

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 7997

- *Proposition de loi pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France - Examen des amendements au texte de la commission*..... 7997
- *Audition de M. Philippe Baptiste, président du Centre national d'études spatiales (CNES) (sera publié ultérieurement)*..... 8005
- *Proposition de loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux - Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire*..... 8005

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 8007

- *Projet de loi de programmation militaire - Audition de représentants de la base industrielle et technologique de défense (sera publiée ultérieurement)*..... 8007
- *Projet de loi autorisant l'approbation du premier amendement à la convention adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et du protocole à la convention adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière relatif à l'évaluation stratégique environnementale - Désignation d'un rapporteur* 8007
- *Projet de loi autorisant la ratification de la résolution relative aux amendements à la convention du 6 mars 1948 portant création de l'Organisation maritime internationale - Désignation d'un rapporteur* 8007
- *Projet de loi autorisant la ratification du Protocole du 30 avril 2010 à la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 8007
- *Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal et de la convention d'extradition entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 8010
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la résilience climatique et de la viabilité des routes nationales 116, 20, 320 et 22 liées aux risques naturels entre Prades et la frontière franco-andorrane - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 8013
- *Audition de Mme Catherine Colonna, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)* 8016

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	8017
• <i>Fin de vie - Audition de sociétés savantes.....</i>	<i>8017</i>
• <i>Audition de Mme Christel Colin, directrice des statistiques démographiques et sociales de l'Insee, et de Mme Emmanuelle Cambois et M. Laurent Toulemon, directeurs de recherche à l'Ined, sur les grandes évolutions démographiques en France et leurs conséquences sur le système de protection sociale.....</i>	<i>8032</i>
• <i>Audition de Mme Lise Alter, directrice générale de l'Agence de l'innovation en santé.....</i>	<i>8042</i>
• <i>Proposition de loi visant à mettre en place un registre national des cancers - Désignation d'un rapporteur.....</i>	<i>8051</i>
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	8053
• <i>« ANCT : quel bilan après plus de trois ans ? » - Audition de M. Stanislas Bourron, directeur général de l'Agence nationale de cohésion des territoires (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>8053</i>
• <i>État des lieux des difficultés et des attentes des collectivités territoriales dans leur relation avec l'ANCT - Audition d'associations de collectivités (sera publié ultérieurement)</i>	<i>8053</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	8055
• <i>Proposition de loi visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer – Désignation d'un rapporteur ..</i>	<i>8055</i>
• <i>Proposition de loi visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport – Désignation d'un rapporteur</i>	<i>8055</i>
• <i>Projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet d'actes de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>8055</i>
• <i>Suivi de la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 - Communication</i>	<i>8068</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	8079
• <i>Mission d'information sur le Fonds Marianne - Audition de M. Christian Gravel, secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) (sera publié ultérieurement)</i>	<i>8079</i>
• <i>Mission d'information sur le Fonds Marianne - Audition de M. Jean-Pierre Laffite, secrétaire général adjoint du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>8079</i>
• <i>Contrôle budgétaire – communication sur le financement du cinéma (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>8079</i>

- *Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission* 8079
- *Projet de loi relatif à l'industrie verte - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur* 8098
- *Proposition de loi visant à développer l'attractivité culturelle, touristique et économique des territoires via l'ouverture du mécénat culturel aux sociétés publiques locales - Désignation d'un rapporteur* 8098

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE **8099**

- *Proposition de loi visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos - Examen des amendements au texte de la commission* 8099
- *Projet de loi relatif à l'industrie verte - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* 8100
- *Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Examen du rapport pour avis*..... 8100
- *Audition de M. Yannick Morez, maire démissionnaire de Saint-Brévin-les-Pins* 8117

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE **8135**

- *Audition de M. Olivier Véran, ancien ministre des Solidarités et de la Santé* 8135
- *Audition de MM. Marc Childs, président-directeur général, et Thierry Hoffmann, directeur général et pharmacien responsable du laboratoire Delbert* 8153
- *Audition de MM. Michaël Danon, directeur du Market Access et des affaires institutionnelles, Marc Urbain, directeur industries et Vincent Guiraud Chaumeil, directeur de la filiale France Medical Care du groupe Pierre Fabre* 8166
- *Audition de M. David Simonnet, président-directeur général du groupe Axentis* 8177
- *Audition de Mme Marisol Touraine, ancienne ministre de la santé* 8186
- *Audition de M. Xavier Bertrand, ancien ministre de la santé* 8199
- *Audition de M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance* 8212
- *Audition de M. Ayman Sabae, président-directeur général de l'entreprise sociale égyptienne Shamseya, Égypte*..... 8221
- *Audition de Mme Lise Alter, directrice générale de l'agence de l'innovation en santé (sera publié ultérieurement)*..... 8227
- *Audition de Mme Agnès Buzyn, ancienne ministre de la santé* 8227

- *Audition de MM. Laurent Bendavid, président, et Emmanuel Déchin, délégué général, de la chambre syndicale de la répartition pharmaceutique (sera publié ultérieurement).....* 8244
- *Audition de M. Jean-Marc Aubert, président de IQVIA France (sera publié ultérieurement)* 8244

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE 8245

- *Construction - Audition.....* 8245
- *Rôle des collectivités territoriales dans la rénovation énergétique - Audition.....* 8257
- *Ingénierie locale – Audition.....* 8277
- *Isolation - Audition (sera publié ultérieurement).....* 8290
- *Isolation par les matériaux biosourcés - Audition (sera publié ultérieurement).....* 8290
- *Énergies - Audition (sera publié ultérieurement).....* 8291
- *Audition de Maîtres François Devos, directeur des affaires juridiques, et Frédéric Violeau, notaire associé, membre de la section droit immobilier de l'Institut des études juridiques, du Conseil supérieur du notariat (sera publié ultérieurement).....* 8291
- *Audition de M. Benoit Bazin, directeur général de Saint-Gobain (sera publié ultérieurement) .* 8291

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'UTILISATION DU RÉSEAU SOCIAL TIKTOK, SON EXPLOITATION DES DONNÉES, SA STRATÉGIE D'INFLUENCE 8293

- *Audition de Mmes Sabine Duflo, psychologue clinicienne, et Servane Mouton, neurologue (sera publiée ultérieurement).....* 8293
- *Audition de M. Romain Badouard, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'Université Panthéon-Assas (sera publiée ultérieurement).....* 8293

MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »..... 8295

- *Audition de M. Boris Ravignon, président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).....* 8295
- *Audition de M. Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme automobile (PFA (sera publié ultérieurement).....* 8310
- *Audition de M. Jean-Luc Brossard, vice-président Automotive Research & Advanced Engineering de Stellantis (sera publié ultérieurement).....* 8310

**MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE
EN FRANCE..... 8311**

- *Audition de M. Olivier Jacob, directeur du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) du ministère de l'intérieur et des outre-mer (sera publié ultérieurement)..... 8311*
- *Audition de M. Stanislas Bourron, directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (sera publié ultérieurement)..... 8311*
- *Audition de M. Yannick Morez, maire démissionnaire de Saint-Brévin-les-Pins 8311*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « GESTION DURABLE DE L'EAU :
L'URGENCE D'AGIR POUR NOS USAGES, NOS TERRITOIRES ET NOTRE
ENVIRONNEMENT 8329**

- *Offices de l'eau dans les outre-mer - Audition (sera publiée ultérieurement)..... 8329*
- *Audition de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) (sera publiée ultérieurement) 8329*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 22 MAI..... 8331

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 00.

Proposition de loi pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France - Examen des amendements au texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi visant à instaurer un choc de compétitivité en faveur de la ferme France.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEUR

Article 1^{er}

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Mon amendement n° 121 vise à inclure l'accompagnement à l'exportation dans les thèmes discutés par la conférence publique de filière.

L'amendement n° 121 est adopté.

Article 2

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Mon amendement n° 122 vise à indiquer que le plan quinquennal de compétitivité et d'adaptation doit tenir compte des spécificités des territoires ultra-marins.

L'amendement n° 122 est adopté.

Articles 4,5, 9, 12, et 13

Les amendements rédactionnels n^{os} 123, 124 rectifié, 125, 126, et 127 sont adoptés.

Article 20

L'amendement rédactionnel n° 128 est adopté.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Mon amendement n° 129 vise à reprendre les termes de la proposition de loi de Claude Malhuret et de plusieurs de ses collègues votée au Sénat en avril 2021.

L'amendement n° 129 est adopté.

Article 25

L'amendement rédactionnel n° 130 est adopté.

Titre VI : Dispositions diverses

L'amendement rédactionnel n° 131 est adopté.

EXAMEN DE LA MOTION

Question préalable

Mme Sophie Primas, rapporteur. – J'émet un avis défavorable à la motion n° 10, contraire à la position de notre commission.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 10 tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 21

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 71, qui vise à étendre le bénéfice de l'exonération sociale pour les employeurs de travailleurs saisonniers aux coopératives ayant une activité de conditionnement des fruits et légumes.

M. Laurent Duplomb. – Cet article étend le dispositif d'exonérations applicable pour l'emploi de travailleurs occasionnels et demandeurs d'emplois (TO-DE). Je ne comprends pas pourquoi on exclurait les coopératives de fruits et légumes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 71.

Article 22

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 49 rectifié et 120 du Gouvernement.

M. Laurent Duplomb. – Je rappelle que l'article 22 exclut les entreprises agricoles et agroalimentaires dont le cycle de production est directement déterminé par le cycle naturel des récoltes de l'application du dispositif de bonus-malus sur les contributions patronales d'assurance chômage. L'objectif est d'inciter les employeurs à allonger la durée des contrats de travail. Si je comprends bien, le Gouvernement est contre la suppression du bonus-malus sur les contrats de travail courts pour les entreprises agricoles ?

Mme Sophie Primas. – C'est cela.

M. Laurent Duplomb. – C'est incroyable !

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 49 et 120.

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

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Motion			
M. SALMON	10	Motion tendant à opposer la question préalable	Défavorable
Article additionnel avant l'article 1^{er}			
Mme NOËL	70 rect. bis	Reconnaissance de la souveraineté alimentaire comme intérêt fondamental de la Nation	Favorable
M. MENONVILLE	79	Reconnaissance de la souveraineté alimentaire comme intérêt fondamental de la Nation	Favorable
Article 1^{er}			
M. SALMON	11	Amendement de suppression	Défavorable
M. GAY	57	Amendement de suppression	Défavorable
M. TISSOT	27 rect.	Modification de la dénomination du haut-commissaire à la compétitivité	Favorable
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. BONHOMME	82	Intérêt général majeur de l'agriculture	Défavorable
Article 2			
M. TISSOT	28 rect.	Modification de la dénomination du plan quinquennal de compétitivité et d'adaptation	Favorable
M. LABBÉ	12	Redéfinition du périmètre du plan quinquennal de compétitivité et d'adaptation	Défavorable
Article additionnel après l'article 2			
M. CABANEL	86	Financement des paiements pour services environnementaux des collectivités par le fonds spécial de soutien à la compétitivité des filières agricoles	Défavorable
Article 3			
M. SALMON	13	Modification des objectifs du fonds spécial de soutien à la compétitivité des filières agricoles	Défavorable
M. LABBÉ	104	Précision relative à l'allocation des sommes du fonds spécial de soutien à la compétitivité des filières	Défavorable
Mme PRÉVILLE	29 rect.	Ajout d'un critère relatif à la parité des bénéficiaires du fonds spécial de soutien à la compétitivité des filières agricoles	Défavorable
Article additionnel après l'article 3			
M. MONTAUGÉ	30 rect.	Demande de rapport	Défavorable
Article 4			
M. LABBÉ	105	Modification de l'intitulé, du contenu et du ciblage du livret Agri	Défavorable
M. TISSOT	31 rect.	Ajustement du ciblage des structures éligibles aux financements du livret Agri	Défavorable

M. GAY	58	Modification des finalités du livret Agri	Défavorable
Article 5			
M. GAY	59	Amendement de suppression	Défavorable
M. LABBÉ	106	Redéfinition du champ, du taux et des objectifs du crédit d'impôt	Défavorable
M. CANÉVET	19 rect. bis	Extension du crédit d'impôt aux entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers	Défavorable
Mme LOISIER	54	Extension du crédit d'impôt aux entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers	Défavorable
M. MONTAUGÉ	90	Extension du crédit d'impôt aux entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers	Défavorable
M. DUPLOMB	7	Extension du crédit d'impôt compétitivité à l'ensemble des entreprises agricoles et agroalimentaires	Défavorable
M. TISSOT	32 rect.	Diminution du plafond du crédit d'impôt	Défavorable
Article additionnel après l'article 5			
M. LOUAULT	80	Augmentation de la rémunération issue de la détention de parts sociales d'activité des associés coopérateurs des coopératives agricoles	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 6			
M. TISSOT	33 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
M. SALMON	94	Amendement de suppression	Défavorable
Article 7			
M. TISSOT	34 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
Article 8			
Mme BONNEFOY	35 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
M. GAY	60	Amendement de suppression	Défavorable
M. LABBÉ	107	Amendement de suppression	Défavorable
M. CABANEL	87	Exclusion des drones à motorisation thermique de l'expérimentation de l'usage de drones en agriculture	Défavorable
M. TISSOT	36 rect.	Limitation de l'usage de drone en agriculture aux produits autorisés en agriculture biologique	Défavorable
M. DUPLOMB	8	Extension de l'expérimentation de l'usage de drones en agriculture à la riziculture	Défavorable
M. DUPLOMB	9	Pérennisation de l'usage de drones en agriculture à l'issue de l'expérimentation par décision du ministre chargé de l'agriculture	Sagesse
Article additionnel après l'article 8			
M. MONTAUGÉ	37 rect.	Demande de rapport	Favorable
Article 9			
M. LONGEOT	92 rect.	Définition de la réduction des gaz à effet de serre en agriculture	Favorable

