour pousser la Commission européenne à agir en ce sens.

Nous avons attendu cinq ans avant que la directive Droit d'auteur soit enfin adoptée...

Mme Catherine Morin-Desailly. C'est vrai !

Mme Laure Darcos, rapporteure. Nous ne pouvons pas laisser ce pillage industriel se poursuivre encore plusieurs années. J'espère donc que notre proposition de loi sera très vite inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Ouzoulias, pour explication de vote.

M. Pierre Ouzoulias. Mes chers collègues, avant que nous ne procédions au vote de cette proposition de loi, je tiens à vous rappeler deux chiffres : en France, les industries culturelles et créatives représentent un chiffre d'affaires de 100 milliards d'euros et 1 million de personnes travaillent dans ce secteur.

La France a perdu beaucoup de ses industries. Nous en payons aujourd'hui le prix économique, social et politique. Il ne faudrait pas que nos industries culturelles disparaissent à leur tour.

Ne soyons pas iréniques : ce qui est engagé aujourd'hui, c'est une guerre géostratégique, par laquelle les Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) veulent s'emparer de la création européenne tout entière. Nous en sommes là.

Or les forces en présence sont manifestement inégales. Les Gafam vont investir plus de 600 milliards de dollars dans l'intelligence artificielle pour la seule année 2026. Nos champions français et européens ne le feront pas : je le regrette vivement. Mais, demain, l'éthique et le respect des libertés individuelles pourraient devenir des avantages concurrentiels au profit des entreprises françaises et européennes. Il me plaît de souligner que, pour une fois, le respect du droit pourrait être un avantage concurrentiel.

Mme la présidente. La parole est à M. Max Brisson, pour explication de vote.

M. Max Brisson. Cette proposition de loi est un texte comme on les aime au Sénat.

Il s'agit tout d'abord d'une œuvre largement transpartisane. Au Sénat, nous avons l'habitude de travailler collectivement sur les sujets qui rassemblent, et la liste des auteurs de cette proposition de loi en témoigne. Merci à Laure Darcos, Agnès Evren et Pierre Ouzoulias d'avoir élaboré le présent texte.

Il s'agit ensuite d'un travail de fond. Les auteurs de cette proposition de loi ont mené de nombreuses auditions et soigneusement posé leur sujet.

Il s'agit, enfin, d'un travail pionnier. La France, historiquement, a joué un rôle précurseur dans la protection de la création en général et des œuvres en particulier. Dans ce domaine, elle a montré l'exemple à l'Europe et au monde démocratique dans son ensemble.

Si cette proposition de loi est tant attendue, c'est parce qu'elle s'inscrit dans le droit fil du travail précurseur accompli pour protéger les artistes, pour protéger les créateurs. Je me réjouis d'autant plus qu'elle soit née ici, au Sénat, et plus précisément au sein de notre commission de la culture, dans cet esprit collectif que nous aimons particulièrement, cher président Lafon.

Je le confirme, il y a urgence, car le pillage continue. Or j'ai quand même l'impression que, lorsqu'on fait preuve d'un peu de fermeté, ceux qui jusqu'alors disaient « non » viennent s'asseoir à la table des négociations.

M. Pierre Ouzoulias. Exactement !

M. Max Brisson. Cher Pierre Ouzoulias, je n'ose croire qu'il y ait, sur ce sujet, une quelconque divergence au sein du Gouvernement. (*Sourires.*) Le discours de Mme Pégard me semble être le bon.

Madame Le Hénanff, nous vous retrouvons au banc du Gouvernement semaine après semaine...

Mme Anne Le Hénanff, ministre déléguée. Et ce n'est pas fini ! (*Sourires.*)

M. Max Brisson. Je suis confus des difficultés que vous cause le Sénat, mais je suis certain que nous finirons par nous retrouver. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

M. Pierre Ouzoulias. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Catherine Morin-Desailly, pour explication de vote.

Mme Catherine Morin-Desailly. Une fois de plus, je tiens à saluer l'excellente initiative de nos collègues auteurs du présent texte et le travail accompli au sein de notre commission. Il est important que nous allions exposer nos conclusions à Bruxelles.

Au sein des commissions des affaires européennes des deux assemblées, nous sommes un certain nombre à travailler sur les sujets du numérique et de l'intelligence artificielle. Nous examinons, à ce titre, les différents règlements applicables. Or nous avons déjà été conviés par trois fois à participer, avec nos homologues européens, aux réflexions relatives à l'application des textes de régulation du numérique, notamment du règlement IA. Karine Daniel et moi-même nous rendrons encore à Bruxelles la semaine prochaine dans le cadre de ces travaux.

À l'évidence – ces invitations répétées en témoignent –, l'application des règlements en question n'est pas si simple qu'il y paraît. C'est bien pourquoi il faut organiser des rencontres où les différents points de vue peuvent s'exprimer.

La France peut, une fois de plus, être fer de lance. Elle peut sensibiliser ses voisins européens, les convaincre que l'on peut faire encore mieux et aller encore plus loin. Certes, au titre du paquet omnibus, certains seront sans doute tentés de revenir en arrière, mais nous saurons faire preuve de vigilance.

La France s'honorera de poursuivre ce travail. Dans nombre d'assemblées internationales – je pense notamment à l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) –, nous sommes toujours observés et attendus, qu'il s'agisse des droits d'auteur, des droits voisins, de la liberté de création ou de l'exception culturelle, qui sert notamment la francophonie.

Encore bravo aux auteurs du présent texte d'avoir mis un sujet si essentiel sous le feu des projecteurs !

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. À mon tour, je tiens à remercier les trois auteurs de cette proposition de loi, déposée à la suite de l'excellent rapport de la mission d'information qu'ils avaient eux-mêmes pilotée.

Mesdames les ministres, nous pouvons le comprendre, vous avez à cœur de préserver l'écosystème français de l'IA, à savoir ses trente licornes, parmi lesquelles Mistral, que vous avez cité.

Toutefois, derrière l'IA, nous voyons aussi et surtout OpenAI, Google ou encore Meta, dont la puissance financière est sans commune mesure avec celle des acteurs français. En voulant protéger nos acteurs nationaux à tout prix, on donne un avantage concurrentiel considérable aux entreprises américaines et chinoises qui seront, demain, les leaders de l'intelligence artificielle. (*M. Pierre Ouzoulias acquiesce.*)

Il nous semble possible d'aider l'écosystème français de manière différente sans renoncer pour autant à défendre les droits d'auteur.

C'est tout l'enjeu du présent texte, qui n'est évidemment qu'une étape. Nous n'avons pas la prétention de résoudre tous les problèmes qui se posent dans ce domaine. Cela étant, depuis que cette première pierre a été posée, depuis que cette proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour du Sénat, nous observons que les choses bougent – enfin – un peu.

M. Pierre Ouzoulias. Exactement !

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. Voilà des mois que les ayants droit réclamaient vainement la reconnaissance des droits d'auteur par les entreprises de l'IA. Comme par hasard, depuis que le présent texte a été inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée, le président de Mistral a signé une tribune. (*Mme la ministre déléguée le confirme.*) En parallèle, les Gafam ont fait circuler toute une série de notes exposant leur position au sujet des droits d'auteur.

Nous avons bien entendu la position du Gouvernement : il va sans dire que nous sommes favorables au dialogue qu'il souhaite instaurer. Nous faisons nôtre votre préoccupation. En revanche, nous ne sommes pas dupes. Ces grandes entreprises n'accepteront le dialogue que si nous suspendons au-dessus d'elles une épée de Damoclès.

Mme Laure Darcos, rapporteure. Bien sûr !

M. Max Brisson. Très bien !

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. Mesdames les ministres, sans un cadre normatif contraignant, qu'il soit français ou européen, vous n'obtiendrez rien, nonobstant vos grandes qualités respectives. Vous n'obtiendrez rien par le pur dialogue. Il faudrait être bien naïf pour espérer que ces gens viendront spontanément autour de la table pour partager un peu de la valeur qu'ils accumulent.

Nous avons besoin de la loi française et de la réglementation européenne. C'est bien pourquoi nous vous prions de ne freiner en rien la suite du processus législatif. (*Marques d'approbation sur les travées du groupe CRCE-K.*) Bien au contraire, nous demandons au Gouvernement d'assurer l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de ce texte, qui vous aidera dans la poursuite du dialogue que vous appelez de vos vœux. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, l'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi relative à l'instauration d'une présomption d'utilisation des contenus culturels par les fournisseurs d'intelligence artificielle.

(La proposition de loi est adoptée à l'unanimité.) – (Applaudissements.)

6

COMMUNICATION D'AVIS SUR DES PROJETS DE NOMINATION

Mme la présidente. En application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, ainsi que de la loi organique et de la loi ordinaire du 23 juillet 2010 prises pour son application, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un avis favorable, par vingt-trois voix pour et huit voix contre, à la nomination de M. Christophe Lecourtier aux fonctions de directeur général de l'Agence française de développement (AFD).

En outre, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable, par vingt-six voix pour et sept voix contre, à la nomination de M. François Jacq aux fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales (Cnes).

7

ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE L'EXPLOITATION DES RIP PAR UN MÉCANISME DE PÉRÉQUATION

ADOPTION
D'UNE PROPOSITION DE LOI
DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, à la demande du groupe Les Républicains, de la proposition de loi visant à garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique par un mécanisme de péréquation, présentée par M. Patrick Chaize et plusieurs de ses collègues (proposition n° 210, texte de la commission n° 503, rapport n° 502).