M. CABANEL	84	Définition de la réduction des gaz à effet de serre en agriculture et financement du diagnostic carbone par le fonds spécial de soutien	Défavorable
M. CANÉVET	22 rect. bis	Définition de la réduction des gaz à effet de serre en agriculture et instauration d'un plan de transformation de l'exploitation	Défavorable
M. MENONVILLE	75	Définition de la réduction des gaz à effet de serre en agriculture et instauration d'un plan de transformation de l'exploitation	Défavorable
M. CABANEL	85	Définition de la réduction des gaz à effet de serre en agriculture et instauration d'un plan de transformation de l'exploitation	Défavorable
M. CANÉVET	23 rect. bis	Définition de la réduction des gaz à effet de serre en agriculture et instauration d'un plan de transformation de l'exploitation	Défavorable
M. MENONVILLE	76	Définition de la réduction des gaz à effet de serre en agriculture et instauration d'un plan de transformation de l'exploitation	Défavorable
M. LABBÉ	108	Extension du champ du diagnostic carbone à la biodiversité, la qualité de l'air et de l'eau	Défavorable
M. LONGEOT	91 rect.	Ajout d'un plan de transformation au diagnostic carbone	Favorable
Article 10			
M. LABBÉ	109	Extension à tout ingrédient représentant plus de 5 % de la masse pondérale d'un produit de l'obligation d'indication de l'origine des ingrédients des produits alimentaires transformés	Défavorable
Article additionnel après l'article 10			
Mme GATEL	26 rect. bis	Fixation d'une date pour prendre un décret d'application de l'article 14 de la loi « EGAlim 2 » relatif à l'obligation d'indication de l'origine des viandes pour les « dark kitchens »	Favorable
Mme PRÉVILLE	38 rect.	Définition dans la loi des produits dits « ultra-transformés » et étiquetage spécifique sur ces produits pour informer le consommateur	Défavorable
Article 11			
M. TISSOT	39 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. GAY	61	Suppression de l'article	Défavorable
M. LABBÉ	110	Suppression de l'article	Défavorable
M. LABBÉ	111	Exclusion dès 2024 des produits « haute valeur environnementale » de la catégorie des produits durables et de qualité, et cibles de 80 % de produits durables et de qualité et de 50 % de bio dans la restauration collective publique en 2027	Défavorable
M. LABBÉ	112	Désignation d'un référent préfectoral, parmi les sous-préfets, chargé de la concertation sur l'approvisionnement durable et de qualité de la restauration collective	Défavorable
Article additionnel après l'article 11			
Mme LOISIER	56	Contrôles réguliers par des laboratoires habilités sur l'origine géographique, florale et l'absence d'adultération du miel	Favorable

M. CABANEL	83	Obligation de contrôles réguliers par des laboratoires habilités sur l'origine géographique, florale et l'absence d'adultération du miel, pour les producteurs de plus de 100 ruches	Favorable
M. GREMILLET	119	Consécration au niveau législatif du Conseil national de la restauration collective, de ses missions et de sa composition	Favorable
Article 12			
M. GAY	62	Amendement de suppression	Défavorable
M. MARIE	74	Amendement de suppression	Défavorable
M. LABBÉ	113	Amendement de suppression	Défavorable
M. SALMON	95	Instauration d'un principe de non soustransposition des normes européennes	Défavorable
Article 12 bis			
M. SALMON	96	Précision selon laquelle le rapport demandé au Gouvernement sur les clauses miroirs doit aussi comporter un bilan de la politique de contrôle sanitaire des denrées alimentaires importées	Favorable
Article additionnel après l'article 12 bis			
M. SALMON	97	Obligation pour l'État de défendre dans les enceintes européennes et internationales le principe de l'exclusion du secteur agricole des accords commerciaux	Défavorable
Article 13			
M. TISSOT	40 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
M. GAY	63	Amendement de suppression	Défavorable
M. LABBÉ	114	Amendement de suppression	Défavorable
Article 14			
M. CANÉVET	21 rect. bis	Extension du champ du rapport sur les mesures encadrant les pratiques agricoles à l'aquaculture	Favorable
M. LABBÉ	117	Modification du contenu du rapport sur les mesures d'encadrement des pratiques agricoles prévu par l'article	Défavorable
Article 15			
M. SALMON	14	Amendement de suppression	Défavorable
M. TISSOT	41 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
M. GAY	64	Amendement de suppression	Défavorable
Mme SCHILLINGER	72	Amendement de suppression	Défavorable
M. SALMON	98	Réécriture du 5° bis du I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement relatif au stockage de l'eau en agriculture	Défavorable
Article additionnel après l'article 15			
M. DUFFOURG	17	Obligation de déclaration des retenues collinaires de moins de 150 000 mètres cube d'eau	Défavorable

M. SALMON	99	Suspension des constructions d'ouvrages de stockage d'eau étanchéifiés alimentés par pompage	Défavorable
Article 16			
M. GAY	65	Amendement de suppression	Défavorable
M. MONTAUGÉ	42 rect.	Mention d'une instruction gouvernementale relative aux PTGE	Défavorable
M. SALMON	100	Ajout de prescriptions relatives à l'organisation des PTGE	Défavorable
Article 17			
M. SALMON	15	Amendement de suppression	Défavorable
M. TISSOT	43 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
M. GAY	66	Amendement de suppression	Défavorable
Article 18			
Mme BONNEFOY	44 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
M. GAY	67	Amendement de suppression	Défavorable
Mme SCHILLINGER	93	Amendement de suppression	Défavorable
M. LABBÉ	115	Amendement de suppression	Défavorable
Article additionnel après l'article 18			
Mme PRÉVILLE	45 rect.	Amélioration de la représentativité des chambres d'agriculture	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 19			
M. LABBÉ	16	Amendement de suppression	Défavorable
M. TISSOT	47 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
M. GAY	68	Amendement de suppression	Défavorable
Mme PANTEL	88	Amendement de suppression	Défavorable
Article 20			
M. TISSOT	48 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
M. GAY	69	Amendement de suppression	Défavorable
M. SALMON	101	Amendement de suppression	Défavorable
Article 21			
M. CANÉVET	20 rect. bis	Extension de l'exonération sociale bénéficiant aux employeurs agricoles de travailleurs saisonniers aux entreprises de travaux forestiers	Favorable
M. MONTAUGÉ	51 rect.	Extension de l'exonération sociale bénéficiant aux employeurs agricoles de travailleurs saisonniers aux entreprises de travaux forestiers	Favorable
Mme LOISIER	55	Extension de l'exonération sociale bénéficiant aux employeurs agricoles de travailleurs saisonniers aux entreprises de travaux forestiers	Favorable

Mme Nathalie DELATTRE	89	Extension de l'exonération sociale bénéficiant aux employeurs agricoles de travailleurs saisonniers aux entreprises de travaux forestiers	Favorable
M. DUPLOMB	71	Extension de l'exonération sociale bénéficiant aux employeurs de travailleurs saisonniers aux coopératives ayant une activité de conditionnement des fruits et légumes	Défavorable
M. SALMON	102	Demande de rapport du Gouvernement sur l'efficacité de l'exonération sociale pour les employeurs de travailleurs saisonniers (TO-DE)	Défavorable
Article 22			
M. TISSOT	49 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	120	Suppression de l'article	Défavorable
M. SALMON	103	Suppression de la minoration des cotisations d'assurance chômage établie au profit des entreprises ayant un taux de séparation inférieur à la médiane de leur secteur	Défavorable
Article additionnel après l'article 22			
Mme JACQUEMET	118 rect.	Cumul de l'exonération partielle de cotisations sociales des jeunes agriculteurs avec la modulation des taux des cotisations maladie et maternité en fonction des revenus des chefs d'exploitation	Défavorable
Article 23			
M. LABBÉ	116	Relèvement à 90 %, pendant les sept premiers jours et en cas de maladie, du taux du crédit d'impôt ouvert à certains agriculteurs au titre des dépenses de remplacement	Défavorable
M. TISSOT	50 rect. bis	Relèvement à 75 %, et 80 % en cas de maladie, des taux du crédit d'impôt ouvert à certains agriculteurs au titre des dépenses de remplacement	Défavorable
Article 24			
M. LONGEOT	4 rect. bis	Seuil d'exonération des plus-values en cas de cession au bénéfice d'un primo-installant fixé à 500 000 €	Défavorable
M. MENONVILLE	77	Seuil en dessous duquel les exonérations de plus-values sont totalement exonérées, en cas de cession au bénéfice d'un primo-installant, fixé à 650 000 € dans le domaine agricole	Défavorable
M. CANÉVET	24 rect. bis	Seuil au-dessus duquel les exonérations de plus-values sont partiellement exonérées, en cas de cession au bénéfice d'un primo-installant, fixé à 650 000 € dans le secteur agricole	Défavorable
Article additionnel après l'article 25			
M. MENONVILLE	78	Revalorisation de l'assiette de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti et du montant affecté aux chambres d'agriculture, en fonction de l'inflation	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. LONGEOT	2 rect. bis	Revalorisation de l'assiette de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti et du montant affecté aux chambres d'agriculture, en fonction de l'inflation	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

M. PLA	18	Revalorisation de l'assiette de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti et du montant affecté aux chambres d'agriculture, en fonction de l'inflation	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. CANÉVET	25 rect. bis	Revalorisation de l'assiette de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti et du montant affecté aux chambres d'agriculture, en fonction de l'inflation	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. LONGEOT	3 rect. bis	Revalorisation de l'assiette de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti et du montant affecté aux chambres d'agriculture, en fonction de l'inflation	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

La réunion est close à 15 h 00.

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Audition de M. Philippe Baptiste, président du Centre national d'études spatiales (CNES) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

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

Proposition de loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux - Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de Mmes Sophie Primas, Amel Gacquerre, M. Laurent Somon, Mmes Micheline Jacques, Florence Blatrix-Contat, MM. Rémi Cardon et Jean-Baptiste Lemoyne comme membres titulaires, et de M. Yves Bouloux, Mmes Anne Chain-Larché, Sylviane Noël, Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Montaugé, Henri Cabanel et Fabien Gay comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.

La réunion est close à 11 h 00.

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

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Projet de loi de programmation militaire - Audition de représentants de la
base industrielle et technologique de défense (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Projet de loi autorisant l'approbation du premier amendement à la convention
adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur
l'environnement dans un contexte transfrontière et du protocole à la
convention adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur
l'environnement dans un contexte transfrontière relatif à l'évaluation
stratégique environnementale - Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Bernard Fournier rapporteur sur le projet de loi
n° 438 (2022-2023.) autorisant l'approbation du premier amendement à la convention
adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un
contexte transfrontière et du protocole à la convention adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur
l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière relatif à
l'évaluation stratégique environnementale.*

**Projet de loi autorisant la ratification de la résolution relative aux
amendements à la convention du 6 mars 1948 portant création de
l'Organisation maritime internationale - Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne Mme Vivette Lopez rapporteur sur le projet de loi n° 528
(2022-2023) autorisant la ratification de la résolution relative aux amendements à la
convention du 6 mars 1948 portant création de l'Organisation maritime internationale.*

**Projet de loi autorisant la ratification du Protocole du 30 avril 2010 à la
Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation
pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et
potentiellement dangereuses - Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons maintenant trois rapports,
le premier portant sur le projet de loi autorisant la ratification du Protocole du 30 avril 2010 à

la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses.

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure. – Le protocole du 30 avril 2010 complète la Convention internationale du 3 mai 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses.

À ce stade, deux questions se posent : pourquoi un examen si tardif par le législateur ? Quel est le texte qui est soumis à notre approbation ? La Convention ou le Protocole ? Sur quoi devons-nous nous prononcer ?

La Convention initiale et le protocole qui la complète sont considérés comme un seul et même ensemble. Ainsi, si le législateur autorise la ratification du protocole, la Convention sera réputée autorisée. C'est du moins l'avis du Conseil d'État du 29 novembre 2022.

Nous examinons ce texte après vingt-sept ans de négociations. Si la gestation a été longue, c'est que l'histoire des travaux préparatoires a été marquée par des péripéties, des échecs et beaucoup de persévérance, particulièrement de la part de la France qui a joué un rôle moteur – pensons à prendre la présidence du fonds qui sera créé.

L'initiative remonte à la fin des années 60. Les États se sont rassemblés au sein de ce qui va devenir l'Organisation maritime internationale (OMI) pour adopter deux conventions, l'une sur la responsabilité civile pour la pollution par les hydrocarbures (CLC, Bruxelles 29 novembre 1969), l'autre portant sur la création d'un fonds d'indemnisation (FC, Bruxelles 18 décembre 1971). La question s'était posée d'y inclure les autres matières dangereuses, mais cette idée a été écartée au regard de sa complexité. Pourtant, il manquait toujours une dernière pièce au puzzle, afin que les victimes d'un sinistre aient accès à un régime d'indemnisation complet. Le choix d'une convention spécifique a donc été retenu.

Dans les années 90, plusieurs incidents liés au déversement en mer de substances dangereuses ont permis de donner un nouveau souffle aux négociations. Toutefois, la convention sortie de la conférence de 1996 n'a satisfait personne, ni les armateurs de navires ni les propriétaires des cargaisons. Elle n'est donc pas entrée en vigueur. La France, qui l'avait signée, ne l'a jamais promulguée.

Toutefois, parce qu'il fallait instaurer, au niveau international, un régime de responsabilité civile et un régime d'indemnisations, la Convention de 1996 a été complétée et modifiée par le protocole, que nous examinons aujourd'hui.

Les principaux produits dangereux visés par la Convention sont : l'acide sulfurique, l'acide chlorhydrique, la soude caustique, l'acide phosphorique, l'acide nitrique, le gaz de pétrole liquéfié (GPL), le gaz naturel liquéfié (GNL), l'ammoniac, le benzène, le xylène, le phénol, etc. Près de 2 000 types de substances nocives sont régulièrement transportées par mer, en colis ou en vrac, sur porte-conteneurs, par navire-citerne ou transporteur de gaz liquéfiés. Tous les navires sont concernés par la Convention à l'exception des navires de guerre.