Discussion générale

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à M. Patrick Chaize, auteur de la proposition de loi. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. Patrick Chaize, auteur de la proposition de loi. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous devrions hisser fièrement notre pavillon. En effet, dans la course autour du monde de la société du gigabit voulue par Bruxelles, la France occupe une position de leader européen en matière de connectivité filaire.

Cette performance, notre pays la doit avant tout à l'engagement résolu et constant de ses collectivités territoriales. Grâce aux réseaux d'initiative publique, les RIP, chaque citoyen, chaque entreprise bénéficie aujourd'hui d'un accès à la fibre optique, où qu'il réside et quelles que soient les contraintes économiques liées à l'aménagement du territoire.

C'est en tout cas la situation en zone rurale, parce qu'ici, à Paris même, après vingt ans de déploiement par les seuls opérateurs privés, près de 100 000 logements et locaux professionnels ne peuvent toujours pas accéder à la fibre optique. Bonjour la galère !

Ces beaux navires que sont nos réseaux publics de fibre optique doivent faire face à de nombreux écueils. Enjeux de résilience face au changement climatique, nouvelles exigences de souveraineté et de frugalité : ces défis, nous les relevons avec une détermination sans faille, mais que faire face aux naufrageurs ?

À mesure que s'avance l'exploitation, de nouveaux récifs apparaissent. Je ne les citerai pas tous, car les coûts de maintenance et de vie du réseau montent et se diversifient. En outre, la Cour des comptes en a déjà fait l'inventaire. Changements de contexte réglementaire et de choix technologiques ; construction de tronçons entiers de génie civil pour rendre éligibles de nouveaux foyers ; assauts multiples, qu'ils soient naturels ou provoqués par certains choix d'opérateurs : nous naviguons dans une mer toujours plus agitée. Le voyage relève plus souvent du tour du monde en solitaire que de *La croisière s'amuse !* *(Mme la ministre déléguée s'exclame.)*

France Télécom, devenu Orange, a pourtant toujours pu faire naviguer son réseau cuivre dans un océan de péréquation, du moins jusqu'en 2020. C'est ce qui permet à ce navire amiral de l'opérateur historique de prendre une retraite méritée et en bon ordre. Mais, pour ce qui est de la fibre optique, l'État a fait le choix de dépêcher en confiant les zones rentables aux opérateurs privés et en laissant les zones non rentables aux collectivités territoriales.

La construction a été en partie péréquée par l'État, même si certains RIP ont dû s'endetter à long terme pour relever le défi du 100 % raccordable. Cependant, rien n'a été prévu pour l'exploitation, l'État comme le régulateur renvoyant à plus tard, une fois la construction finie, lorsque nous aurons des retours d'expérience quant à l'exploitation...

Nous disposions pourtant d'indices. L'État, qui écoute toujours très attentivement Orange, n'a pas pu ignorer qu'en réponse à la consultation de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) sur le tarif de dégroupage du cuivre, en 2020, l'opérateur écrivait : « Les besoins en exploitation du réseau cuivre, ramenés à l'accès, sont plus conséquents en zones rurales peu denses qu'en zones urbaines denses. Les lignes cuivre sont en effet plus longues en zones rurales peu denses, avec une proportion plus importante de segments aériens sur poteaux, qui nécessitent beaucoup plus d'exploitation que les segments souterrains. Cela est attesté par l'analyse des taux annuels d'intervention en exploitation ramenés aux parcs moyens d'accès cuivre en service ». C'est ce qu'il fallait démontrer : merci Orange !

Le dispositif sur lequel nous allons nous prononcer est simplissime. La péréquation permet, comme pour l'électricité ou le réseau cuivre, d'avoir un tarif unique pour tous les réseaux publics et privés.

Une petite partie de ce tarif unique des secteurs rentables sera reversée à un fonds de péréquation qui ventilera les sommes nécessaires pour garantir l'équilibre économique d'exploitation des RIP, selon des règles strictes et des modalités de calcul confiées au gendarme des télécoms, l'Arcep.

En effet, si les RIP devaient être obligés d'augmenter excessivement leurs tarifs pour maintenir leurs réseaux à flot, certains opérateurs pourraient quitter le navire, renchérissant ainsi les coûts de maintien. Pour éviter cela, le choix pourrait être fait de limiter l'entretien, avec le risque d'avoir, en retour, des épaves flottantes.

Vous risquez d'entendre, comme moi – n'est-ce pas, madame la ministre –, qu'il faut laisser le marché s'organiser entre opérateurs privés. Je n'ai pas souvenir que cela ait récemment fonctionné. Vos trois prédécesseurs ont soutenu fermement l'organisation, entre acteurs privés, d'une structure destinée à financer les raccordements dits complexes. Après des mois et des mois de tergiversations, l'esquif n'est jamais sorti des chantiers navals.

Cela n'a pas pu fonctionner non plus pour les écueils très anciens que sont les raccordements à la fibre optique connus sous le vocable du mode dit Stoc (sous-traitance à l'opérateur commercial). Nous avons voté à l'unanimité, il y a bientôt trois ans, un texte de loi destiné à mettre fin aux dégâts occasionnés par les quatre opérateurs nationaux à nos réseaux FttH (*Fiber to the Home*).

Pour justifier la non-inscription du texte à l'agenda de l'Assemblée nationale, l'État relayait le mantra des opérateurs, selon lesquels ils allaient mettre fin au désordre. Bientôt dix ans après les premiers signalements, malgré le son envoûtant des sirènes, les plans successifs de la filière et les pratiques des opérateurs commerciaux produisent toujours désordre, dommages aux réseaux et coupures pour les clients.

Aucun modèle économique, aussi robuste soit-il, ne pouvait intégrer le doublement des investissements sur certains réseaux pour résorber les voies d'eau causées par l'imprévisible mode Stoc. À peine colmatées, elles sont déjà de nouveau ouvertes par des acteurs qui ressemblent de plus en plus à des naufrageurs. Faut-il continuer d'écoper, madame la ministre ?

Je note d'ailleurs que, contrairement à l'État et aux régulateurs, les opérateurs commerciaux ne font même plus semblant de croire que cela va s'améliorer à court terme, puisqu'ils commercialisent désormais des offres FttH avec sécurisation par 4G ou 5G en cas de coupure de la fibre.

Je note également que ceux qui s'agitent contre notre volonté de « péréquer » l'exploitation de la fibre ont accepté, sans trop broncher, de payer l'accès au réseau cuivre incluant les coûts de péréquation et de payer l'accès au réseau FttH en zone privée, sans se soucier de leur extrême rentabilité.

Si certains RIP parviennent à être à flot et si, en de plus rares cas, d'autres se portent bien, car ils sont situés dans des zones presque comparables aux zones privées, je vous laisse imaginer la rentabilité de ces dernières. J'en déduis que les flibustiers qui tirent à boulets rouges sur nous ne s'attaquent toutefois pas aux galions espagnols chargés d'or. Peut-être parce que ces galions sont mieux armés et, surtout, mieux défendus.

In fine, certains RIP risquent d'être revendus à vil prix à des acteurs privés qui, eux, ne se gêneront aucunement pour augmenter leurs tarifs, supprimer les dessertes FttH des zones non rentables et remplacer la fibre par de la 4G fixe ou du satellite.

Je vous cite l'extrait de la réponse de Free à la consultation de l'Arcep sur les coûts d'exploitation des RIP : « Le groupe Iliad est disposé à participer à un plan de sauvetage d'un réseau d'initiative publique structurellement déficitaire. Mais pour qu'il y ait sauvetage de notre part, la condition *sine qua non* est qu'il y ait naufrage. »

Face aux naufrageurs qui reconnaissent que le système ne tiendra sans doute pas pour certains RIP, tout en affirmant cyniquement qu'il faut quand même laisser ceux-ci couler, il

nous faut nous mobiliser. Nous ne pouvons en rester à la privatisation des bénéfices et à la socialisation des pertes, les collectivités étant déjà financièrement exsangues.

Non, madame la ministre, je ne suis pas seul à penser cela : en témoignent les nombreux courriers que vous avez reçus des collectivités, des associations d'élus – dont l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca) et Départements de France. De la même manière, la Cour des comptes, dont le rapporteur général soulignait il y a quelques heures à cette même tribune le besoin de solidarité entre les territoires plutôt qu'une logique de concurrence, partage ce constat.

Je citerai aussi le rapport de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP), dont je salue le président Damien Michallet, et de nombreux autres acteurs, comme Infranum, par exemple.

La faillite potentielle de certains RIP ou le retour de biens publics dans un état dégradé, voire inexploitable, représentent des risques majeurs – sociaux, politiques et financiers – pour une partie du territoire et, *in fine*, pour la Nation tout entière.

La péréquation existait du temps du réseau cuivre, j'y insiste : nous n'inventons rien. Aujourd'hui, ce réseau s'éteint et la fibre optique doit pouvoir prendre le relais et financer au passage sa résilience, puisque ce sera le seul réseau fixe disponible sur l'ensemble du territoire.

Oui, votons ce texte. J'espère que, du côté de l'État, le vent a tourné depuis l'impair du mode Stoc et que vous soutiendrez vous aussi ce texte, plutôt que de donner une lettre de marque aux flibustiers pour en faire des corsaires.

Madame la ministre, mes chers collègues, la société du numérique et de l'intelligence artificielle ne saurait surfer sur le naufrage de certains réseaux d'initiative publique. Ne vous rangez pas du côté des naufrageurs, mais soutenez ce texte pour que nos RIP ne craignent plus les tempêtes. *Fluctuat nec mergitur*. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, UC, INDEP, RDPI et RDSE ainsi que sur des travées des groupes SER et CRCE-K.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Alain Cadec, rapporteur de la commission des affaires économiques. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, dans le cadre du plan France Très Haut Débit, qui a permis à notre pays d'atteindre un taux de couverture des locaux par la fibre optique de 95 %, les zones denses ont été laissées à l'initiative privée tandis que les zones moins denses, marquées par la carence de cette dernière, ont fait l'objet de RIP portés par les collectivités territoriales. Il s'agit dans leur très grande majorité de zones rurales à l'habitat dispersé. Je connais bien, pour ma part, le RIP porté par le syndicat mixte Mégalis en Bretagne – vous le connaissez également, madame la ministre.

De 2010 à 2024, environ 22 milliards d'euros ont été investis dans la construction des RIP de fibre optique, répartis entre les financeurs publics, pour 12,7 milliards d'euros, et les opérateurs privés, pour 9,3 milliards d'euros.

Les subventions de l'État aux collectivités – 3,5 milliards d'euros – ont été attribuées par le biais d'appels à projets dans une logique de péréquation territoriale, avec une modulation en fonction d'un « taux de ruralité » et d'un « taux de dispersion de l'habitat ».

Le modèle économique des RIP, conçu par l'État et l'Arcep, validé par la Commission européenne dans le cadre de son contrôle des aides d'État, repose sur l'homogénéité des conditions d'accès tarifaires pour les opérateurs télécoms entre les zones RIP et les zones comparables du territoire – en l'espèce, les zones moins denses d'initiative privée.

La subvention de l'État pour la construction du réseau visait ainsi à assurer des conditions d'exploitation qui permettent cette homogénéité tarifaire, le montant de cette subvention devant être calibré pour assurer la viabilité économique du RIP à partir de ces tarifs.

Or, au cours des dernières années, comme l'a rappelé Patrick Chaize, un certain nombre d'opérateurs d'infrastructure (OI) et les collectivités territoriales qui leur avaient confié la gestion de leur RIP de fibre optique ont exprimé publiquement leurs inquiétudes quant à la pérennité économique future de certains RIP, mettant en avant des difficultés économiques susceptibles de conduire à la faillite des sociétés de projet mises en place pour les exploiter.

Les surcoûts d'exploitation évoqués par ces gestionnaires de RIP sont dus notamment aux facteurs suivants : des trajets plus longs que prévu pour assurer la maintenance des réseaux ; des enfouissements et dévoiements de réseaux qui engendrent une maintenance plus coûteuse en raison de difficultés d'accès ; un taux de remplissage du réseau plus faible qu'espéré, compte tenu de la proportion plus importante de résidences secondaires ; une exposition plus forte aux aléas climatiques qu'attendu, associée à la longueur plus importante du réseau aérien.

Dans son rapport d'avril 2025 portant sur les soutiens publics en faveur du déploiement de la fibre optique, la Cour des comptes a préconisé la réalisation par l'Arcep d'une étude destinée à objectiver la situation économique des RIP afin de faire, le cas échéant, évoluer ses lignes directrices de 2015 si l'équilibre économique de ces derniers devait s'avérer durablement compromis.

Si cette étude est en cours, je ne peux que regretter que l'Arcep ait mis autant de temps à se saisir de cette question en dépit des alertes émises par de nombreuses collectivités, et que ces données ne soient pas encore disponibles.

À l'issue de ce travail d'objectivation des surcoûts d'exploitation, il devrait être possible d'identifier les RIP qui nécessitent que des négociations soient engagées afin d'adapter les conditions tarifaires et de modifier les contrats signés entre opérateurs d'infrastructure et opérateurs commerciaux (OC).

Rien ne dit toutefois que ces négociations aboutiront ni même qu'elles seront suffisantes, le problème étant potentiellement structurel. C'est pourquoi je soutiens le mécanisme de péréquation proposé par notre collègue Patrick Chaize, avec l'expertise qui est la sienne sur ces sujets depuis de nombreuses années.

Cette péréquation bénéficiera aux opérateurs privés d'infrastructure chargés par les collectivités territoriales d'exploiter un RIP lorsque les tarifs que leur versent les opérateurs privés commerciaux sont insuffisants pour couvrir les charges d'exploitation de ce RIP en raison des particularités locales du réseau concerné.

Sont visées par ces « particularités locales » la dispersion de l'habitat ou la longueur des réseaux aériens, qui sont source de surcoûts pour les gestionnaires des RIP.

Il s'agit là d'un dispositif de solidarité nationale – le terme « solidarité » est à mon avis le plus important dans ce texte – très attendu par de nombreuses collectivités territoriales, et en particulier par les départements. L'association Départements de France a d'ailleurs fait savoir qu'elle était très favorable à cette proposition.

Bien sûr, ce mécanisme de péréquation, qui vise à soutenir certains acteurs dans le cadre de l'exploitation des RIP, devra impérativement être notifié à la Commission européenne afin que celle-ci s'assure de sa conformité au régime européen des aides d'État. Il faudra également s'assurer que les appels d'offres passés et à venir pour l'exploitation des RIP ne soient pas fragilisés.

Enfin, certaines limites juridiques du texte initial ayant été pointées lors de mes auditions, la commission des affaires économiques a procédé à une réécriture de l'article unique destinée à répondre à plusieurs d'entre elles. Je ne doute pas que la navette parlementaire permettra d'améliorer encore le dispositif et d'offrir toutes les garanties nécessaires aux différentes parties prenantes.

Je compte sur vous, madame la ministre, pour faire vivre cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et INDEP.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Anne Le Hénauff, *ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, chargée de l'intelligence artificielle et du numérique.* Madame la présidente, monsieur le rapporteur, cher Alain Cadec, mesdames, messieurs les sénateurs, je souhaite tout d'abord saluer l'initiative du sénateur Patrick Chaize.

En mettant sur la table la question de l'équilibre économique des RIP, vous ouvrez, monsieur le sénateur, un débat nécessaire, concret, territorial et au cœur de notre souveraineté numérique, car les télécommunications sont sans doute l'un des meilleurs exemples d'une politique publique qui fonctionne.

Depuis le lancement du plan France Très Haut Débit en 2013, nous avons fait un choix structurant : distinguer les zones d'initiative privée et les zones d'initiative publique, ces dernières étant portées par les collectivités avec le soutien de l'État pour compenser les déséquilibres économiques. Ce modèle a tenu et a produit des résultats. L'ambition portée par le Président de la République de généraliser la fibre à l'horizon 2025, qui pouvait sembler hors d'atteinte il y a quelques années encore, est aujourd'hui une réalité : près de 95 % de nos concitoyens sont éligibles à la fibre.

Cependant, nous le savons tous ici, la généralisation n'est pas la fin de l'Histoire et le plus important n'est pas derrière nous, il est devant nous. Parmi ces défis, celui de l'équilibre économique des RIP est central. Plusieurs collectivités et opérateurs d'infrastructure, ainsi que l'Arcep, nous ont alertés sur les difficultés financières susceptibles de fragiliser certains réseaux. Celles-ci tiennent notamment à des coûts d'exploitation et de réinvestissement plus élevés que ceux qui avaient été initialement anticipés dans les plans d'affaires.

Face à cette situation, les opérateurs d'infrastructure demandent à pouvoir faire évoluer les tarifs d'accès aux réseaux, c'est-à-dire les tarifs acquittés par les opérateurs commerciaux pour commercialiser leurs accès fibre. Ces évolutions doivent pouvoir intervenir dans un cadre contractuel équilibré, fondé sur l'accord des parties. En effet, dans les contrats d'accès, aucun mécanisme de réajustement des tarifs

en fonction des coûts réels n'a été prévu : les parties qui ont contracté ont privilégié une indexation à la hausse des tarifs, solution jugée plus prévisible et plus simple à mettre en œuvre.

Je souhaite donc rappeler que c'est sur la base de ces principes et de ces contraintes que les acteurs privés ont candidaté et remporté des appels d'offres pour l'exploitation des RIP. L'État n'a pas vocation à venir neutraliser ce risque après coup.

Les coûts, quant à eux, doivent être examinés avec lucidité et exigence : tous ne peuvent pas être considérés comme légitimes. C'est précisément pour objectiver ces débats que l'Arcep a engagé un travail approfondi. Après une première consultation publique à l'été 2025, elle a soumis à la consultation, mi-mars, un nouveau modèle de référence sur les coûts de maintien en conditions opérationnelles des réseaux. Ce modèle se base sur le retour de quarante-trois acteurs et permet de distinguer de manière rigoureuse les coûts qui peuvent justifier une évolution des tarifs de ceux qui ne le peuvent pas.

L'Arcep est claire quant à l'ambition : cette modélisation a vocation à servir de référence dans le cadre des négociations entre les opérateurs sur les tarifs d'accès aux réseaux de fibre optique, ainsi qu'à renforcer la lisibilité et la prévisibilité du cadre tarifaire. L'Arcep conclut que la hausse des coûts peut faire l'objet d'une prise en charge par les opérateurs commerciaux lorsqu'ils ne sont pas déjà couverts par les tarifs actuels.

L'Arcep a privilégié le recours à des négociations commerciales afin que ces coûts soient absorbés par les opérateurs commerciaux présents sur l'ensemble des réseaux. Dès lors, il n'est pas nécessaire de créer un mécanisme de péréquation.