Entre 1998 et 2013, 1 560 000 m³ de produits dangereux, autres que les hydrocarbures, se sont déversés en mer provoquant 126 accidents graves, ayant eu des effets

sur la santé des personnes, sur l'environnement et de lourdes conséquences économiques, très difficiles à mesurer. Pourtant ce type de transport reste indispensable, les produits chimiques et autres substances entrent dans de nombreux procédés de fabrication.

Certes, des règles internationales sont mises en place, particulièrement en matière de prévention, comme lors de la conception des navires, la sécurité à bord ou lors des chargements. Nous avons donc avancé. Cependant, il n'existait aucun régime international uniforme et complet prévoyant une indemnisation pour les dommages causés, y compris les coûts de nettoyage et de remise en état de l'environnement.

Le protocole apporte une réponse en instaurant un régime d'indemnisation à deux niveaux. L'article 7 stipule que le propriétaire du navire est objectivement responsable pour tout dommage causé par le déversement d'une substance nocive et potentiellement dangereuse. L'article 12 l'oblige à souscrire une assurance ou à une garantie financière couvrant sa responsabilité.

Un fonds international est créé, financé par les réceptionnaires de substances nocives et dangereuses. Il intervient lorsque le propriétaire du navire n'est pas responsable, n'est pas en mesure d'indemniser les victimes ou lorsque le montant excède la limite de la responsabilité du propriétaire du navire. Les articles 24 à 36 définissent le fonctionnement du fonds, le rôle de l'Assemblée où siègent tous les États parties, ou de l'administrateur qui en est le représentant légal. Le fonds a la personnalité morale et peut ester en justice.

La Convention couvre plusieurs types de dommages : les décès ou lésions corporelles, les pertes ou dommages causés aux biens, la contamination de l'environnement ainsi que le coût des mesures de sauvegarde. Les dommages causés par les matières rétroactives sont exclus de la Convention – il y a donc des manques.

Une fois que la Convention sera devenue effective, les victimes verront leur sort considérablement amélioré. Ce pourrait être la fin de l'impunité, même si le chemin est encore long.

Les principales dispositions sont très techniques. Je m'arrêterai là, car la Convention comprend cinquante-quatre articles, six chapitres, deux annexes et un protocole, traitant de la responsabilité des navires et de l'indemnisation des victimes. Ce fut extrêmement complexe de décortiquer toutes les mesures.

J'en viens à un dernier point sur les conditions d'entrée en vigueur, incluses dans l'article 48. Il faudra un nombre minimum de ratifications par douze États, dont quatre ayant une flotte de 200 millions de tonnage de jauge brute (TJB) et 40 millions de tonnes de cargaisons. Ainsi, nous ne sommes peut-être pas encore au bout du processus. La France va devoir reprendre son bâton de pèlerin pour vaincre les résistances.

Je vous propose de voter favorablement pour le protocole de 2010 et par ricochet pour la Convention de 1996. En ratifiant cette convention, la France se placerait à l'international comme pays moteur en matière de responsabilité environnementale, dans la lignée de la COP21 de 2015. Elle apparaîtrait comme un acteur diplomatique responsable et responsabilisant, et pourrait entraîner dans son sillage d'autres pays.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. Son examen est prévu en séance publique le mercredi 24 mai 2023, selon la

procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Grâce à notre modeste contribution, les océans continueront à absorber 93 % du réchauffement et 25 % des émissions de carbone, à freiner le dérèglement climatique, à produire la moitié de l’oxygène que nous respirons et à nourrir un milliard d’êtres humains.

M. Pierre Laurent. – Pourquoi un tel délai ? Qui est responsable ?

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure. – Un peu tout le monde. Le processus d’autorisations préalables européennes a été extrêmement long. Il était difficile de traiter tous ces produits nocifs dans le même texte. Les armateurs n’avaient pas prévu les normes et les procédures dans leurs budgets. C’est la France qui a été leader, et qui continue à œuvrer pour combler les manques. La première convention n’a satisfait personne, il a fallu tout renégocier pour aboutir à ce protocole. Les parlementaires interviennent très tardivement. Je le concède, ce délai est choquant.

M. Christian Cambon, président. – Nous déplorons régulièrement de tels retards. Nous nous en plaignons auprès du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), du Quai d’Orsay et des ministères concernés.

Le projet de loi est adopté sans modification.

Projet de loi autorisant l’approbation de la convention d’entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal et de la convention d’extradition entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Pour ce deuxième rapport, je donne la parole à M. Folliot.

M. Philippe Folliot, rapporteur. – En 2016, le ministère de la justice a piloté un groupe de travail consacré à l’entraide pénale en matière de lutte contre le terrorisme avec des États du G5 Sahel, identifiés comme prioritaires. À l’issue de ces travaux, des négociations avaient été engagées avec le Burkina Faso, le Niger et le Mali. En 2021, le Parlement a autorisé la ratification de conventions d’entraide judiciaire en matière pénale et d’extradition conclues avec le Burkina Faso et le Niger ; en revanche, l’examen des conventions de même nature signées avec le Mali a été suspendu à l’Assemblée nationale en raison des tensions diplomatiques apparues à la suite de l’arrivée au pouvoir de la junte militaire.

La signature des conventions que nous examinons aujourd’hui s’inscrit dans un contexte totalement différent, puisque la situation sécuritaire au Sénégal est, fort heureusement, bien meilleure que dans les autres pays de la bande sahélo-saharienne. En effet, même si le Sénégal n’est pas épargné par la menace terroriste, notamment à sa frontière avec le Mali, aucun attentat djihadiste n’a été perpétré sur son territoire. D’ailleurs, aucune région du pays n’est, à ce jour, formellement déconseillée par le Quai d’Orsay.

Nos deux pays sont déjà liés par une convention de coopération en matière judiciaire, signée en 1974. Ce cadre juridique paraît aujourd’hui obsolète et appelle une

révision destinée à y inclure des stipulations plus adaptées et plus modernes. À cet égard, des négociations ont été engagées, à la demande de la partie sénégalaise, pour actualiser la convention d'entraide judiciaire et conclure une convention d'extradition qui faisait défaut jusqu'alors.

Les flux de demandes d'entraide judiciaire sont très déséquilibrés et largement à l'initiative de la France : ces dix dernières années, notre pays a adressé 111 demandes d'entraide au Sénégal, et en a reçu vingt des autorités sénégalaises. S'agissant des dénonciations officielles – c'est-à-dire le transfert d'une procédure pénale d'un État à un autre aux fins de poursuite et de jugement de faits sur le territoire de l'autre État –, la France en a adressé dix-sept au Sénégal et n'en a reçu aucune. Près de la moitié de ces demandes est toujours en cours d'exécution ; la présence d'un magistrat de liaison régional, basé à Dakar, permet de faciliter les échanges, mais la coopération reste perfectible.

D'après la chancellerie, le nombre d'infractions enregistrées par les parquets du Sénégal est faible au regard du nombre d'habitants. Cependant, la cybercriminalité est en plein essor et reste insuffisamment appréhendée par la justice sénégalaise – la police dispose pourtant d'une unité spécialisée en la matière. La criminalité organisée est présente au Sénégal, comme dans toute la sous-région : d'importantes quantités de cocaïne, en provenance d'Amérique latine et à destination de l'Europe, transitent dans l'espace maritime qui borde les côtes sénégalaises et les pays voisins. Des saisies, parfois de plusieurs tonnes, ont été opérées ces dernières années, soit en mer, soit au port de Dakar ; plusieurs affaires ont montré l'implication de ressortissants français. Enfin, l'immigration clandestine est également importante au Sénégal, et emprunte principalement la voie maritime. À ce jour, aucun ressortissant français n'a joué de rôle dans l'organisation et l'animation de ces filières ; pour autant, des incidences judiciaires avec la France ne sont pas à exclure, puisque des enquêtes judiciaires sont toujours susceptibles de concerner des filières partant du Sénégal et arrivant en France.

J'en viens à présent aux dispositions de ces deux conventions.

La convention d'entraide judiciaire en matière pénale organise de manière claire les modalités de communication et de transmission des demandes entre les parties, y compris dans les cas les plus urgents. Pour ce faire, elle définit précisément les modalités et les délais d'exécution des demandes d'entraide.

Par ailleurs, cette convention prévoit la possibilité de procéder à des auditions par vidéoconférence et de recourir à plusieurs techniques spéciales d'enquête comme les opérations d'infiltration, les interceptions de télécommunications ou encore les livraisons surveillées, qui consistent à laisser passer certains envois de drogues pour permettre l'identification et l'arrestation des commanditaires ou des destinataires du trafic, sans se contenter des seuls convoyeurs. Le texte offre enfin de larges possibilités en matière de confiscation des produits et instruments des infractions.

Le Sénégal doit encore se doter des outils nécessaires à la mise en œuvre des techniques modernes d'enquête précitées. Quant à ses magistrats, ils sont formés à la judiciarisation de ces crimes, notamment dans le cadre d'un programme de coopération financé par l'Agence française de développement.

S'agissant de la convention d'extradition, le texte retenu correspond au projet soumis par la partie française ; ses stipulations respectent donc totalement nos standards

juridiques nationaux et internationaux. Ainsi, les demandes d'extradition seront systématiquement refusées si elles concernent des infractions politiques ou des raisons tenant aux opinions politiques, à la nationalité ou à la religion de la personne demandée. Le fait de posséder la nationalité de la partie requise à la date de commission de l'infraction à l'origine de la demande constituera également un motif de refus. La partie requise devra toutefois soumettre l'affaire à ses propres autorités en application du principe *aut dedere, aut judicare* – extradier ou poursuivre. Je précise, à toutes fins utiles, que le Sénégal a aboli la peine de mort en 2004.

En matière d'extradition, le volume de demandes est très faible. En effet, au cours des dix dernières années, la France a adressé onze demandes d'extradition et le Sénégal n'en a formulé que deux.

Pour conclure, ces nouvelles conventions répondent au souhait émis par les autorités françaises d'une coopération plus efficace avec les pays du Sahel dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Le renouvellement du cadre conventionnel vise à lutter contre ces fléaux et leurs conséquences pour les intérêts français dans la région en renforçant la coopération bilatérale, ce qui permettra de fluidifier les échanges entre les parties afin d'assurer une meilleure exécution des demandes d'entraide. À ce titre, il convient de souligner que les présentes conventions n'impliquent aucune adaptation de nos dispositions législatives et réglementaires.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2023. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le mercredi 24 mai, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Mme Michelle Gréaume. – Je crains que la ratification de ces conventions n'envoie un signal de soutien au gouvernement actuel. La période n'est pas appropriée, les élections auront lieu en février 2024, dans moins de neuf ans. De plus, la réforme du code pénal sénégalais en 2021 étend la qualification de terrorisme à des infractions relevant d'abord de la lutte politique et sociale interne au Sénégal. Il faudrait que les parties s'engagent à se conformer aux meilleurs standards internationaux en matière de définition du terrorisme.

Nous validons votre rapport, mais nous réservons notre vote sur le projet de loi.

M. Philippe Folliot, rapporteur. – La France reste totalement maîtresse du processus d'extradition. Il est de jurisprudence constante pour la France que toute personne recherchée par le Sénégal et réfugiée en France pour des raisons politiques ou religieuses ne pourra pas être extradée. La France reste totalement maître en la matière, même si le contexte politique sénégalais est particulier : ne mélangeons pas les choses. Ces conventions ont été engagées depuis des années, nous sommes au bout du processus de ratification.

Le projet de loi est adopté sans modification.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la résilience climatique et de la viabilité des routes nationales 116, 20, 320 et 22 liées aux risques naturels entre Prades et la frontière franco-andorrane - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Pour la présentation de ce troisième et dernier rapport, je cède la parole à M. Cadic.

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la résilience climatique et de la viabilité des routes nationales (RN) 116, 20, 320 et 22 liées aux risques naturels entre Prades et la frontière franco-andorrane, signé le 20 avril 2022.

Je profite de cette intervention pour saluer la réélection de M. Xavier Espot Zamora le 10 mai dernier comme chef du gouvernement d'Andorre.

Ce projet de loi n'est pas sans rappeler celui sur lequel notre commission s'est prononcée le 11 avril 2018, et qui concernait, quant à lui, les RN 20, 230 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane. J'étais rapporteur sur ce texte, et c'est pour cette raison que j'ai souhaité l'être à nouveau sur celui-ci, afin d'assurer un suivi complet sur les difficultés d'accès à Andorre depuis notre territoire. Comme vous le savez, la France et l'Andorre entretiennent des relations institutionnelles particulières, illustrées par les dispositions de la Constitution andorrane de 1993 qui définit Andorre comme une coprincipauté dotée de deux coprincipes : l'évêque d'Urgell, côté espagnol, et le Président de la République, côté français.

Andorre a la spécificité d'être un État enclavé dans les Pyrénées entre la France et l'Espagne. Si les relations transfrontalières entre la France et l'Andorre sont qualifiées de dynamiques, tant sur le plan de l'économie, de l'environnement, de la culture, de la santé que de l'éducation, force est de constater que depuis au moins une trentaine d'années, la présence espagnole est devenue prépondérante, pour des raisons principalement géographiques et linguistiques. L'Espagne est en effet le premier client et le premier fournisseur de l'Andorre, avec plus de 70 % des échanges, loin de la France, qui en représente à peine 10 %.

Depuis quelques années, les autorités andorranes ont émis le souhait de renforcer ses liens avec la France. Ce rapprochement est illustré par des visites institutionnelles de haut niveau, dont la visite présidentielle d'Emmanuel Macron, en tant que coprince, en septembre 2019.

Plusieurs accords ont été récemment conclus entre nos deux États, en matière de sécurité civile, de coopération transfrontalière policière et douanière, notamment. D'autres accords sont en cours d'approbation. Cependant, l'un des principaux leviers du rapprochement entre la France et l'Andorre est purement matériel : il s'agit d'améliorer les conditions de circulation entre nos deux États, qui étaient déséquilibrées.