Dans votre texte, monsieur le sénateur Patrick Chaize, vous proposez la mise en place d'un fonds de péréquation. Je comprends la logique qui vous anime et je vous remercie d'ailleurs pour le temps que vous avez passé à défendre ce texte et à me l'expliquer. Si l'objectif consiste à sécuriser les modèles économiques des RIP et à garantir leur pérennité – un sujet qui vous est cher –, le Gouvernement considère que ce mécanisme soulève des difficultés majeures, que je vais détailler.

La première difficulté est qu'il introduit une forte désincitation à la bonne gestion économique des réseaux. Dans ce modèle, les collectivités et les opérateurs d'infrastructure déployant les réseaux n'ont plus la charge du risque. Ils ne sont plus incités à agir en bon gestionnaire s'ils ont la certitude d'être indemnisés.

La deuxième raison tient au fait que le fonds crée une taxe sur les opérateurs commerciaux. Les contributions qu'ils verseront seront, *in fine*, payées par les Français, alors que leur pouvoir d'achat – auquel vous êtes très sensible, je le sais – est aujourd'hui grandement contraint. Je ne peux donc pas soutenir cette mesure.

Troisièmement, le dispositif fait peser de lourdes charges administratives sur le régulateur, l'Arcep.

Quatrièmement, le fonds de péréquation repose sur des données comptables qui ne sont pas fiables, car elles reflètent les flux internes aux groupes.

Cinquièmement, un tel dispositif présente également un risque juridique élevé, notamment au regard du droit européen régissant les aides d'État, avec des conséquences potentiellement lourdes sur les contrats en cours. La Commission pourrait en effet considérer que l'État n'a pas respecté les conditions posées lors de l'attribution de l'aide

octroyée dans le cadre du plan France Très Haut Débit, circonstance de nature à exposer la France à un recours en manquement.

Sixièmement, des questions se posent également d'un point de vue constitutionnel.

M. Vincent Louault. Ah !

Mme Anne Le Hénanff, ministre déléguée. Enfin, la création d'un fonds de péréquation représente une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Si des acteurs privés ont la certitude de bénéficier d'une compensation alors qu'ils ont choisi de prendre des risques dans leur activité après un contrat public, la probabilité d'un contentieux est très élevée pour les RIP.

Pour autant, ces réserves ne signifient pas que le Gouvernement nie les difficultés rencontrées sur le terrain. Au contraire, nous voulons y répondre de manière opérationnelle et sécurisée. C'est pourquoi nous soutenons pleinement les travaux de l'Arcep et nous appelons de nos vœux la publication de nouvelles lignes tarifaires sur l'exploitation.

Cette évolution est essentielle pour permettre aux opérateurs d'infrastructure de renégocier leurs contrats et d'adapter les tarifs d'accès dans un cadre transparent et équilibré. Je souhaite également que les opérateurs commerciaux participent à ces négociations de bonne foi, tout en maintenant l'uniformité des tarifs pour les Français sur l'ensemble du territoire.

Si, malgré ces évolutions tarifaires, les collectivités locales font face à des difficultés dans le financement initial de leur réseau, je les invite à se rapprocher des services de l'État, et notamment de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), pour que soient instruites précisément ces difficultés et que des leviers de refinancement puissent être identifiés si nécessaire. (*M. Vincent Louault ironise.*)

Vous l'aurez compris, le Gouvernement partage un double objectif : des tarifs d'accès à la fibre abordables et uniformes pour les ménages et les entreprises sur l'ensemble du territoire national, et un modèle économique viable pour les opérateurs gestionnaires de RIP. Toutefois, il considère que le mécanisme proposé n'est pas la meilleure des réponses. C'est pourquoi nous émettrons un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Stéphane Fouassin.

M. Stéphane Fouassin. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de loi portée par notre collègue Patrick Chaize, qui traite d'un sujet important, malgré sa discrétion dans nos débats : celui de la pérennité de nos réseaux de fibre optique et, plus particulièrement, des RIP.

Depuis plus de dix ans, notre pays a engagé un effort considérable pour déployer la fibre sur l'ensemble du territoire : nous pouvons collectivement en être fiers, car il a permis de réduire une fracture numérique ancienne et d'apporter le très haut débit dans des territoires qui en étaient jusque-là privés.

Toutefois, aujourd'hui, alors que ce déploiement arrive à maturité, une nouvelle difficulté de taille apparaît, à savoir la soutenabilité économique des réseaux dans les zones rurales et peu denses. La raison en est que les coûts réels d'exploitation ont fortement augmenté. Les chiffres sont éloquentes : en quelques années, les coûts de maintenance ont plus que doublé, et parfois même quadruplé dans certains territoires.

Cette réalité s'explique simplement : les réseaux sont bien plus étendus, les abonnés plus dispersés, tandis que les lignes, souvent aériennes, sont plus exposées aux aléas climatiques, surtout en outre-mer, où les cyclones font des dégâts considérables sur les réseaux.

Dans le même temps, les tarifs encadrés n'ont pas suivi cette évolution. Fixés à partir de références urbaines datant de 2015, ils ne reflètent plus les coûts réels, ce qui entraîne des déséquilibres économiques qui menacent à terme la qualité du service, l'égalité entre nos territoires et, plus globalement, l'égalité d'accès au numérique.

Cet accès n'est pas un luxe ; c'est une condition de l'attractivité de nos territoires, de la compétitivité de nos entreprises et, tout simplement, de la vie quotidienne de nos concitoyens.

C'est dans ce contexte que s'inscrit cette proposition de loi, qui vise à organiser une forme de solidarité entre les territoires par la péréquation. Concrètement, il s'agit de faire contribuer les opérateurs privés commerciaux afin de compenser le déficit d'exploitation qui déséquilibre les modèles économiques de certains RIP.

Je vous rappelle qu'il s'agit non pas d'adopter une logique punitive ni de créer une nouvelle taxe, mais d'instaurer un mécanisme d'équilibre fondé sur une répartition plus juste des charges au sein d'un même marché national.

À ce titre, ce dispositif présente plusieurs garanties importantes. D'abord, il repose sur une évaluation objective des coûts. Ensuite, il prévoit un cadre clair avec un fonds dédié, géré de manière sécurisée, et des règles de contrôle strictes. Enfin, il permet d'éviter une autre dérive, celle d'une différenciation excessive des tarifs entre les territoires.

Lors de son examen en commission, ce texte a fait l'objet d'un travail sérieux sous l'impulsion du rapporteur Alain Cadec. Une réécriture a permis de sécuriser juridiquement le dispositif. Il est important de souligner que ce texte a été adopté à l'unanimité, ce qui montre bien qu'au-delà de nos sensibilités politiques, nous partageons un diagnostic commun et une volonté d'agir.

Pour notre groupe, cette proposition de loi va donc dans le bon sens, madame la ministre.

M. Vincent Louault. Eh oui !

M. Stéphane Fouassin. Elle répond à une difficulté réelle, identifiée de longue date par les collectivités, les opérateurs et les autorités de contrôle.

Il s'agit ici d'un texte utile, d'équilibre et surtout d'anticipation. Pour toutes ces raisons, le groupe RDPI votera en faveur de ce texte. *(Applaudissements sur les travées du groupe INDEP ainsi qu'au banc des commissions. – M. Patrick Chaize applaudit également.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Christian Redon-Sarrazy.

M. Christian Redon-Sarrazy. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de loi qui touche à un sujet que notre groupe suit avec une attention constante : la pérennité des RIP dans les territoires les moins denses.

Tout d'abord, le constat est sévère : les coûts d'exploitation des RIP se sont révélés deux à quatre fois supérieurs aux estimations initiales, sans que cela ait jamais été répercuté sur les tarifs. Pourquoi ? Parce que les plans d'affaires de ces réseaux ont été construits sur la base de lignes directrices

tarifaires établies par l'Arcep en 2015, lesquelles, non contraignantes, se sont révélées totalement inadaptées à la réalité des coûts que doivent supporter les RIP ruraux.

Lignes plus longues, abonnés géographiquement dispersés, accidentologie sous-estimée : les spécificités du monde rural n'avaient tout simplement pas été correctement anticipées.

La Cour des comptes, saisie par la commission des finances en 2024, l'a confirmé dans son rapport d'avril 2025 : neuf RIP sur dix indiquent avoir constaté des surcoûts par rapport à leurs plans d'affaires initiaux, concernant pour la plupart tant l'exploitation du réseau que le niveau des investissements, tandis que les tarifs d'accès à la fibre sur le marché de gros ne permettent pas de les compenser. Le rapport d'information sur les soutiens publics en faveur de la fibre optique de nos collègues Frédérique Espagnac et Thierry Cozic, pour la commission des finances, avait également mis en évidence le déséquilibre du modèle économique des RIP.

Lors de l'examen du budget pour 2026, notre groupe avait alerté sur ces difficultés. Nous ne découvrons donc pas le sujet aujourd'hui. La présidente de l'Arcep avait confirmé en avril 2025 que les travaux d'objectivation des coûts devaient aboutir dans l'année. Un an plus tard, force est de constater que nous n'y sommes pas.

Le 24 juillet 2025, une première consultation publique a été lancée. Le 24 mars 2026, l'Arcep a mis en consultation un modèle de coût pour le maintien en conditions opérationnelles des RIP. Elle recommande que les opérateurs commerciaux prennent en charge les surcoûts d'exploitation dans les zones les plus rurales lorsqu'ils ne sont pas couverts par les tarifs actuellement pratiqués par les opérateurs d'infrastructure et appelle les acteurs concernés à engager des négociations.