En effet, la Principauté d'Andorre ne dispose ni de gare ni d'aéroport. Depuis la France, on ne peut y accéder que par deux axes routiers : l'un se situe dans l'Ariège, entre Tarascon-sur-Ariège et Andorre ; l'autre permet de relier Perpignan et Andorre. Dans les deux

cas, les routes nationales sont des routes de montagne, soumises à de nombreux risques naturels : avalanches, formation de congères et chutes de pierres, qui entraînent fréquemment des coupures de circulation, en particulier l'hiver.

Le précédent accord de 2018 concernait l'axe Tarascon-sur-Ariège-Andorre. Il prévoit l'amélioration de la viabilité des RN 20, 320 et 22. La mise en œuvre de cet accord n'est pas achevée, mais il a d'ores et déjà donné satisfaction aux deux parties. Il a permis de réaliser de nombreux aménagements, comme la pose de filets pare-avalanches, de filets pare-blocs et la création d'aires de chaînage.

À ce jour, il reste à réaliser le plus gros des aménagements : la construction d'une galerie paravalanche de 300 mètres de long, qui devrait être mise en service à l'automne 2025. D'ores et déjà, les services techniques que nous avons auditionnés considèrent que les fermetures des routes concernées sont moins nombreuses et surtout durent moins longtemps qu'auparavant.

L'originalité de cet accord est que le financement prévu est partagé entre la France et l'Andorre, alors que les infrastructures se situent exclusivement sur le territoire français. Ce financement prévu au total est de 21 millions d'euros, à parité entre les deux États. Le présent accord prévoit quant à lui un budget de 18 millions d'euros, qui sera supporté au deux tiers par la France et pour un tiers par l'Andorre.

La mise en œuvre de ce nouvel accord repose sur la même organisation que le précédent. Les travaux seront soumis à la législation française applicable aux marchés publics. Si les principaux aménagements à concevoir sont identifiés, le programme précis n'est pas défini dans l'accord. Deux comités se réuniront régulièrement, pour définir le programme des travaux, la hiérarchisation des priorités et le calendrier de leur réalisation.

Le comité de pilotage stratégique, coprésidé par le préfet de la région Occitanie et le chef du gouvernement andorran, se réunira tous les ans, alors que le comité technique se réunira deux fois par an, autour des représentants des préfets des départements, des représentants des services techniques andorrans et français. Pour des raisons pratiques, les comités se réuniront concomitamment avec ceux prévus par le précédent accord de 2018. Les décisions y seront prises par consensus et les règlements des éventuels différends s'effectueront par la voie diplomatique.

Une particularité dans la mise en œuvre de ce nouvel accord réside dans l'évolution du droit français : il s'agit des effets de la loi du 21 février 2021 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

La décision du 4 janvier 2023 déterminant la liste des autoroutes, routes et portions de voies qui sont transférées ou mises à disposition en application de cette loi prévoit que la RN 116 sera transférée au département des Pyrénées-Orientales à compter du 1^{er} janvier 2024. Le département exerçant alors la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement, l'État lui versera dans leur ensemble les financements de la partie andorrane.

Par la même décision, les RN 20, 320 et 22 pourront être, à titre expérimental, mises à disposition de la région Occitanie. Ces voies resteraient dans le réseau routier national, mais la région serait compétente en termes d'aménagement, d'entretien et d'exploitation de ces axes.

Si les collectivités concernées ne sont pas signataires de l'accord, elles en ont été informées et y sont favorables. Elles seront d'ailleurs associées en tant que membres aux comités stratégiques et techniques.

Sur le plan environnemental, il est impossible de connaître à ce stade les conséquences précises des aménagements, mais les projets seront bien évidemment soumis à évaluation d'incidences sur les sites Natura 2000 et sur les espèces et habitats protégés par les directives européennes.

Pour conclure, cet accord, comme celui de 2018, présente de nombreux avantages, sur le plan sécuritaire, économique, financier et social. Non seulement il permet de réduire les risques d'accident pour les automobilistes, mais aussi les coûts de réparation en cas de dommage. Les échanges commerciaux entre les deux États seront favorisés par l'amélioration de la fiabilité des accès routiers, notamment en période hivernale. Enfin, les échanges transfrontaliers des résidents français et andorrans seront facilités et le tourisme local favorisé. Il devrait donc permettre un rééquilibrage des relations franco-andorranes, marquées depuis quelques décennies par un déséquilibre en faveur de l'Espagne.

Dans ces conditions, l'approbation de cet accord par notre assemblée ne présente à mes yeux que des avantages.

L'accord a été ratifié par le parlement andorran le 6 octobre 2022 et son approbation a été autorisée à l'Assemblée nationale, lors de la séance publique du 12 avril 2023.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en deuxième. Son examen est prévu en séance publique le mercredi 24 mai 2023, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Mme Michelle Gréaume. – Nous voterons ce texte qui permet de sécuriser certains sites. Je regrette que l'étude d'impact n'évalue pas l'impact environnemental. De plus, en voulant aller trop vite, on passe à côté de projets ambitieux. Il s'agit de travaux ponctuels pour améliorer les routes, or les échanges entre Andorre et la France revêtent des enjeux économiques majeurs : il est regrettable qu'il n'y ait pas de voie ferrée pour relier ces deux territoires.

M. Philippe Folliot. – Les relations entre Andorre et l'Occitanie sont essentielles. Vous avez dit que l'Occitanie assurerait la prise en charge des travaux. Est-ce que l'Ariège et les Pyrénées-Orientales sont parties prenantes, directement ou indirectement ? Je ne suis pas sûr que la région ait les moyens d'assurer la viabilité hivernale, contrairement aux départements.

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Concernant l'accord de 2018, mon intervention précise bien la répartition des responsabilités comme des financements. Nous pourrions revoir ce point si vous le souhaitez.

Le projet de loi est adopté sans modification.

La réunion est close à 11 h 45.

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de Mme Catherine Colonna, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

Fin de vie - Audition de sociétés savantes

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous débutons nos travaux de ce jour par une audition commune de sociétés savantes au sujet de la fin de vie.

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

Cette audition s'inscrit dans le cadre des travaux que nous conduisons sur la question de la fin de vie, menés par nos rapporteuses, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Imbert et Michelle Meunier, ou en plénière, comme ce fut le cas avant la suspension des travaux parlementaires, avec une table ronde sur les enjeux philosophiques de ce sujet, puis une autre table ronde sur les enjeux juridiques de ce sujet.

Nous avons le plaisir d'accueillir :

- le Dr Emmanuel de Larivière, qui représentera la Société française d'accompagnement et de soins palliatifs (SFAP) ;

- le Pr Jacques-Olivier Bay, représentant de la Société française du cancer ;

- le Dr Sophie Moulias, qui représentera la Société française de gériatrie et gérontologie ;

- et le Pr Jérôme Honnorat, président de la Société française de neurologie.

Madame, Messieurs, je vous remercie d'avoir accepté de participer à cette table ronde et vous propose de commencer cette audition commune par un propos liminaire relativement bref, afin de laisser toute leur place aux échanges qui suivront, d'abord à partir des questions des commissaires que pourront compléter les rapporteuses si elles le souhaitent.

Monsieur de Larivière, vous avez la parole.

Dr Emmanuel de Larivière, représentant de la Société française d'accompagnement et de soins palliatifs. – Je suis médecin de soins palliatifs dans une institution bordelaise petite par sa taille, mais importante sur le plan des soins palliatifs à Bordeaux et en Gironde, établissement dans lequel se trouve un service de soins de suite, avec des lits dits identifiés de soins palliatifs destinés à accueillir des patients atteints de tumeur cérébrale. Je suis responsable du pôle de soins palliatifs, qui compte une unité de soins palliatifs de douze lits et une équipe mobile de soins palliatifs à la fois intrahospitalière et extrahospitalière, qui intervient à domicile et en établissement médico-social, essentiellement en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Nous comptons également à Bordeaux un hôpital de jour de soins palliatifs, modèle qui devrait se développer à l'avenir. Cet hôpital a pour mission d'accueillir des patients ambulatoires qui sont à

domicile pour une évaluation pluridisciplinaire autour des problématiques de la fin de vie et des soins palliatifs.

Je représente aujourd'hui la Société française d'accompagnement et de soins palliatifs, qui est une société savante créée dans les années 1990. Son objectif est de défendre une certaine idée du soin et de l'accompagnement, autour de trois refus : le refus d'abandonner le malade, le refus de l'obstination déraisonnable – qui reste une réalité aujourd'hui –, et le refus de donner délibérément la mort et de pratiquer une injection létale, quelles qu'en soient les modalités, euthanasie ou suicide assisté.

Pr Jacques-Olivier Bay, représentant de la Société française du cancer. – Merci d'avoir invité la Société française du cancer pour évoquer la fin de vie au regard de cette maladie, qui est malheureusement très fréquente et dont le nombre de malades augmente, ne serait-ce que par la chronicité du cancer. La fin de vie est un sujet important pour nous, car de nombreuses pathologies cancéreuses ne sont pas guérissables. Reste à définir cette fin de vie, parfois dans sa longueur, car certains malades peuvent vivre très longtemps.

En ce qui me concerne, je suis professeur des universités en oncologie médicale, avec une activité à la fois en hématologie, plus spécifiquement en onco-hématologie, mais également en oncologie médicale. J'assure la direction de ces deux services au sein du centre hospitalier universitaire (CHU) de Clermont-Ferrand.

Je représente ici la Société française du cancer. J'ai également l'honneur de présider le conseil d'administration de l'Agence de biomédecine, au sein de laquelle nous avons beaucoup travaillé sur ces sujets dans le cadre de la loi de bioéthique.

Dr Sophie Moulias, représentante de la Société française de gériatrie et gérontologie. – Merci d'avoir également convié la Société française de gériatrie. Je suis médecin gériatre, mais également docteur en éthique. Je travaille à l'hôpital Ambroise-Paré au sein de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris. J'y ai constitué en 2004 une unité de gériatrie aiguë. Actuellement, je développe l'équipe mobile gériatrique externe, dont l'objectif est de faire du soin dans les Ehpad et en ville afin de cultiver la culture gériatrique et palliative à l'extérieur de l'hôpital.

La gériatrie est une spécialité assez méconnue. Les patients sont d'ailleurs initialement assez réticents de s'adresser à nous ! Nous allions médico et psycho-social. À ce titre, nous avons développé de longue date une réflexion éthique tant sur l'approche et la qualité que la quantité des soins. Notre population est quelque peu particulière. On la limite souvent à la population d'Ehpad, alors que l'immense majorité des personnes âgées vivent à domicile. Les personnes extrêmement dépendantes qui vivent en Ehpad ne représentent, en effet, que moins de 5 % de la population à prendre en considération.

Nous rencontrons d'importants problèmes d'accès aux soins, que ce soit en ville ou à l'hôpital, la culture gériatrique n'étant pas suffisamment développée. Nous nous mobilisons de longue date sur plusieurs sujets. Le premier est l'âgisme, à savoir la discrimination du fait de l'âge, qui a toujours existé, mais qui s'est, sans doute, décomplexée depuis la covid. Nous sommes une société d'accompagnement. La mort fait partie de notre métier aussi bien que la vie, mais pour vivre, il faut accepter de vieillir. Aujourd'hui, ce qui devrait être un succès pour notre société, c'est-à-dire notre longévité hors norme par rapport à la majorité des pays du globe, semble être une problématique dont souffrent beaucoup la

population âgée et notre spécialité. Nous avons également toute une tranche de métiers à développer, à savoir les métiers du grand âge en général, non seulement les métiers de soignants, mais aussi de nouveaux métiers qu'il reste à inventer. Ceci implique de réfléchir à la reconnaissance, aux savoirs, à la formation et au respect des uns et des autres. Nous évoquons très souvent le respect du patient, ce qui est tout à fait légitime, mais il faut également évoquer le respect du professionnel.

Pr Jérôme Honorat, président de la Société française de neurologie. – Je suis neuro-oncologue à Lyon. Je m'occupe de la prise en charge des tumeurs cérébrales dans lesquelles les patients cumulent à la fois le cancer et le handicap neurologique qui survient assez rapidement, bien qu'il soit variable en fonction de la localisation de la tumeur. C'est une pathologie pour laquelle la mort est très prégnante. La tumeur la plus fréquente est, en effet, le glioblastome qui ne compte pas de traitement curatif. Cette maladie touche environ 3 000 patients en France, avec une médiane de survie d'environ 16 mois. Plusieurs patients sont ainsi systématiquement en soins palliatifs dans le service d'hospitalisation dont je m'occupe et qui prend également en charge tous les patients qui ont été diagnostiqués ou dont l'état s'aggrave.

Je représente aujourd'hui la Société française de neurologie. Au sein de notre société, la prise en charge des patients en fin de vie est extrêmement importante, tant pour les démences, qui ont une évolution extrêmement lente, les scléroses latérales amyotrophiques, qui présentent une médiane de survie de deux à trois ans et où les patients vont décéder en pleine conscience – même si cette notion mériterait sans doute d'être rediscutée –, les accidents vasculaires cérébraux et les accidents de la vie qui peuvent conduire à des handicaps extrêmement sévères, que les tumeurs cérébrales.

Je souhaiterais insister sur la façon dont les neurologues appréhendent la conscience et les phénomènes biologiques qui conduisent à cette capacité à appréhender le monde, qui se modifie en fonction de circonstances extérieures et propres à la personne. Pour prendre l'exemple de mon activité personnelle sur les glioblastomes, en 30 ans, je n'ai dû observer qu'un seul patient qui a réellement demandé à en finir. Chacun chemine et avance dans sa façon d'appréhender la maladie et le handicap n'est généralement jamais suffisant pour estimer qu'il faut s'arrêter.