Or, après deux ans de travaux, ce qui est attendu, ce sont non pas de simples recommandations, mais une décision de révision des lignes directrices tarifaires. Sans cette décision, les voies de contentieux resteront ouvertes, y compris dans les contrats les mieux rédigés. L'Arcep a indiqué qu'elle prendrait une telle décision si elle était nécessaire pour aider les collectivités : c'est un point sur lequel nous devons rester vigilants.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la proposition de loi de notre collègue Patrick Chaize, corédigée avec Départements de France et l'Avicca. Le texte prévoit un mécanisme de péréquation des coûts d'exploitation des RIP à la charge des opérateurs commerciaux, sur le modèle du fonds d'amortissement des charges d'électrification. Le dispositif est ciblé : seuls les opérateurs bénéficiaires comptant au moins 100 000 abonnés actifs seraient assujettis, avec un plafond de contribution fixé à 1,5 % de leur chiffre d'affaires dans les services à très haut débit. Les critères d'éligibilité – seuil d'au moins 15 % de déficit, absence de couverture des charges, respect des lignes directrices de l'Arcep – ont été précisés en commission pour sécuriser juridiquement le texte. L'entrée en vigueur est prévue au plus tard le 1^{er} janvier 2027.

Notre groupe votera en faveur de ce texte, non parce que nous pensons que tout serait parfait dans le mécanisme – le Gouvernement, l'Arcep et les opérateurs commerciaux y sont opposés, et leurs objections sur le calendrier ou la notification aux instances européennes ne sont pas dénuées de fondement –, mais parce que ce texte maintient la pression là où elle doit s'exercer.

Il est essentiel que l'exploitation des RIP se poursuive dans un environnement régulé, garantissant une même qualité de service à l'ensemble de la population, en tout point du territoire. Cet objectif est d'autant plus crucial que nous approchons de la date de fermeture définitive du réseau cuivre. Les collectivités qui se sont engagées dans ces projets aux côtés des opérateurs privés et de l'État doivent pouvoir conserver la maîtrise de l'exploitation et de la maintenance de leurs réseaux pour répondre aux besoins et aux usages de leurs administrés.

C'est une question d'aménagement numérique équitable du territoire et d'accessibilité à un service public, et nous devons bien entendu les soutenir dans cet effort. (*Applaudissements sur les travées des groupes RDSE, INDEP, UC et Les Républicains.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Gérard Lahellec.

M. Gérard Lahellec. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, les collectivités territoriales se sont fortement mobilisées pour assurer la couverture en fibre optique du pays, traduisant ainsi la volonté de faire bénéficier l'ensemble des territoires du plan fibre et de le pérenniser.

Toutefois, l'enjeu principal n'est plus, aujourd'hui, de couvrir le territoire d'une infrastructure de fibre ; il est désormais d'assurer un financement durable de l'entretien et de la qualité des réseaux.

Les réseaux d'initiative publique ont été créés pour pallier l'absence d'investissement privé dans les zones peu denses. Leur financement repose donc sur des tarifs négociés avec les opérateurs.

Or que constatons-nous ?

Dans les zones rurales et peu denses, les coûts d'entretien des réseaux sont plus élevés et leur rentabilité est plus incertaine. Les RIP couvrent environ 70 % du territoire et, selon Départements de France, près de 80 % d'entre eux présentent des coûts d'exploitation supérieurs aux prévisions initiales.

Plusieurs facteurs expliquent ces déséquilibres ; je ne les développerai pas ici. Ce problème dépasse d'ailleurs le seul secteur de la fibre.

Cette inadéquation tarifaire pourrait mettre à mal la pérennité de la fibre dans les zones les moins rentables. Nous avons donc besoin d'un mécanisme de péréquation pour soutenir les réseaux dont les charges d'exploitation ne sont pas couvertes par les recettes issues des tarifs d'accès. Un tel outil est nécessaire pour éviter que les collectivités ayant permis la généralisation de la fibre ne se trouvent durablement pénalisées par l'incapacité de faire face aux coûts d'entretien.

Il convient de préserver un mécanisme dédié au maintien d'une complémentarité entre opérateurs commerciaux et réseaux d'initiative publique, de déterminer les coûts réels de maintenance et d'usage, de définir un coût moyen de référence sous le contrôle de l'Arcep et, enfin, d'instaurer des conditions de règlement de cette participation en plaçant sa gestion sur un compte dédié de la Caisse des dépôts et consignations.

Certes, dans le même temps, il conviendra de rester vigilant pour éviter que ce mécanisme de solidarité territoriale ne se traduise par un renchérissement global du coût du service pour les usagers.

En outre, la détermination du coût d'exploitation par ligne repose sur la possibilité d'objectiver toutes les données, lesquelles sont très hétérogènes et très variables selon les territoires.

Enfin, la péréquation, qui organise une solidarité financière, ne tranche pas non plus pleinement la question suivante : qui doit assumer le coût structurel de l'égalité territoriale ?

Je sais qu'il faut vivre avec son temps, mais en votant ce texte, je ne m'interdis pas, avec notre collègue rapporteur Alain Cadec, d'avoir une pensée pour Alexandre Glais-Bizoin, député des Côtes-du-Nord de 1830 à 1870, qui s'illustra dans un certain nombre de débats parlementaires pour instaurer un principe d'égalité tarifaire et d'acheminement, afin de transmettre un message à un tarif identique d'un point du territoire à n'importe quel autre. Ce fut un pari audacieux, et la modernité qui en naîtra s'appellera plus tard le service public, puis France Télécom.

Voilà qui est à méditer, mais il s'agit là d'un autre débat ! (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Anne Souyris.

Mme Anne Souyris. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, à la fin de 2025, notre pays comptait plus de 40 millions de lignes raccordables au réseau de télécommunication physique permettant l'accès à internet à très haut débit, si bien que, selon l'Arcep, près de 95 % des locaux sont désormais couverts. En conséquence, la fibre optique représente aujourd'hui 82 % du nombre total d'abonnements à internet. En dix ans, le nombre de ces raccordements est passé de 1 million à plus de 25 millions dans notre pays.

Nous devons poursuivre dans cette voie pour achever rapidement le déploiement du très haut débit dans les lieux qui n'en bénéficient pas encore.

En effet, si ce processus fut rapide, il n'est ni finalisé ni équitable. Des départements comme l'Allier ou le Puy-de-Dôme, mais aussi la Guyane, ainsi que de nombreux autres territoires et collectivités d'outre-mer, accusent un retard dans le déploiement du réseau. Or il y va du principe d'égalité entre nos territoires : tous les résidents français doivent pouvoir bénéficier des mêmes droits et des mêmes conditions de raccordement.

Si un tel déploiement à l'échelle nationale a été possible, c'est grâce à la participation de l'État et, surtout, de nombreuses collectivités territoriales. L'intervention publique a été nécessaire pour combler les inégalités.

Grâce à cet investissement, le nombre de locaux raccordables à la fibre atteignait 16,4 millions dans les zones d'initiative publique à la fin de l'année 2025. Les collectivités ont dû constituer des réseaux d'initiative publique pour compenser les disparités et les carences du secteur privé, apportant la preuve que le laisser-faire ne suffisait pas.

Le système capitaliste n'a pas vocation à assurer l'aménagement du territoire ; l'intervention de l'autorité publique est donc essentielle pour garantir l'égalité territoriale. Alors que les acteurs privés obéissent à des logiques de rentabilité financière, les RIP permettent le développement de la fibre dans les lieux plus reculés, par essence déficitaires et délaissés par les opérateurs commerciaux, en offrant un réseau directement exploitable par ces derniers.

Pour autant, si la fin du déploiement devrait intervenir à court terme, la soutenabilité de ces investissements, puis de l'entretien nécessaire de ces réseaux, représente un défi pour

les collectivités. Le dispositif de péréquation que contient cette proposition de loi offre une solution pour rééquilibrer le maillage territorial de la connexion à très haut débit et rendre les RIP plus soutenables.

Nous venons poser un pansement sur un système dont nous savions, dès l'origine, qu'il serait difficile à équilibrer pour les territoires les moins densément peuplés.

En faisant contribuer les grands opérateurs, lesquels bénéficient à la fois des réseaux installés dans les campagnes grâce aux investissements essentiellement publics et de la forte rentabilité des réseaux installés en agglomération, le mécanisme proposé permet de compenser le déséquilibre économique des RIP.

Alors que les services publics ferment et s'éloignent chaque jour un peu plus de nos territoires ruraux, l'accès à une connexion à très haut débit est à l'origine d'une fracture supplémentaire à laquelle nous devons répondre. Elle ne peut servir de prétexte pour dématérialiser et faire reculer davantage le service public.

Instaurer un mécanisme de péréquation, c'est donc proposer une solution au nom du principe d'égalité et de solidarité nationale.

Toutefois, le sujet est plus profond : l'illectronisme, dont souffre 15 % de la population adulte, touche davantage nos campagnes. Le développement du très haut débit ne saurait ainsi s'opérer sans un réel accompagnement et sans un accès garanti pour toutes et tous.

Considérant que cette proposition de loi va dans le bon sens, notre groupe votera en sa faveur. *(Applaudissements sur les travées du groupe GEST. – M. le rapporteur applaudit également.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Grosvalet. *(M. Vincent Louault applaudit.)*

M. Philippe Grosvalet. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur costarmoricain *(Sourires.)*, mes chers collègues, avec l'avènement du monde numérique sur lequel reposent désormais nos sociétés modernes, le très haut débit s'est imposé comme un outil incontournable.

Il conditionne le développement économique des entreprises, réduit les inégalités territoriales, accompagne les transformations sociales et facilite l'accès à l'éducation, à la culture, à la santé, à l'emploi, à la formation et, plus largement, aux services publics.