Je souhaiterais également souligner le manque de moyens et d'enseignements dont disposent actuellement les médecins pour appréhender la fin de vie et sa prise en charge. Il existe des services de soins palliatifs, mais la situation est extrêmement hétérogène sur le territoire. Mon service compte par exemple en permanence deux à sept patients de soins palliatifs. Or le personnel supplémentaire alloué à cette activité est 0,8 ETP, ce qui ne correspond d'ailleurs à rien, car dans le même temps 1,2 ETP est en arrêt de travail pour différentes raisons. En réalité, ce sont les mêmes équipes qui font à la fois le diagnostic, le soin, le suivi et les soins palliatifs, et ce, avec très peu de moyens.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Vous qui vivez au quotidien ces fins de vie, ressentez-vous le besoin de légiférer de nouveau sur le sujet ? La ministre évoquait par exemple des cas comme ceux de la maladie de Charcot. Êtes-vous en phase avec les conclusions de la convention citoyenne ou ne pensez-vous pas que si nous allions plus loin, nous basculerions vers un autre modèle ?

Pr Jérôme Honorat. – En ce qui concerne la neurologie, nous considérons disposer de l'arsenal nécessaire. Nous recourons à la sédation dans le cadre de la sclérose

latérale amyotrophique pour des patients qui présentent une évolution de la maladie importante, qui sont insuffisants respiratoires, et pour lesquels la sédation va conduire à un arrêt de la vie un peu plus précoce et parfois dans des conditions bien plus apaisées et préparées. Pour les autres pathologies, entrent en ligne de compte les capacités du patient à décider. La fin de vie est, en effet, un élément extrêmement important de la vie. Certains patients nous rapportent d'ailleurs que les quatre, six ou huit derniers mois qu'ils ont vécus avec leur maladie leur ont semblé beaucoup plus condensés, plus forts, que ceux qu'ils avaient pu vivre auparavant. Ceci nécessite toutefois des échanges importants. Quand il n'y a plus de contact du tout, la situation est également difficile, mais je suis dubitatif sur le choix d'aller vite, car ceci peut impacter le processus de deuil des proches. Lorsque la situation est extrêmement tendue et complexe, les proches peuvent, en effet, considérer à un certain point qu'il est préférable que la personne parte. Dès lors, le processus de deuil est commencé. La problématique n'est ainsi pas simple. Aujourd'hui, la mort est cachée, elle se fait très souvent à l'hôpital et on oublie qu'elle est une évolution naturelle de la vie.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Dr Moulias, nous avons l'impression que nous mélangeons grand âge, grand handicap et cancer en phase terminale – c'est un peu du reste ce qu'a retraduit M. Comte-Sponville quand, auditionné par notre commission, il a indiqué être favorable au suicide assisté. Le grand âge fait pourtant aussi partie de la vie.

Dr Sophie Moulias. – M. Comte-Sponville est sans doute celui qui a tenu les propos les plus âgistes pendant l'épidémie de covid-19, ce qui est d'ailleurs quelque peu étonnant au regard de son âge. Le grand âge fait pourtant partie de la vie. Ce n'est pas une maladie. Même à un âge très avancé, on meurt toujours de maladie. Les centenaires ont plusieurs maladies chroniques et à un certain moment, l'une leur dit qu'il est temps de partir. On peut mourir tranquillement dans son lit sans soins palliatifs et sans douleur abominables. Il y a, en réalité la confrontation d'une posture philosophique à une posture pratique. C'est pour cela que nous sommes très inquiets au sein de la société française de gériatrie et gérontologie. La vision que nous avons du grand âge est assez négative. Pendant l'épidémie de covid-19, nous avons bien vu que nous adoptions volontiers une posture dominante au nom de la vulnérabilité, consistant à imposer aux autres ce qui nous semblait le mieux pour eux.

Nous sommes tous âgés de notre âge et le vieux ou le jeune de quelqu'un d'autre. Lorsque nous évoquons la « dépendance » dans le grand âge, nous lui préférons le terme de « handicap » chez les plus jeunes, alors qu'il serait peut-être plus simple d'utiliser le terme de « handicap » pour tous. Aujourd'hui, comme je l'ai indiqué plus tôt, nous résumons très souvent le grand âge à la démence et à l'Ehpad. Les personnes ne demandent pourtant pas à mourir en Ehpad ; elles demandent, que ce soit par leur parole ou leur corps, à être accompagnées, soignées et soulagées, et c'est une nécessité à laquelle nous ne parvenons pas à faire face partout. À mon sens, la loi Claeys-Leonetti est une loi destinée à accompagner les personnes qui vont mourir, alors que les conclusions de la convention citoyenne sont des arguments pour ceux qui veulent mourir. Les deux approches sont différentes. En tant que gériatre, je n'ai rencontré que très peu de personnes qui souhaitaient mourir et demander expressément à ce que l'on raccourcisse leur vie. En revanche, il y a des personnes qui souhaitent être soulagées et accompagnées. Il y a également des personnes qui disent « j'aimerais bien être morte », notamment en raison de l'isolement, que ce soit d'ailleurs à domicile ou en Ehpad. La souffrance sociale, même si elle ne se double pas nécessairement d'une souffrance psychologique, est une réalité quotidienne. Pour cette réalité, la mort ne nous paraît pas une réponse acceptable si nous ne mettons pas autre chose en place à côté.

Pr Jacques-Olivier Bay. – Mon confrère a évoqué des maladies terriblement dramatiques avec des atteintes neurologiques. En cancérologie, nous avons malgré tout une certaine « chance », celle de pouvoir nous appuyer sur l'organisation mise en place par l'INCa et les différents plans Cancer, qui nous ont permis de prendre conscience de toute l'utilité que pouvaient présenter les soins de support, et en leur sein, la prise en charge palliative.

Je rejoindrai les propos de mes confrères. Il est assez rare, y compris en cancérologie, de faire face à une demande de fin de vie brutale. Je ne dis pas que cela n'existe pas ; ce serait incongru de l'affirmer et c'est du reste peut-être ce qu'il faut aujourd'hui prendre en compte. La question est toutefois également de savoir pourquoi les patients en arrivent à ce souhait. Je constate bien souvent dans ma pratique que la loi Claeys-Leonetti n'est pas très bien appliquée. Il faudrait pour cela sensibiliser les médecins, les personnels paramédicaux, mais également l'ensemble de la société. Cette application permettrait de dénouer nombre de situations qui sont extrêmement complexes aujourd'hui. Je souhaiterais que nous insistions sur ce point, plutôt que de privilégier des « raccourcis ». Je pense que nous pouvons arriver à ces extrémités-là si tout a été fait avant. Or je ne pense pas que ce soit le cas aujourd'hui.

Dr Emmanuel de Larivière. – Je ne peux que confirmer ces propos sur les demandes de mort anticipée. De mon expérience de treize ans en médecine palliative – mon métier précédent était la médecine d'urgence –, le nombre de patients que j'ai accompagnés et qui ont persisté dans leur demande se compte sur les doigts d'une seule main. Ce qui est nouveau, c'est qu'il y a peut-être une accélération, du fait aussi sans doute du contexte médiatique et d'une évolution des représentations de la société. Cela reste néanmoins très anecdotique. Faut-il modifier la loi pour cela ? Je ne pense pas.

Vous évoquiez la sclérose latérale amyotrophique ou maladie de Charcot qui nécessiterait une évolution de la loi. Je suis beaucoup de patients atteints de cette maladie et je pense qu'il est important de ne pas les stigmatiser et de ne pas faire de cette éventuelle nouvelle loi une loi qui leur serait destinée. Certains ressentent d'ailleurs actuellement cette stigmatisation, avec le sentiment qu'ils seraient peut-être de trop sur cette Terre. Je trouve ainsi quelque peu inadapté que la ministre ait repris dans une interview récente l'exemple de la maladie de Charcot.

Je pense par ailleurs qu'il est important de ne pas réduire la loi Claeys-Leonetti à la sédation profonde et continue maintenue jusqu'au décès. Cette loi s'inscrit dans le prolongement de la loi Leonetti. J'ai d'ailleurs été assez touché par une tribune récente de Claire Fourcade, présidente de la SFAP, publiée conjointement avec un député communiste dans *Le Journal du Dimanche*, et qui affirmait que la loi Claeys-Leonetti était un « trésor national ». Je pense également que c'est le cas et que cette loi nous aide quotidiennement dans notre pratique de soins. Si nous instaurions une loi permettant l'administration d'un produit létal, ce serait effectivement un changement de direction. Nous nous occupons des patients qui vont mourir. S'il faut faire une nouvelle loi pour les patients qui veulent mourir, nous changerions de paradigme. Ce ne serait pas un prolongement des lois précédentes avec tout l'impact possible pour les professionnels de santé.

M. Bernard Jomier. – J'ai deux questions à vous poser. Monsieur de Larivière, vous avez rappelé dans votre première intervention que l'obstination déraisonnable était encore une réalité aujourd'hui. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ? Quels sont ses mécanismes ? Est-ce lié aux proches, aux soignants ?

Ma deuxième question nous amène au cœur du débat. Il est incontestable que nos concitoyens sont majoritairement favorables à l'ouverture d'un droit pour chacun à décider de sa fin de vie. La convention citoyenne a toutefois montré que le fait d'entrer dans les modalités d'application faisait apparaître une grande complexité et une grande diversité d'opinions. Il est tout aussi incontestable que l'ensemble des sociétés savantes et la très grande majorité des professionnels des soins palliatifs ne sont pas favorables à une évolution de la loi.

Le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), dans son dernier avis, a tenté de concilier ces positions, en prévoyant une liste de conditionnalités très strictes, notamment en termes d'égalité d'accès de l'ensemble de nos citoyens aux soins palliatifs. Comment proposez-vous d'avancer ? Comment faire en sorte que les soins palliatifs soient une réalité dans notre pays et que dans un certain nombre de situations, peut-être très limitées en nombre, ce droit à une aide active à mourir puisse être ouvert à nos concitoyens ?

Mme Annick Jacquemet. – Professeur Honnorat, vous avez affirmé qu'un seul patient en 30 ans vous avait demandé cette aide à mourir. Pensez-vous que la difficulté vient plus de la famille ? Est-ce, en quelque sorte, elle qui souffre davantage ou du moins qui a le plus de mal à accepter ce départ qui approche ? L'accompagnement de la famille est-il aujourd'hui suffisant ? Nous avons tous vécu des situations complexes au niveau personnel et il peut être difficile de faire la part des choses en tant que législateur. Un membre de ma famille a, par exemple, demandé cette assistance à mourir en Suisse. Que faisons-nous pour ces personnes, même si elles restent peu nombreuses ? La convention citoyenne sur la fin de vie montre bien qu'il y a une évolution dans la société et je pense que nous nous devons d'y apporter une réponse. Nous savons en parallèle qu'il manque terriblement de médecins et d'unités de soins palliatifs. Comment les développer ?

M. Olivier Henno. – Je crois qu'il existe une quête éternelle de l'humanité pour prolonger la vie. Du point de vue des opinions occidentales, se pose toutefois désormais la question du sens de cette quête si survient une situation de dépendance. C'est ce que traduit, je pense, la convention citoyenne. Par rapport à ce basculement, plusieurs attitudes sont possibles. Au-delà de la législation, il n'y a d'ailleurs pas nécessairement besoin d'une aide pour partir, ce que traduit l'acte du suicide. Cette peur de la dépendance est, je crois, en tout cas, une réalité dans l'opinion. Quelle est votre position à ce sujet ? Avez-vous, par ailleurs, des échanges avec les sociétés savantes des pays qui ont légiféré sur l'aide à mourir, comme la Suisse ou la Belgique ?

M. Daniel Chasseing. – Les personnes en bonne santé affirment souvent qu'elles préféreraient mourir plutôt que vivre en situation de dépendance. Néanmoins, lorsque les personnes sont dépendantes ou ont des maladies extrêmement graves, elles demandent plutôt un accompagnement, avant éventuellement, à la toute fin, une sédation profonde et continue. Je pense que la loi Claeys-Leonetti est, de ce point de vue, très pertinente. Au sein de certains pays, notamment les Pays-Bas, certains spécialistes pensent d'ailleurs qu'avec un meilleur développement des soins palliatifs, il n'y aurait pas eu de loi sur l'euthanasie ou le suicide assisté.

En France, la convention citoyenne a eu le mérite de faire connaître les soins palliatifs. Ne faudrait-il pas simplement augmenter le personnel de ces services au sein de l'ensemble des départements et renforcer les unités mobiles, qui sont très utiles à domicile et en Ehpad ?

Pr Jacques-Olivier Bay. – Il est vrai que chacun évolue naturellement de position au cours de sa vie, notamment à l’occasion de problèmes de santé. Il faut ainsi toujours garder à l’esprit que les changements d’opinion sont constants.

Nous sommes aussi naturellement influencés par nos expériences personnelles, y compris en tant que médecins. À la fin de ma carrière, je garderai par exemple en mémoire quelques situations de patients qui m’auront marqué. Or ces situations peuvent, malgré tout, entraîner une distorsion dans nos mécanismes de raisonnement.

Je ne suis pas certain au titre de la Société française du cancer qu’il y ait une opposition à la prise en compte de situations dramatiques pour lesquelles une fin de vie, que ce soit par suicide assisté ou par euthanasie, puisse être requise et encadrée par une loi. Avant d’en arriver là, il faut toutefois être certain que tout ait pu être réalisé. Dans nos professions, nous assistons en effet surtout à une incapacité à proposer tous les soins de support qui seraient nécessaires.

Dr Sophie Moulias. – Je souhaiterais revenir sur la notion d’obstination déraisonnable que vous avez soulevée. Aujourd’hui, les citoyens ne connaissent pas les soins palliatifs. Ils ne connaissent pas les dispositifs légaux de personne de confiance ni la possibilité d’écrire ses directives anticipées, même si ceci est très complexe. Il est en effet très difficile d’imaginer sa propre mort si l’on n’a pas déjà expérimenté des situations personnelles ou de proches posant de manière aiguë des problématiques sur la fin de vie. En gériatrie, les familles demandent la vie, surtout depuis les « années covid-19 » où la réanimation a été vue comme salvatrice. Dans le grand âge, ce n’est pourtant pas le cas : les patients, pour de nombreuses raisons, vivent mieux lorsqu’ils ne vont pas en réanimation.

Si une loi peut s’avérer pertinente, encore faut-il en parallèle donner les possibilités de son application. La loi Claeys-Leonetti et la loi Leonetti, qui a permis le refus de soins et a posé clairement la question de l’obstination déraisonnable, sont, en ce sens, utiles, mais encore faut-il savoir comment qualifier la notion d’obstination déraisonnable et quels autres soins il est possible de proposer. La situation en soins de confort et de support est, en effet, loin d’être uniforme sur le territoire et nos concitoyens s’interrogent sur les possibilités offertes au-delà du soin curatif. Aucun d’entre nous n’abandonne ses patients, mais les citoyens ne le savent pas.

Aujourd’hui, le suicide n’est pas interdit en France, mais reste moralement très pénalisé. En tant que professionnels, nous avons l’obligation de réanimer une personne qui a cherché à se suicider. Cette obligation entrerait en conflit avec une éventuelle loi sur le suicide assisté. Ceci est bien mis en avant du reste par la Société française d’anesthésie et de réanimation. Le suicide, sans assistance, existe aussi dans le grand âge.

S’agissant du sens de prolonger la vie dans une situation de dépendance, cette question renvoie à la valeur de la vie. Jusqu’à présent, la vie vaut du jour de la naissance au jour de la mort. Faudrait-il moins considérer la vie en cas de grande dépendance ? Nous rencontrons également des familles qui projettent leur propre souffrance sur l’état du sujet. Nous n’avons pas de réponse philosophiquement, mais ces personnes présentent également des signes de vitalité, et ce, malgré leur grande dépendance. Humainement, accompagner ces personnes n’est pas un non-sens dans les pratiques médicales.

Cela rejoint également la question de l’anticipation. Je ne suis pas certaine que les directives anticipées soient, à cet égard, un outil très pratique. Néanmoins, échanger avec ses

proches et son médecin traitant est, dans tous les cas, extrêmement utile, d'autant plus si un risque médical se profile. Toutes les études montrent néanmoins que les personnes veulent de la quantité de vie, pour voir leurs petits-enfants grandir ou voir le jour encore une nouvelle fois.

Nous échangeons avec la société belge et la société suisse, qui font partie des sociétés francophones de gériatrie et gérontologie. À chaque séminaire, une réflexion est menée sur les situations d'aide médicale à mourir. Chacune d'entre elles nous envie la loi Claeys-Leonetti. Elles sont notamment inquiètes de certains débordements, notamment s'agissant de l'augmentation d'actes pour des malades atteints d'Alzheimer, qui ont exprimé à un moment de leur vie, avant d'être atteints, qu'ils préféreraient partir plus vite en cas de maladie. Ces actes, qui se développent, ne sont, en outre, pas toujours déclarés. Une publication à ce sujet vient de le mettre en évidence aux Pays-Bas.

Si pour le suicide, les soignants ne sont pas nécessaires, ce n'est pas le cas pour l'euthanasie. Je crois toutefois sincèrement qu'il faut communiquer auprès de nos concitoyens. Les soins palliatifs ne sont pas suffisamment développés et certains éléments que nous réclamions depuis la loi Claeys-Leonetti n'ont pu voir le jour qu'après la deuxième vague de covid-19. Nous souhaiterions avant tout que cette insuffisance soit comblée pour proposer un accompagnement et un soin de qualité avant de proposer autre chose, qui sera peut-être nécessaire pour la société. Pousser la vie jusqu'au bout parfois au prix de l'acharnement thérapeutique ou bien ne rien faire n'est pas une alternative acceptable pour les professionnels que nous sommes.

Dr Emmanuel de Larivière. – Je n'ajouterai que quelques éléments. S'agissant des moyens, l'ensemble des professionnels de santé, quelle que soit leur spécialité et quel que soit leur mode d'exercice, doivent se saisir de la question de la fin de vie. Le développement d'une culture palliative est, en ce sens, indispensable, alors que chaque médecin généraliste accompagne aujourd'hui en moyenne deux à trois patients en fin de vie par an. Une réflexion doit être menée sur la notion d'obstination déraisonnable, qui est une réalité importante, car beaucoup de professionnels de santé ne prennent pas ce temps de la délibération collégiale. Celle-ci doit impliquer les médecins, mais également les infirmiers, les aides-soignants et le médecin traitant lorsqu'il est disponible. Aujourd'hui, il est encore malheureusement souvent plus simple de continuer les traitements, même s'ils n'ont plus vraiment de sens ou que le patient n'en souhaite plus. Beaucoup de patients ne savent pas, du reste, qu'il est possible de refuser la mise en route d'un traitement ou de demander son arrêt.

Je suis marqué par le cas d'une patiente très âgée, présentant une démence très avancée et une altération très importante de son état général, dialysée depuis une dizaine d'années avec une réflexion sur le maintien de cette dialyse qui n'arrive pas à aboutir depuis un an, alors que la personne risque de mourir dans les jours ou les semaines qui viennent.

Concernant les relations avec les autres sociétés savantes, je vous invite à consulter la chaîne *YouTube* de la SFAP. Nous menons très régulièrement des conférences avec les sociétés françaises et étrangères. La dernière concerne la Société de soins palliatifs d'Autriche, puisque ce pays a légiféré sur le suicide assisté. Nous avons également des échanges avec les Suisses, les Belges, les Néerlandais ou encore les Canadiens. Beaucoup d'entre eux nous disent d'ailleurs que les soins palliatifs ont plutôt été freinés par les votes de ces lois, contrairement à ce qui avait été promis.

Pr Jérôme Honnorat. – Beaucoup de choses ont déjà été dites. Je souhaiterais simplement revenir sur certains sujets avec des angles quelque peu différents.

L'obstination et le traitement déraisonnables existent, mais il faut imaginer le courage qu'il faut aux professionnels de santé pour dire aux patients les yeux dans les yeux : « nous allons arrêter de traiter la maladie et faire des soins palliatifs ». Les soins palliatifs ne sont, en effet, généralement pas compris. Ils sont considérés comme la fin de la vie. Or il s'agit d'une réorientation de la prise en charge. Au lieu de continuer à se battre contre une maladie, on va se concentrer sur le confort du patient et l'accompagner dans le temps qui est susceptible de lui rester, temps qui est non mesurable. J'ai d'ailleurs connu un patient en soins palliatifs pendant trois ans pour une tumeur cérébrale. Il y a, à cet égard, un problème de formation. Il faut, en effet, beaucoup de courage pour échanger avec un patient et sa famille sur les soins palliatifs. Il est bien plus facile de proposer une nouvelle chimiothérapie « pour la route ». Il y a également la question de l'urgence. Des patients peuvent, en effet, se retrouver en réanimation, car leur prise en charge n'était plus adaptée.

Le droit de décider de sa fin de vie est, à mon sens, un fantasme. Personne ne peut prévoir ce qui va lui arriver et décider de la façon dont cela peut se produire, sauf en se suicidant, évidemment.

Le problème des familles est une vraie difficulté. Très souvent, elles pensent qu'elles-mêmes doivent être prises en charge, que le patient est un sujet accessoire, et que les décisions sont collégiales.

Sur la décision et les directives anticipées, certains patients, très gentils, ne veulent ainsi pas déranger et sont susceptibles d'affirmer préférer arrêter si la situation est trop difficile pour leurs proches. Ce n'est alors pas véritablement leur décision, mais celle des autres. Des échanges fournis sont ainsi nécessaires.

Personne n'a évidemment envie d'être dépendant. Pourtant, certains événements de la vie peuvent entraîner un handicap. J'ai rencontré récemment quelqu'un qui n'avait ni bras ni jambes, qui vivait et qui avait même rencontré l'amour. Il n'est pas toujours nécessaire d'être indépendant pour vivre. Cette situation est évidemment toujours difficile. Néanmoins, j'explique systématiquement à mes patients qui ont des difficultés de marche et à qui je prescris un fauteuil roulant qu'il y a, au fond, peu de différence entre un fauteuil roulant et une voiture et qu'avec un fauteuil, on peut au moins se déplacer et réaliser certains actes de la vie quotidienne. La dépendance est relative. On peut vivre avec un handicap, et parfois même mieux qu'en n'étant pas handicapé.

Il faut, par ailleurs, expliquer la notion de soins palliatifs auprès de la société. Une éducation est, sur ce point, nécessaire.

Les échanges avec les sociétés savantes, notamment suisse et belge, sont assez paradoxaux. Nous avons également l'impression que deux mondes coexistent. Ceux qui requièrent le suicide assisté ou l'euthanasie sont des patients parallèles. Un neuro-oncologue suisse ou belge travaille pourtant de la même façon qu'un neuro-oncologue français. Il n'a pas parmi ses patients un volume beaucoup plus important de cas exceptionnels qui demandent la mort.

Que faire pour ces cas exceptionnels ? Je n'ai pas de solution. Je pense simplement que nous sommes très en dessous de ce que nous pourrions proposer en termes

d'accompagnement. L'accompagnement de l'annonce du diagnostic prévu dans le cadre du plan cancer est encore un idéal loin d'être atteint, car nous n'avons pas les moyens ni les professionnels suffisants. Sur l'accompagnement de la fin de vie, nous sommes à des années-lumière de ce que nous devrions proposer.

Mme Florence Lassarade. – En tant que pédiatre, j'ai pu constater que la loi Claeys-Leonetti avait permis l'accompagnement en soins palliatifs en salle de naissance et avait contribué globalement à d'importants progrès. J'ai toutefois été interpellée par un patient atteint de la maladie de Charcot, qui m'a demandé d'évoquer, lorsque je serai parlementaire, le rôle des patients experts dans les débats.

Dans les milieux ruraux, j'ai l'impression que les patients ne sont, bien souvent, pas accompagnés. J'ai connaissance de personnes qui, aujourd'hui encore, meurent d'un cancer du pancréas dans les bras de l'infirmière dans d'atroces souffrances. Les soins palliatifs à domicile n'existent quasiment pas. J'ai accompagné mon mari atteint d'un cancer : quand, deux jours avant de mourir, il m'a affirmé que cela faisait deux jours qu'il souhaitait qu'on l'aide à mourir et que personne ne l'écoutait, je lui ai dit que cela n'allait pas tarder et cette parole a suffi à calmer son anxiété. Néanmoins, lorsque j'ai demandé à l'Institut Bergonié – dont il dépendait et qui ne nous a absolument pas accompagnés sur ce chapitre –, quel serait le protocole de fin de vie à domicile, celui-ci m'a indiqué que ce que je ferais serait beaucoup trop dangereux. C'est une réponse absurde ! L'accompagnement à domicile serait pourtant idéal pour bien des personnes. Sur le terrain, il n'y a pas eu de progrès, à mon sens, depuis les années 1990. Mon père, en tant que médecin généraliste, a accompagné de nombreux patients en fin de vie à domicile. Aujourd'hui, ce sont les infirmières qui sont encore très régulièrement confrontées à ces situations. Faut-il finalement protéger tous les acteurs de tout ou affronter les situations, poser les vraies questions et s'en référer aux patients experts ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – Chacun s'accorde à dire qu'il faut une culture palliative et des soins palliatifs partout, mais il faut également arrêter de s'interdire de penser aux cas exceptionnels. Je suis allée en Suisse avec les ministres ; personne n'affirme que ces cas sont nombreux. Néanmoins, il faut les prendre en compte, d'autant plus que cela permettrait un certain apaisement au sein de la population générale. Aujourd'hui, soit ces cas exceptionnels sont gérés par un réseau médical de proximité, soit ils sont résolus à l'étranger, comme le montre d'ailleurs l'excellent film *Les mots de la fin*. Je regrette qu'il ait fallu se rendre en Suisse pour rencontrer une équipe palliative qui pensait qu'un accompagnement avec un suicide assisté était possible pour ces cas exceptionnels.

En France, il est malgré tout étonnant qu'aucune personne travaillant dans les soins palliatifs ne comprenne certaines des conclusions de la convention citoyenne. Il ne faut pas accuser la population de méconnaissance. Il existe, malgré tout, des cas irréductibles. Il y a quelque temps, des responsables de la Société française d'accompagnement et de soins palliatifs nous avaient indiqué qu'ils démissionneraient tous si la loi passait. Il y a quand même un problème français dans cette opposition tranchée de ces services. Il faut rappeler que les Suisses ont, malgré tout, développé les soins palliatifs avant de mettre en place un dispositif de suicide assisté.

Je souhaiterais terminer mon propos sur la sédation profonde et continue. Dans les cas où elle est pratiquée, il s'agit malgré tout d'un processus de mort qui s'enclenche, puisque le geste est irréversible. Nous ne décidons toutefois pas du moment. La demande dans ces cas-

là serait justement de pouvoir en décider, afin que les proches du malade puissent être présents.

Mme Corinne Imbert. – Ma question fera référence à la recommandation n° 15 de l’avis 139 du CCNE : qu’est-ce que, pour vous, un « pronostic vital engagé à moyen terme » ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Que répondez-vous à ceux qui opposent le droit à mourir au devoir de vivre ?

Vous avez tous souligné avoir rencontré très peu de personnes demandant à mourir au cours de vos carrières respectives. D’après le philosophe Jacques Ricot, que nous avons auditionné, on estime à 0,3 % la part des personnes en fin de vie qui réclament une euthanasie. Pensez-vous que si l’on dépénalisait l’euthanasie, le nombre de demandes augmenterait ? Nous nous sommes rendus en Belgique et un médecin soulignait qu’il avait reçu 42 Français l’année dernière ayant demandé l’euthanasie.

Pour finir, Dr Moulias, vous évoquiez l’isolement des personnes âgées qui pourraient, peut-être par solitude, s’orienter vers ce type de demande. Marie de Hennezel, dans une tribune récemment publiée dans *Le Monde*, mettait en évidence la possibilité d’une troisième voie entre l’acharnement thérapeutique et l’euthanasie, à savoir le respect du souhait du patient en fin de vie de ne plus s’alimenter. Avez-vous rencontré des situations de ce type ?