Il a pourtant fallu attendre l'année 2013 et le plan France Très Haut Débit pour rattraper le retard considérable accumulé par notre pays : en 2015, 77,6 % de la population française se trouvait encore en zone blanche.

Au-delà des zones les plus denses et, par conséquent, les plus rentables, dites zones d'appel à manifestation d'intention d'investissement (Amii), réservées aux opérateurs privés, nous devons ce rattrapage aux collectivités locales, et en premier lieu aux départements.

La France dispose aujourd'hui de l'une des meilleures couvertures en très haut débit alors que les besoins en connectivité augmentent, qu'il s'agisse du développement du télétravail, des villes intelligentes, de la santé, du numérique ou de la transition énergétique.

Pour autant, les objectifs ne sont pas encore pleinement atteints. L'achèvement de la généralisation du raccordement en fibre optique implique désormais la réalisation des branchements les plus complexes et les plus coûteux.

Il restait, à la fin de l'année 2025, 2,6 millions de locaux à raccorder au réseau, et le ralentissement du rythme des raccordements sur les réseaux d'initiative publique fait craindre, pour les citoyens, les entreprises et les collectivités des territoires ruraux, une aggravation des inégalités numériques territoriales.

À cela s'ajoute le décalage croissant entre les lignes directrices tarifaires obsolètes de l'Arcep et l'évolution réelle des coûts, lequel fragilise davantage le financement des RIP et fait naître un risque de déséquilibre financier, voire de cessation de paiement à court ou moyen terme pour certains d'entre eux. Consolider le modèle de financement des RIP apparaît dès lors comme une démarche nécessaire afin d'accompagner pleinement la finalisation du déploiement de la fibre sur notre territoire.

Dans ce contexte, la création d'un mécanisme de péréquation entre opérateurs commerciaux et réseaux d'initiative publique pour couvrir les coûts de maintenance non compensés permettra de corriger l'hétérogénéité des charges supportées par les RIP dans les territoires.

Si nous pouvons nous réjouir du maillage en fibre déjà installé, il nous faut continuer d'accompagner, par des outils adaptés, les territoires les moins bien connectés. Ce texte offre l'une des briques nécessaires à cet édifice ; la révision prochaine des grilles tarifaires de l'Arcep en sera une autre.

Parce que le raccordement au très haut débit demeure un élément majeur dans le déploiement de nos politiques numériques, mon groupe votera en faveur de cette proposition de loi. *(Très bien ! sur les travées du groupe Les Républicains.)*

Toutefois, gardons à l'esprit qu'après le raccordement vient l'usage. La fracture numérique est avant tout une fracture sociale. À ce titre, je souhaite conclure en rappelant que 15 % de la population ne possède pas les compétences numériques de base ou n'utilise même jamais internet. Les personnes âgées ne sont pas les seules concernées...

Aussi, mes chers collègues, il est regrettable que nous soyons en mesure de proposer de réels leviers correctifs sur les RIP sans pour autant parvenir à nous accorder sur une vision globale de notre politique numérique. Je rappelle ici le vote du Sénat sur les crédits des conseillers numériques France services, que notre assemblée a choisi, malgré une rallonge, de diviser par deux par rapport au budget pour 2025.

Je terminerai sur une note personnelle : nous avons beaucoup parlé des départements littoraux et je salue l'auteur de cette proposition de loi, Patrick Chaize, qui, pour un sénateur de l'Ain, a su nous faire profiter de ses compétences maritimes. *(Sourires.)* Il faudra proposer de le nommer dans l'ordre du Mérite maritime, mon cher Alain Cadec ! *(Sourires et applaudissements.)*

Mme la présidente. La parole est à Mme Anne-Catherine Loisir.

Mme Anne-Catherine Loisir. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, le déploiement des réseaux numériques dans le cadre du plan France Très Haut Débit s'est soldé sans conteste par un succès majeur. En quelques années seulement, notre pays a atteint le seuil de plus de 94 % de locaux raccordables, avec plus de 42 millions de lignes déployées, et la France est devenue l'un des pays les plus fibrés en Europe, si ce n'est le premier d'entre eux.

Pour autant, et cela constitue l'enjeu du débat d'aujourd'hui, au-delà de cette réussite incontestable en matière d'infrastructure, le fonctionnement même des réseaux pose aujourd'hui problème et révèle des fragilités structurelles très préoccupantes.

Celles-ci interrogent à la fois le modèle économique des réseaux d'initiative publique, mais aussi l'accès équitable aux services publics numériques ainsi que, plus largement, la résilience de notre réseau fibré. C'est pourquoi je tiens à saluer l'initiative de notre collègue Patrick Chaize, qui apporte des solutions concrètes.

Notre modèle initial repose sur ce que je qualifie, pour ma part, de péché originel : une segmentation du territoire entre zones très denses, zones intermédiaires et zones rurales, distinguant financements publics et privés. Il s'agit d'une première historique, puisque ni les réseaux électriques ni les réseaux d'eau n'ont connu ce traitement.

Aux premières, les plus denses, reviennent les opérateurs commerciaux, qui, d'ailleurs, se font concurrence sur les infrastructures ; aux deuxièmes s'appliquent des montages dans lesquels un opérateur privé s'engage à déployer le réseau ; enfin, les troisièmes, les moins rentables, échoient aux collectivités, lesquelles se voient largement subventionnées par les fonds de l'État pour compenser des écarts de coûts de déploiement colossaux.

Ce choix, qui a pu séduire par la rapidité qu'il permettait, montre aujourd'hui ses limites, car ces trois modèles ne disposent pas, dans la durée, de la même capacité de résilience face aux réalités économiques de l'exploitation, notamment selon que le porteur est opérateur commercial, opérateur d'infrastructure, voire les deux.

Les coûts d'exploitation varient fortement dans nos territoires, selon que le réseau est urbain, rural, souterrain, aérien, dense ou dispersé. Nous le savons, la ruralité exige bien évidemment davantage de dépenses de transport pour assurer la maintenance, ainsi que des frais plus importants pour les raccordements complexes, notamment avec les fourreaux historiques d'Orange. La part significative de réseaux aériens, particulièrement exposés aux aléas climatiques, accroît ces coûts, au même titre, d'ailleurs, que les opérations d'enfouissement.

À cela s'ajoute la variable du taux de pénétration, autrement dit, le nombre réel d'abonnés par rapport au nombre de locaux raccordables, sachant que certains modèles de départ ont tablé sur un taux de pénétration de 90 %, lequel n'est aujourd'hui pas au rendez-vous.

Dans certains territoires, le nombre de résidences secondaires, la complexité ou l'isolement de l'habitat font que ces coûts ont explosé. Tous ces éléments pèsent directement sur l'équilibre économique des RIP.

Ces réseaux, qui couvrent aujourd'hui 40 % des locaux raccordables, font l'objet d'une situation économique qui se détériore et connaît des coûts d'exploitation bien plus importants que les prévisions initiales.

Ainsi, 80 % des réseaux aériens, les plus vulnérables, se situent en zone publique. Les coûts de raccordement complexe sont estimés à plusieurs centaines de millions d'euros.

Dans ces conditions, ainsi que nous le constatons au quotidien, un certain nombre de RIP font face à un risque réel de cessation de paiement à court ou moyen terme, et d'autres pourraient, à l'issue des premières phases de concession, ne pas trouver de repreneurs pour les exploiter.

Sans intervention, nous prenons donc le risque de voir se dégrader la qualité de service dans les territoires ruraux ou d'imposer aux usagers de ces territoires des hausses tarifaires, voire le recours à des technologies alternatives comme le satellite. En la matière, l'offre étant pour le moment monopolisée par l'entreprise américaine Starlink, elle ne constitue pas une solution satisfaisante au regard de la souveraineté numérique.

La proposition de notre collègue Patrick Chaize repose sur un principe de solidarité, avec la mise en place d'un mécanisme de péréquation.

Concrètement, l'Arcep, dont c'est tout de même la mission et qui est aujourd'hui censée valider les tarifs des RIP, serait chargée de définir le « coût d'un opérateur efficace », c'est-à-dire un coût d'exploitation moyen au niveau national. Elle déterminerait ainsi la contribution des opérateurs en fonction des coûts réellement constatés pour un maintien en conditions opérationnelles.

Ces fonds seraient sécurisés au sein d'un compte dédié, géré par la Caisse des dépôts et consignations. Il convient de l'affirmer clairement : ce mécanisme n'est pas une taxe, il s'agit d'un outil de cohésion territoriale qui vise à garantir le principe fondamental d'un accès équitable à la fibre, quel que soit le lieu de résidence, que le bénéficiaire vive dans une de nos grandes métropoles ou dans un village au fin fond de nos montagnes.

Je n'ignore pas les interrogations que vous avez évoquées, madame la ministre. Le régulateur a engagé des travaux d'évaluation des coûts dont les conclusions sont attendues pour la fin de l'année 2026. Il est donc essentiel que ce dispositif s'appuie sur des données fiables, afin de garantir la justesse et la proportionnalité des mesures.

La question de la compatibilité avec le droit européen devra bien évidemment être examinée, mais, je le répète, nos RIP bénéficient déjà d'aides d'État.

Enfin, nous devons veiller à préserver la capacité d'investissement des acteurs du secteur. Les opérateurs ont déjà consenti des efforts importants ces dernières années, avec plus de 113 milliards d'euros investis et une fiscalité sectorielle, avec l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifér), que nous savons lourde.