Mme Michelle Meunier. – Si la sédation profonde et continue jusqu’au décès n’est effectivement pas la seule mesure de la loi Claeys-Leonetti, elle est malgré tout la mesure qui avait été la plus débattue. Quelle avait été votre position sur le sujet en tant que soignant ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous assimilons souvent euthanasie et suicide assisté, alors que ces notions sont quelque peu différentes. Pensez-vous qu’autoriser le seul suicide assisté serait préférable ?

Dr Emmanuel de Larivière. – Le suicide assisté consiste à aider une personne qui réclame une mort anticipée à pouvoir se suicider, c’est-à-dire à lui procurer les produits qui lui permettront de se suicider. Le modèle suisse est organisé autour d’associations qui vont accueillir la personne et lui procurer les produits à administrer par la bouche ou par voie intraveineuse, mais c’est le malade lui-même qui va faire le geste. Dans le cadre du modèle américain, celui de l’Oregon, le malade fait la demande auprès d’un médecin qui établit la prescription, puis se rend à la pharmacie et fait ce qu’il veut du produit chez lui.

L’euthanasie fait, quant à elle, intervenir le soignant, qu’il soit médecin ou infirmier. Ceci vient, à mon sens, changer la relation des soignants avec leurs patients et entourages. Dit autrement, donner la mort ne peut, à notre sens, être un soin ; il ne faut pas mélanger les deux.

Si l’euthanasie ou le suicide assisté était légalisé, personne ne serait évidemment obligé de s’orienter vers ce choix. Néanmoins, tout le monde se poserait la question et devrait se la poser.

La notion de « pronostic vital engagé à moyen terme » est très difficile à définir. Le « court terme » a été défini comme allant de quelques heures à quelques jours dans le cadre des orientations de la SFAP ensuite reprises par la HAS. Le moyen terme va ainsi, sans

doute, de quelques semaines à quelques mois. Dans mon expérience, il est toutefois très difficile de savoir si le patient va vivre encore trois, six ou douze mois. Lorsque le patient entre dans une période de fragilité, nous savons qu'à n'importe quel moment, son état peut se dégrader et la mort peut survenir. Je pourrais définir le moyen terme par une réponse négative que j'apporterais à la question « seriez-vous surpris si tel patient décédait dans les six à douze prochains mois ? ».

Les malades sont très fragiles, changent et ont des envies différentes. Je rejoins le Pr Bay quand il soulignait que l'esprit humain varie fortement en fonction de l'évolution de la maladie et des symptômes.

Pr Jérôme Honnorat. – S'agissant des soins palliatifs à domicile, il est certain que la situation en termes d'accès est extrêmement hétérogène sur le territoire. À Lyon, les soins palliatifs sont très développés, mais c'est moins le cas dès que l'on quitte l'agglomération. Le médecin traitant doit, en tout cas, être le pivot de la prise en charge de ses patients et, de ce point de vue, un changement culturel se fait jour : les médecins traitants ne sont pas ceux que l'on a connus il y a 40 ou 50 ans. Ceci doit être pris en compte dans le développement des soins palliatifs à domicile.

L'intervention du patient expert est effectivement encore confidentielle et il faut la développer.

La notion de « pronostic vital engagé à moyen terme » a une définition souple, ce qui est, à mon sens, très positif pour prendre en compte collégialement la situation propre à chaque patient. En revanche, il faut une maladie ou un processus en cours qui va conduire au décès. Il ne doit pas s'agir d'un handicap fixe.

Sur la notion de droit à mourir, je ne suis pas juriste, mais je ne comprends pas ce que vient faire le droit dans cette affaire. La mort va nous arriver à tous. Je ne pense pas qu'il soit pertinent de légiférer sur cela. Je reconnais parfaitement les demandes de certains patients. Quel cadre légal prévoir pour ceux qui sont incapables de se suicider du fait de leur handicap ? Ceci est exceptionnel. Faut-il, pour cela, adopter une loi ouvrant bien d'autres possibilités que la seule résolution de ces cas exceptionnels ? Je n'en suis pas certain.

Sur l'anorexie finale, je n'ai jamais observé de tels cas dans ma pratique quotidienne, mais je laisserai les spécialistes de gériatrie répondre.

Quant aux anciennes pratiques, je pense qu'elles méritent qu'on les recouvre d'un voile pudique. Les choses étaient faites en fonction de la loi et des circonstances, pas toujours bien. Je pense que l'on fait beaucoup mieux dans la prise en charge de la fin de vie que l'on ne le faisait il y a 40 ans.

Pr Jacques-Olivier Bay. – J'aimerais vraiment que nous ne donnions pas l'impression d'une opposition entre le monde médical et les citoyens. Nous sommes aujourd'hui insatisfaits de l'application de la loi Claeys-Leonetti. Au fond, nos réticences s'expliquent par le fait que nous n'avons pas l'impression d'avoir tout fait pour ne pas en arriver là. Ceci ne signifie pas qu'une loi n'est pas nécessaire, mais notre réticence est surtout liée à cette insatisfaction que nous ressentons au quotidien. Les inégalités territoriales, de ce point de vue, sont majeures. Dans certains endroits, le seul référent est le médecin traitant. Or le monde change, les médecins aussi et leur investissement évolue.

D'un point de vue médical, il existe une vraie différence entre aider un patient à mourir en l'endormant, en assistant, en faisant en sorte que la famille soit présente et en passant du temps, qui ira de quelques heures à quelques jours. Il s'agit d'un temps qui est majeur pour le deuil. Notre société doit accepter que la mort existe et que nous ne puissions pas décider de tout, mais qu'un accompagnement reste possible. Lorsque vous pratiquez une euthanasie, vous avez un stéthoscope sur un thorax et un cœur qui s'arrête. La différence est majeure. Mon confrère a évoqué le droit à mourir, je pense que nous avons un devoir à mourir. Madame la sénatrice Poncet Monge, vos propos sur la convention citoyenne m'ont bouleversé. Vous nous renvoyez à nous-mêmes. Cette insatisfaction par rapport à ce que nous faisons aujourd'hui nous conduit toutefois à ne pas souhaiter franchir un nouveau pas.

Quant au « pronostic vital engagé à moyen terme », l'incertitude de cette notion nous sert. Le rôle des familles a été rappelé. Ce sujet est extrêmement complexe. Certains patients vont souffrir beaucoup, vouloir avoir envie de mourir, mais changer d'avis le lendemain. Les familles peuvent également vous reprocher d'avoir dit la vérité au patient. À l'inverse, d'autres peuvent vous critiquer de ne rien avoir dit. Nous sommes dans des situations qui touchent à l'humain et sur tous ces sujets, il n'est pas facile de légiférer.

La formation des médecins et des équipes paramédicales aux soins palliatifs est, en revanche, majeure. Cette formation doit également s'entendre vis-à-vis de nos concitoyens, afin de mettre en évidence auprès d'eux qu'il existe d'autres possibilités permettant d'accompagner les malades dans des conditions satisfaisantes.

Madame la sénatrice Lassarade, vous avez rencontré une situation difficile et nous en avons tous connu, et nous en aurons encore. Je reste convaincu que la notion de patient expert est fondamentale. Il faut nous appuyer davantage sur les citoyens, qu'ils soient malades ou non d'ailleurs, même si les modalités de mise en œuvre de ce principe sont sans doute plus complexes à définir. Néanmoins, celui qui sait le plus reste malgré tout l'usager. Ceci simplifierait en outre certaines problématiques, notamment en termes de moyens, vis-à-vis de nos administrations. L'organisation des soins que vous avez vécue est malheureuse. L'Institut Bergonié a, malgré tout, je pense, une organisation de prise en charge compétente, ce qui n'exclut pas certaines difficultés.

Dr Sophie Moulias. – Je suis d'accord avec les propos qui ont été tenus par mes confrères.

Nous n'avons pas pour métier d'écrire la loi et nous ne nous opposons pas à la réglementation si tant est que nous disposions des moyens pour la mettre en œuvre. Il faut néanmoins écrire la loi avec ceux qui sont censés la porter. C'est la raison d'ailleurs pour laquelle nous vous remercions de nous avoir conviés à une telle audition.

Nous sommes toutefois inquiets des applications, des dérives possibles et de l'imprécision autour des questions de savoir qui pousse la seringue et qui administre les médicaments – ce qui renvoie à la différence entre le suicide assisté et l'euthanasie.

Le vocabulaire est riche : les soins palliatifs, les soins de confort, les soins de support... Néanmoins, quel que soit le terme utilisé, de nombreuses études montrent que si l'on met en place de tels soins très rapidement après un diagnostic de cancer par exemple, les patients vivent plus longtemps et se sentent souvent mieux. Il y a une question de temporalité.

Nous accompagnons tous des patients atteints de maladies chroniques, mortelles à court, moyen ou long terme. Cet accompagnement, s'il ne peut pas être réalisé correctement, doit prendre le temps de l'humanité, le temps d'être présent à l'autre, de répondre à ses inquiétudes, à ses questions existentielles, de donner des explications sur le geste médical, sur la façon dont le patient risque de mourir, également pour prévenir les aidants. Or ce temps n'est pas mis en place comme nous le souhaitons. Je travaille dans les Hauts-de-Seine, un département qui n'est pourtant pas parmi les plus mal lotis. Or il n'y a plus assez de médecins traitants et nous avons dû fermer une des équipes mobiles de soins palliatifs, faute de combattants ou, je dirais, faute d'âmes, faute de bras. Aujourd'hui encore, pour les patients, le recours à un psychologue n'est pas pris en charge, excepté dans le cadre des équipes mobiles.

L'accompagnement pourrait ainsi être pensé autrement. Il y a des métiers à créer. Aujourd'hui, ce n'est porté que par le bénévolat. Tous les autres pays qui ont écrit leur loi d'aide médicale à mourir l'ont toutefois fait il y a quelques années, avant le covid-19. Nous, nous réfléchissons après le covid-19, période pendant laquelle les soignants étaient en première ligne pour accompagner, pour injecter, ne pas injecter, ne pas avoir les médicaments ou ne pas avoir le droit aux médicaments, comme en Ehpad... Il leur est aujourd'hui demandé d'arrêter l'accompagnement et de passer à autre chose. Ce n'est pas nécessairement la réalité, mais c'est du moins ce raccourci psychique qui est ressenti. Se pose également, comme on l'a vu pendant le covid-19, la question du rapport au corps mort, de l'accès et du soutien aux proches après la mort du patient.

Les interrogations sont ainsi multiples. Si j'ai le droit à l'euthanasie, est-ce que je peux mourir chez moi, ou, si je ne fais pas ce choix, serais-je contraint d'aller à l'hôpital, car il n'y a pas d'hospitalisation à domicile dans mon périmètre ? Nous savons aujourd'hui que les branches de l'alternative ne se valent pas.

Nous sommes dans une société de l'immédiateté. Or il est proposé, d'un côté, une solution certaine et rapide, et de l'autre, une situation caractérisée par l'incertitude avec un accompagnement loin d'être toujours optimal. Aujourd'hui, de nombreux médecins refusent par exemple de prendre de nouveaux patients de plus de 60 ans, ce qui pose un vrai problème d'accès aux soins.

S'agissant des patients experts, nous travaillons pour notre part avec un tel patient. Celui-ci nous a par exemple fait remonter qu'il n'y avait pas d'accompagnement suffisant des familles. Sur ce point, l'accompagnement médical ne suffit pas. Il porte, en effet, sur des éléments très techniques et se place dans le temps de la mort, et non nécessairement dans le temps empathique.

S'agissant de la notion de « pronostic vital engagé à moyen terme », après 80 ans, le pronostic vital est en permanence engagé. Je suis d'accord avec mes collègues sur l'intérêt de conserver ce flou, car celui-ci permet d'échanger avec le patient et avec sa famille. Les discussions anticipées ont, dans ce cadre, tout leur intérêt. Les soignants peuvent, à un moment, inviter le patient à examiner s'il a des choses à faire, à organiser ou s'il souhaite voir ses proches, ce qui permet de s'orienter vers une autre dynamique. Le patient peut aussi choisir d'indiquer qu'il ne veut pas aller plus loin si la situation s'aggrave. Nous pouvons alors opter pour la sédation profonde et continue. Celle-ci est très souvent anticipée après un échange avec les patients. Certains, au contraire, le moment venu, ne veulent pas de morphine. Il est alors nécessaire de leur expliquer que ce n'est pas la morphine qui tue, mais la maladie et que la morphine soulage, le sommeil étant une autre drogue.

Si la loi est publiée, la demande augmentera-t-elle ? Je pense qu'il y aura nécessairement un effet d'annonce. D'ailleurs, la société belge nous a expliqué que de nombreuses demandes avaient été reçues à la mise en place de la loi, avant qu'une stabilisation ne soit constatée.

Il reste la question de la culpabilisation. À défaut d'accompagnement, quand on est très âgé, très handicapé, le droit n'est finalement plus le même, tant au niveau économique qu'au niveau de la santé. On sent bien que l'on devient un poids pour la société. Cette réflexion se rencontre chez les plus âgés, mais également chez les patients atteints de la maladie de Charcot qui commencent à s'interroger sur leur droit à vivre. Il ne faudrait pas que cela soit de ce fait-là. L'humain est assez ambivalent de ce point de vue. J'ai travaillé pendant six mois à Genève et j'ai rencontré des patients qui se reprochaient de ne pas avoir saisi le droit à mourir qu'ils avaient sollicité au regard de l'argent qu'ils avaient consacré à cette demande et qui ne serait pas donné à leurs enfants. Ils n'arrivaient pourtant pas à franchir ce pas-là. De même, lorsque l'on examine les statistiques de l'Oregon, il apparaît que de nombreuses personnes ne prennent pas les médicaments qu'elles ont pourtant demandés, ce qui pose d'ailleurs également la question du sort de ces substances.