Il est certain que la péréquation ne doit pas représenter un frein, mais doit être appréhendée comme un facteur de stabilité et de pérennité du réseau.

Je vois arriver la date butoir de la fermeture du réseau cuivre, programmée pour 2030, avec beaucoup de craintes, à l'instar de nombreux ruraux, parce que, à cette échéance, aucune alternative au réseau numérique n'existera. Il importe donc que nous déployions ensemble tous les moyens nécessaires pour que ce réseau numérique soit efficace et efficient partout sur le territoire.

C'est pourquoi le groupe Union Centriste soutiendra vivement et avec enthousiasme la proposition de notre collègue. (*Applaudissements sur les travées des groupes UC, RDSE, INDEP et Les Républicains.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Vincent Louault.

M. Vincent Louault. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, mon cher Patrick Chaize, comme dirait ma fille, vous vous êtes pris un véritable « coup de douze » de la part du Gouvernement, qui, pour le coup, n'a pas fait dans la subtilité : en cinq points, boum, l'affaire était réglée ! Il s'agissait là, sans doute, de l'issue annoncée, mais les formes n'y étaient pas !

Siégeant dans cet hémicycle depuis trois ans, je suis sans cesse surpris par ce positionnement du Gouvernement, qui déroule ses explications toujours en cinq points. Nous entendons toujours les mêmes éléments de langage, que nous aurions pu démonter un à un si nous avions multiplié les amendements ; mais comme l'heure est tardive et qu'il nous faut avancer, je vais essayer de faire court.

Vous avez tous dit beaucoup de choses. Madame la ministre, nous intervenons de cette manière sur l'eau, sur l'assainissement, nous faisons quantité de choses. Il me semble que nous sommes capables de prouver dans nos collectivités, matin, midi et soir, qu'il s'agit là d'un procédé vertueux.

Les départements ont mis en place en urgence des RIP dans le but de se mettre à jour, en mobilisant à la fois des fonds publics et des fonds privés. Ils ont été à la hauteur : le taux de raccordement est au rendez-vous, même si les clients peuvent rencontrer quelques difficultés.

Bien sûr, cela donne plus de travail à l'Arcep, cela a été dit. De toute façon, on nous fait le coup à chaque fois : toutes nos décisions accroissent la charge de travail des agences que l'on a créées !

On nous dit aussi que le chiffrage n'est pas fiable : c'est l'argument utilisé à chaque fois par l'administration.

Et que dire du droit européen sur les aides d'État ? C'est la fameuse rengaine ! On nous la chante vraiment à chaque fois.

Qui plus est, ce ne serait pas compatible avec la Constitution. Bienvenue dans le monde réel ! On entend cela tous les jours au banc du Gouvernement.

Tout cela n'est pas très glorieux...

Je reviens à mon propos, mais, comme tout a été dit, je m'en tiens à sa conclusion.

Cette proposition de loi instaure un mécanisme de péréquation entre opérateurs commerciaux et RIP, sans création de nouvelle taxe, afin de compenser les coûts de maintenance non couverts dans les zones les moins denses.

Il s'agit non de créer une taxe supplémentaire, mais bien d'organiser un mécanisme de solidarité sectorielle, strictement encadré et affecté.

Par ailleurs, les travaux en commission ont permis de sécuriser ce dispositif du point de vue juridique grâce à l'ajout d'une série de précisions.

En résumé, il faut aider là où c'est nécessaire et uniquement là où c'est justifié.

Cet effort de solidarité vise à préserver les opérateurs les plus fragiles, tout en mobilisant ceux qui ont la capacité réelle de contribuer. En outre, le dispositif prévoit également la mise en place d'un plafond global et d'un plafond individuel par opérateur.

Ainsi, ce texte repose sur un principe simple : organiser une solidarité ciblée, proportionnée et juridiquement sécurisée, au service de la cohésion des territoires.

En adoptant cette proposition de loi, nous faisons le choix de la cohésion territoriale et de la responsabilité collective.

En ce sens, le groupe Les Indépendants, qui soutient toujours pleinement les textes de cette nature, votera celui-ci. C'est un acte d'investissement majeur pour notre pays afin de garantir, durablement, l'accès de tous au très haut débit. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Damien Michallet. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. Damien Michallet. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de loi dont l'intitulé peut paraître technique, mais dont les enjeux sont profondément politiques : « garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique ».

Les acronymes et les mécanismes de péréquation cachent une réalité simple, celle de millions de Français qui vivent, travaillent et entreprennent dans des territoires où le marché seul n'aurait jamais permis le déploiement du très haut débit. Les RIP sont une réussite collective. Celle-ci n'est pas le fruit du hasard : elle est le résultat d'une politique publique volontariste, engagée dès 2013 avec le lancement du plan France Très Haut Débit et soutenue avec constance par l'État, en lien étroit avec les collectivités territoriales, le tout étant piloté par l'ANCT.

Quelque 22 milliards d'euros, c'est le montant total que la France a choisi d'investir dans la construction des réseaux d'initiative publique en fibre optique pour lutter contre une fracture territoriale qui aurait opposé les zones denses aux territoires ruraux.

Aujourd'hui, cette réussite est clairement fragilisée.

Cette réussite est fragilisée d'abord par un modèle économique sous tension dans de nombreux territoires. Les recettes attendues ne sont pas au rendez-vous ; certes, les taux de pénétration progressent, mais parfois trop lentement pour garantir l'équilibre des contrats. Les collectivités qui ont massivement investi se retrouvent exposées à des risques financiers qu'elles ne pourront assumer seules.

Cette réussite est fragilisée ensuite par une asymétrie structurelle : là où les réseaux privés bénéficient de zones denses, immédiatement rentables, les RIP doivent couvrir des territoires plus vastes, plus complexes, donc plus coûteux. C'est toujours ce que j'ai dénoncé lorsque j'étais vice-président du conseil général de l'Isère en charge du plus gros RIP départemental de France.

Cette différence de situation appelle une réponse collective. C'est précisément l'objet de cette excellente proposition de loi, à savoir introduire un mécanisme de péréquation pour rééquilibrer les conditions économiques d'exploitation des réseaux.

L'idée est simple dans son principe : mutualiser une partie de la valeur créée sur les zones les plus rentables pour soutenir les territoires où l'équilibre économique est plus difficile à atteindre. À cet égard, permettez-moi, mes chers collègues, de remercier Patrick Chaize de cette initiative heureuse.

Oui, c'est une initiative heureuse. D'abord, elle pose le débat et elle mobilise le Parlement sur un sujet numérique. Ensuite, elle montre que l'État doit se saisir de ce sujet. Enfin, elle prouve que nous réagissons aux alertes nombreuses des acteurs du numérique, que ce soit nos collectivités en charge des RIP, la Commission supérieure du numérique et des postes, que je préside depuis deux ans – j'en profite pour saluer mon collègue Christian Redon-Sarrazy, chargé d'un rapport sur ce sujet alors que vous étiez membre de cette instance, madame la ministre –, l'Avicca, dont le président est présent, la FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies), ainsi que tous les acteurs industriels des RIP, des opérateurs d'infrastructure aux opérateurs commerciaux de télécommunications en passant par toutes les entreprises locales qui ont déployé et qui maintiennent ces infrastructures.

Il fut un temps, madame la ministre, où nous pensions que le fonds d'aménagement numérique des territoires (Fant), institué par la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, allait devenir ce pour quoi il avait été créé. Malheureusement, le temps montre que, trop souvent, le bon sens n'est pas présent à tous les maillons de la chaîne. Ce fonds devait être progressivement alimenté par le fonds national pour la société numérique (FSN) afin de soutenir le développement des réseaux dans les zones les moins denses et, pourquoi pas, d'en effacer les déséquilibres.

Pourtant, ce fonds n'a jamais fait l'objet de textes d'application et n'a jamais été abondé. En d'autres termes, nous disposions d'un outil de péréquation que les gouvernements successifs n'ont jamais activé. Bref...

Mes chers collègues, cette proposition de loi n'est pas une innovation radicale – je suis désolé, mon cher collègue Patrick Chaize. (*Sourires.*) Elle s'inscrit dans une tradition bien connue de nos politiques publiques, celle de la solidarité territoriale. Nous l'avons fait pour l'énergie, pour les transports, pour les services postaux. Il s'agit maintenant de le faire pour le numérique, devenu un service essentiel.

Nous partageons donc l'objectif de ce texte, mais nous devons être attentifs aux modalités.

D'abord, la péréquation ne doit pas devenir un facteur d'instabilité ou d'incertitude ni pour les acteurs économiques ni pour les RIP et leur valorisation à venir à la fin des délégations de service public (DSP). Elle doit être lisible, prévisible et proportionnée. Elle ne saurait remettre en cause les équilibres contractuels existants ni mettre en danger l'investissement privé ou public d'aujourd'hui et de demain.

Ensuite, la péréquation doit être ciblée. Tous les réseaux d'initiative publique ne rencontrent pas les mêmes difficultés. Il nous appartient de définir les critères objectifs permettant d'identifier les situations qui justifient un soutien. En cela, je suis évidemment favorable aux propositions de modification du rapporteur Alain Cadec pour en préciser le périmètre.

À cet égard, nous regrettons tous ce soir de ne pas disposer des conclusions de la consultation publique lancée par l'Arcep au mois de juillet dernier sur ce sujet. Ces éléments auraient pu utilement contribuer à nourrir nos réflexions. Loin de jeter l'opprobre sur quiconque, profitons de cette loi qui a sans doute catalysé nombre de réactions, peut-être même la mise en place de cette consultation, et qui, peut-être, demain, entraînera une révision des lignes directrices de l'Arcep, qui datent de 2015...

Madame la ministre, je profite aussi de cette tribune pour évoquer avec vous la situation du réseau d'initiative publique de Mayotte. Il est déjà fragilisé par un déploiement parallèle de la fibre par l'opérateur historique, concentré sur les zones les plus rentables. Ce modèle de RIP négocié par les élus locaux est en danger et ne sera certainement pas sécurisé par ce texte. Vous devez agir spécifiquement et vite pour nos compatriotes mahorais. J'espère que vous prenez date ce soir.

Mes chers collègues, le déploiement de la fibre arrive à maturité. Nous devons donc ce soir œuvrer dans un esprit de responsabilité. Le groupe Les Républicains soutiendra et votera l'excellent texte du non moins excellent sénateur Patrick Chaize. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, UC et INDEP.*)

Mme la présidente. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROPOSITION DE LOI VISANT À GARANTIR L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX D'INITIATIVE PUBLIQUE PAR UN MÉCANISME DE PÉRÉQUATION

Article unique

- ① I. – Le chapitre V du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par des articles L. 1425-3 à L. 1425-6 ainsi rédigés :
- ② « Art. L. 1425-3. – I. – Un mécanisme de péréquation bénéficie aux personnes chargées de l'exploitation d'un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'utilisateur final, dès lors que ces réseaux remplissent les conditions suivantes :
- ③ « 1° Leurs charges nettes d'exploitation, évaluées dans les conditions prévues au II de l'article L. 1425-4, excèdent d'au moins 15 % le coût d'exploitation minimal de référence défini au même II, en raison de leurs particularités locales ;
- ④ « 2° Leurs charges ne sont pas couvertes par les recettes issues des tarifs récurrents pratiqués pour leur exploitation, sous réserve que ces tarifs remplissent les conditions tarifaires fixées par les lignes directrices mentionnées au VI de l'article L. 1425-1.
- ⑤ « II. – Sont assujettis à la contribution au titre de la péréquation les opérateurs qui remplissent cumulativement les conditions suivantes :
- ⑥ « 1° Ils fournissent au public un service de communications électroniques et commercialisent des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique auprès d'un client final sur l'ensemble du territoire métropolitain ;
- ⑦ « 2° Ils sont clients ou usagers des réseaux ouverts au public permettant de desservir un utilisateur final, exploités par les personnes mentionnées à l'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques ;
- ⑧ « 3° Ils disposent d'un nombre d'abonnés supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État, qui ne peut être inférieur à 100 000 abonnés actifs sur le territoire national, et réalisent à ce titre un chiffre d'affaires supérieur à un seuil fixé par le même décret.
- ⑨ « III. – La péréquation porte exclusivement sur les recettes issues des tarifs récurrents appliqués pour assurer le maintien en conditions opérationnelles, la maintenance et la location du génie civil des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, tels qu'identifiés par les lignes directrices mentionnées au VI de l'article L. 1425-1 du présent code.
- ⑩ « IV. – La contribution annuelle de chaque opérateur assujetti ne peut excéder 0,5 % de son chiffre d'affaires annuel réalisé au cours de l'exercice précédent en France métropolitaine au titre de la commercialisation des services de communications électroniques à très haut débit en fibre optique. Le montant total des contributions collectées au titre d'une année civile ne peut excéder le montant total des charges non couvertes par les recettes issues des tarifs récurrents mentionnées au I de l'article L. 1425-3.

- 11 « Art. L. 1425-4. – I. – Les charges de maintien en conditions opérationnelles des réseaux d'accès à très haut débit en fibre optique, dédiées au maintien en conditions opérationnelles, à la maintenance et à la location du génie civil, sont évaluées annuellement sur la base d'une comptabilité analytique portant sur l'année civile précédente, selon un référentiel comptable approuvé et publié par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.
- 12 « Cette comptabilité est tenue par les personnes mentionnées à l'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques ainsi que par les opérateurs assujettis mentionnés à l'article L. 1425-3 du présent code. Elle est communiquée chaque année, avant le 1^{er} juillet, à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, accompagnée de l'attestation d'un commissaire aux comptes.
- 13 « II. – L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse détermine chaque année, avant le 1^{er} octobre, selon une méthode de calcul publiée et soumise à consultation publique :
- 14 « 1^o Le coût individuel des charges de maintien en conditions opérationnelles, de maintenance et de location du génie civil par ligne de chaque personne mentionnée à l'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques ;
- 15 « 2^o Le coût global des charges, mentionnées au I de l'article L. 1425-3 du présent code, des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique de l'ensemble du territoire national ;
- 16 « 3^o Un coût d'exploitation minimal de référence par ligne, commun à l'ensemble des réseaux de communication électroniques à très haut débit en fibre optique sur le territoire national, qui correspond à la médiane pondérée des coûts individuels observés.
- 17 « III. – Sur la base des éléments mentionnés au II du présent article, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse arrête, avant le 30 novembre de chaque année, le montant de la participation individuelle de chaque opérateur assujetti sur le territoire métropolitain. Ce montant est calculé au prorata de leur nombre d'abonnés actifs et de leur chiffre d'affaires, dans le respect des plafonds fixés au IV de l'article L. 1425-3 du présent code.
- 18 « La décision de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse est motivée et notifiée à chaque opérateur concerné avant le 31 décembre. Elle peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Le recours n'a pas d'effet suspensif, sauf si la juridiction en décide autrement. Dans ce cas, la juridiction saisie peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la décision contestée si celle-ci est susceptible d'entraîner des conséquences manifestement excessives.
- 19 « Art. L. 1425-5. – I. – Les sommes dues au titre de la péréquation sont versées à la Caisse des dépôts et consignations avant le 31 mai de l'année suivant leur notification. Les fonds sont consignés sur un compte spécifique et distinct. La Caisse des dépôts et consignations les redistribue aux bénéficiaires éligibles, selon les modalités arrêtées par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, dans un délai de trente jours suivant leur réception. Le montant total de contribution issue de la péréquation est réparti entre les bénéficiaires au prorata du montant de leurs charges non couvertes mentionnées au I de l'article L. 1425-3 et versé individuellement dans la limite de ce montant.
- 20 « II. – En cas de défaut de versement avant la date fixée au I, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse met en demeure l'opérateur défaillant de s'exécuter dans un délai de trente jours. À l'expiration de ce délai, elle peut prononcer l'une des sanctions prévues à l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de l'opérateur. En cas de manquement réitéré, caractérisé par au moins deux défauts de versement constatés au cours des cinq années précédentes, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse peut, après mise en demeure restée sans effet et suivant la procédure contradictoire prévue au même article L. 36-11, prononcer la suspension partielle ou totale du droit d'exploiter un réseau ouvert au public ou de fournir au public des services de communications électroniques, pour une durée ne pouvant excéder un an.
- 21 « Si les sommes dues ne sont pas recouvrées dans un délai d'un an, elles sont imputées sur le fonds lors de l'exercice suivant.
- 22 « III. – L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse publie chaque année un rapport rendant compte de l'application du présent mécanisme de péréquation, incluant le montant total des contributions collectées, leur répartition entre les bénéficiaires, l'évolution du coût d'exploitation minimal de référence ainsi que celle du coût global de charges non couvertes mentionné au 2^o du III de l'article L. 1425-4 du présent code.
- 23 « Art. L. 1425-6. – Un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, précise les modalités d'application des articles L. 1425-3 à L. 1425-5 du présent code, notamment :
- 24 « 1^o Le référentiel comptable mentionné à l'article L. 1425-4 ;
- 25 « 2^o Les modalités de détermination du nombre d'abonnés actifs et du montant du chiffre d'affaires servant de base au calcul des contributions ;
- 26 « 3^o Les circonstances locales de nature à entraîner des surcoûts pour le maintien en conditions opérationnelles des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ;
- 27 « 4^o Les conditions et délais de recours juridictionnel contre les décisions de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;
- 28 « 5^o Les modalités de gestion du fonds par la Caisse des dépôts et consignations. »
- 29 II. – (*Supprimé*)

Vote sur l'ensemble

Mme la présidente. Avant de mettre aux voix l'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Patrick Chaize, pour explication de vote.

M. Patrick Chaize. Je remercie l'ensemble de mes collègues de la confiance qu'ils m'accordent au travers de ce texte.

Madame la ministre, nous restons à votre disposition pour tenter de faire évoluer votre position afin qu'une véritable solution soit trouvée pour nos territoires. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole? ...

Je rappelle que le vote sur l'article vaudra vote sur l'ensemble de la proposition de loi.

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, l'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi visant à garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique par un mécanisme de péréquation.

(La proposition de loi est adoptée.)

Mme la présidente. Je constate que la proposition de loi est adoptée à l'unanimité des présents. *(Applaudissements.)*

8

ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à demain, jeudi 9 avril 2026 :

De dix heures trente à treize heures et de quatorze heures trente à seize heures :

(Ordre du jour réservé au groupe UC)

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à mettre fin au devoir conjugal (texte de la commission n° 491, 2025-2026) ;

Proposition de loi visant à étendre à toutes les communes la compensation financière prévue pour les communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice de l'ensemble des compétences du service public de la petite enfance, présentée par Mme Anne-Catherine Loisier (texte de la commission n° 501, 2025-2026).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt et une heures quinze.)

*Pour le Directeur des comptes rendus du Sénat,
le Chef de publication*

JEAN-CYRIL MASSERON