Quant à l'anorexie, elle existe dans le grand âge dans les postures de repli qui sont observées en particulier aux entrées en Ehpad. Au bout d'un moment, soit les personnes ont accepté leur situation, surtout si elles continuent à être stimulées et entourées, soit elles restent dans une posture de refus d'alimentation. Il s'agit d'une posture potentiellement dépressive. Il s'agit également d'un refus de soin, puisque l'alimentation est un soin. Les familles demandent alors généralement immédiatement la pose de sondes naso-gastriques. Néanmoins, si quelqu'un a décidé qu'il allait mourir, à cet âge-là, il partira, quoi qu'on fasse. Mettre de la technicité ne sert à rien et ne fait que complexifier le processus. Il faut ainsi se donner un temps d'approche à l'autre, et non abandonner le patient à son sort faute de moyens. En Ehpad, il faut un médecin traitant qui prenne le temps d'examiner le patient et un médecin coordonnateur. Pourtant, au moins 30 % des Ehpad ne comptent pas de médecin coordonnateur. Ceci fait également partie des problématiques d'accompagnement que nous rencontrons au quotidien.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie pour cette audition.

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

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de Mme Christel Colin, directrice des statistiques démographiques et sociales de l'Insee, et de Mme Emmanuelle Cambois et M. Laurent Toulemon, directeurs de recherche à l'Ined, sur les grandes évolutions démographiques en France et leurs conséquences sur le système de protection sociale

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous commençons nos travaux de ce jour par une audition conjointe consacrée aux grandes évolutions démographiques en France et à leurs conséquences sur le système de protection sociale.

Il s'agit d'un sujet d'intérêt majeur pour notre commission et d'une occasion d'essayer d'anticiper les grandes tendances et les besoins qu'entraîneront les évolutions démographiques en matière sociale.

L'examen de la récente réforme des retraites nous a montré à la fois comment la démographie ne peut être esquivée par le législateur et comment les pouvoirs publics ont tendance à n'agir que lorsqu'ils se trouvent au pied d'un mur.

Or de grandes mutations sont à l'œuvre et pourraient percuter notre système social dans toutes ses facettes. Nous voyons notamment que l'indice de fécondité diminue, que la population continue de vieillir, que néanmoins l'espérance de vie semble stagner, voire diminuer, depuis quelques années et que l'arrivée de populations immigrées, elles-mêmes diverses, a des conséquences en termes économiques et en termes de cohésion nationale.

Pour nous éclairer sur ces sujets, nous recevons : Mme Christel Colin, directrice des statistiques démographiques et sociales de l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques), et Mme Emmanuelle Cambois et M. Laurent Toulemon, tous deux directeurs de recherche à l'Ined (Institut national d'études démographiques).

Je vous invite à nous brosser, dans un propos liminaire, un tableau des grandes évolutions démographiques de la population française et des principaux éléments que nous devrions avoir à l'esprit en tant que législateur en matière sociale.

Mme Christel Colin, directrice des statistiques démographiques et sociales de l'Insee. – Je commencerai par revenir sur les grandes tendances démographiques, puis mes collègues de l'Ined évoqueront plus précisément les questions de fécondité et de vieillissement de la population.

La population française atteint 68 millions d'habitants en janvier 2023 ; elle continue de croître, mais à un rythme plus lent que par le passé, avec une hausse de 0,3 % en 2022, un taux inférieur à celui constaté avant 2020.

Le solde naturel, l'excédent des naissances sur les décès, est à son plus bas niveau depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, sous l'effet de deux facteurs : une baisse des naissances depuis 2015, excepté un petit rebond en 2021, et une hausse des décès depuis le

milieu des années 2010. La hausse des décès résulte d'abord de l'arrivée des générations nombreuses du baby-boom à des âges de plus forte mortalité. En outre, les années 2020 et 2021 ont été marquées par un excédent particulier de mortalité lié à l'épidémie de covid-19, tandis que l'année 2022 a vu la poursuite de la pandémie en début d'année, des épisodes de canicule et une grippe tardive en fin d'année. L'espérance de vie en 2022 reste ainsi inférieure à son niveau de 2019 du fait de ces événements particuliers. Pendant la décennie 2010-2019, l'espérance de vie avait toutefois continué d'augmenter, mais moins que pendant la décennie précédente.

Le solde migratoire, solde des entrées et des sorties du territoire, est estimé à 160 000 en 2022. Il était d'un peu moins de 100 000 en moyenne par an sur les dix dernières années, avec de fortes fluctuations d'une année sur l'autre ; il aurait tendance à remonter depuis 2017, plutôt du fait d'un ralentissement des sorties que d'une accélération des entrées.

Une dernière tendance importante à mentionner est le vieillissement de la population. Au 1^{er} janvier 2023, 21 % des habitants étaient âgés de 65 ans ou plus, et 10 % de 75 ans et plus. Ce phénomène de vieillissement s'observe depuis une trentaine d'années. Il résulte de l'augmentation de l'espérance de vie et s'accélère, depuis les années 2010, avec l'arrivée aux âges de 65 ans et plus des premières générations du baby-boom.

Sur la base de ces tendances récentes et d'hypothèses quant à leur prolongation ou non, l'Insee a établi en 2021 des projections de population jusqu'en 2070, comme nous le faisons tous les cinq ans. Différents scénarios ont été établis, en fonction d'hypothèses sur la fécondité, la mortalité et le solde migratoire. Selon notre scénario central, le solde naturel resterait positif jusqu'en 2035, malgré la forte hausse du nombre de décès. Ce solde naturel positif combiné à un solde migratoire positif fait que la population augmenterait, moins toutefois que par le passé. À partir de 2035, le nombre de décès dépasserait celui des naissances ; la population continuerait de croître, plus lentement, jusqu'en 2044, uniquement du fait du solde migratoire. Après cette date, le solde migratoire ne suffirait plus à combler l'excédent de décès sur les naissances et la population diminuerait très légèrement.

Le vieillissement de la population devrait se poursuivre. Selon le scénario central, le nombre d'habitants en 2070 serait assez proche de celui de 2021, mais la structure par âges serait très différente. Le nombre d'habitants de 75 ans ou plus devrait croître de 5,7 millions sur cette période, tandis que celui des moins de 60 ans diminuerait de 5 millions. La pyramide des âges en 2070 serait ainsi bien plus large en haut, aux âges élevés, et beaucoup plus rétrécie en bas, aux âges jeunes, qu'aujourd'hui. La part des 65 ans et plus dans la population qui était passée de 16 % à 21 % entre 2002 et 2021 gagnerait encore 5 points pour atteindre 26 % en 2040, puis 29 % en 2070. La part des 80 ans et plus augmenterait également, de façon accélérée par rapport aux vingt dernières années. Quels que soient les scénarios, ce vieillissement est inéluctable jusqu'en 2040 : le rapport de dépendance démographique, qui mesure le nombre de personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans, passerait ainsi entre 2021 et 2040 de 37 à 51 dans le scénario central, ou à 48 ou 53 dans les autres scénarios, ce qui ne change pas grand-chose. Ensuite, au-delà de 2040, le vieillissement projeté pourrait varier en fonction de la fécondité, du solde migratoire, de l'espérance de vie, *etc.* Ce vieillissement est un enjeu majeur pour les politiques sociales dans les prochaines années, que ce soit en matière de retraites, de prise en charge de la dépendance, ou bien encore de politique du logement – au regard de questions comme, d'une part, le maintien à domicile ou de la vie en Ehpad, ou, d'autre part, l'évolution à prévoir de la demande en logements, car le vieillissement conduit aussi à une baisse de la taille moyenne des ménages.

La structure de la population par âge et les évolutions démographiques varient selon les territoires. La population est plus âgée dans la majorité des départements d'un grand quart sud-ouest. À l'inverse, la population est nettement plus jeune dans les départements de la grande couronne de l'Île-de-France ainsi que dans le Nord, en Guyane et à Mayotte, tandis que la population est plus âgée en Guadeloupe et en Martinique.

Les évolutions de population sont contrastées : les départements en croissance démographique se situent en région parisienne, dans le couloir rhodanien ou sur la façade atlantique ; ceux en décroissance ou en faible croissance sont situés notamment dans le quart nord-est ou dans le Massif central.

On devrait atteindre un pic de population en 2044. Dans certains départements, ce pic a déjà été atteint, la population diminue et va continuer à diminuer, tandis que dans d'autres départements, la population va augmenter. Les situations sont assez contrastées. Le vieillissement devrait être plus marqué pour le quart sud-ouest, la Guadeloupe ou la Martinique. Donc les défis liés à la prise en charge du grand âge seront d'ampleur différente selon les territoires.

M. Laurent Toulemon, directeur de recherche à l'Ined. – Parmi les questions que vous nous avez posées, un certain nombre portent sur la fécondité. La baisse des naissances et la hausse des décès, qui paraissent symétriques sur les graphiques, correspondent en fait à deux phénomènes différents.

La hausse des décès est liée principalement à celle du nombre de personnes âgées.

Le nombre de naissances, lui, évolue depuis une cinquantaine d'années et la fin du *baby-boom* : il a augmenté pendant les années 1980, puis baissé au début des années 1990, avant d'augmenter à nouveau à partir du milieu des années 1990, puis de rebaisser depuis les années 2010, baisse qui s'est accentuée de manière spectaculaire depuis 2014, même si la crise du covid-19 a entraîné dans beaucoup de pays une interruption des tendances. Finalement, depuis cinquante ans, le nombre de naissances en France est à peu près constant.

Même si le nombre de naissances a baissé nettement au premier trimestre de l'année, il semble prématuré de parler d'une tendance longue de baisse. La crise économique de 2008 a entraîné dans beaucoup de pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) une baisse importante des naissances, et tous les pays où la fécondité était élevée ont vu leur fécondité baisser à partir de 2010. En France, cette baisse a été retardée et modérée. La fécondité est proche de 1,8 enfant par femme en 2022. La moyenne européenne est beaucoup plus faible, entre 1,5 et 1,6 enfant par femme ; des pays, notamment dans la partie sud de l'Europe, comme l'Italie ou l'Espagne, ont des niveaux de fécondité très bas, de l'ordre de 1,2 enfant par femme. Avec un taux de fécondité de 1,8 et un solde migratoire légèrement positif, il faut 150 ans pour que la population diminue de moitié, alors que, avec une fécondité de 1,2, la population diminue de moitié pratiquement tous les 50 ans ! Donc la fécondité reste assez élevée en France; selon les projections de l'Insee, la population devrait diminuer à horizon de 2070, mais relativement peu. Dans d'autres pays, les baisses seront beaucoup plus importantes.

À court terme, les situations sont très contrastées selon les pays. Les démographes utilisent le nombre de naissances par mois pour construire un indice mensuel de fécondité – c'est-à-dire le nombre d'enfants par femme au cours de la vie si le niveau de la fécondité

reste constant – désaisonnalisé, puisque dans beaucoup de pays, on observe un mouvement saisonnier des naissances.

En France, au début de 2021, on a observé une baisse importante de ce taux, comme dans beaucoup de pays, neuf mois après le premier confinement. L'épidémie de covid-19 s'est accompagnée en effet d'une hausse de la mortalité et d'une baisse du nombre des naissances dans beaucoup de pays, mais pas en Allemagne, par exemple, où la baisse avait été plus précoce. Cette baisse a été suivie d'une hausse dans les mois qui ont suivi : est-ce un effet de rattrapage ? Ou un effet « cocooning », du fait que les gens étaient bloqués chez eux ?

Ensuite, en 2022, le nombre des naissances a baissé fortement dans un certain nombre de pays, en Allemagne, en Suède, au Japon, *etc.* Les démographes n'arrivent pas à expliquer cette baisse par des facteurs socio-économiques. Ils évoquent les rappels de vaccination : dans beaucoup de pays a prévalu l'idée qu'il valait mieux pour les femmes être déjà vaccinées avant d'entamer une grossesse. Cela aurait entraîné un retard important des naissances, qui aurait donné lieu ensuite dans certains pays à un rattrapage. En France, même si certaines informations erronées sur les risques liés à la vaccination ont pu circuler, il n'y a pas eu de propagation significative d'un soi-disant lien entre grossesse et vaccination, à l'inverse d'autres pays, et on n'a pas observé de baisse de la fécondité en 2022.

La fécondité n'est donc pas si basse et elle ne diminue pas tellement, même si elle a baissé de 7 % par rapport à 2021. L'indice devrait s'établir à environ 1,7, mais nous ne sommes pas encore dans une situation de baisse marquée et durable des naissances en France. Mais le fait que la fécondité soit plus faible dans les autres pays et continue à baisser peut inciter à dire que l'exception française pourrait aussi prendre fin.

Quelles sont les explications possibles de cette baisse ? On peut évoquer les explications d'ordre économiques, liées à la précarité économique, ou encore le problème de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, avec la question du nombre de places d'accueil pour les jeunes enfants de moins de trois ans notamment, mais il s'agit plutôt de tendances longues qui n'expliquent pas les évolutions de très court terme.

Vous nous avez aussi interrogés sur l'infertilité. Je vous adresserai des éléments de réponse par écrit.

Concernant les politiques sociales et familiales, leurs effets sont difficiles à mesurer. Des changements dans les politiques d'allocations familiales sont intervenus depuis 2014, qui ont plutôt visé les personnes aux revenus les plus élevés. Pourtant, la fécondité a baissé pour tous les niveaux de revenus. On ne peut donc pas dire que la fécondité des gens les plus riches a baissé parce qu'ils ont été plus touchés par certaines mesures. Ce n'est pas une baisse des allocations qui fera renoncer les personnes aux revenus élevés à avoir des enfants. En revanche, peut jouer un effet de halo, selon lequel des personnes non visées par une mesure craignent d'être touchées à l'avenir par d'autres mesures ; mais ces craintes à long terme sont difficiles à mesurer, d'autant plus que les couples changent assez souvent d'avis quant au nombre d'enfants qu'ils veulent. La décision d'avoir un enfant se prend dans l'intimité des couples – il faut décider d'avoir des relations sexuelles, d'arrêter la contraception, *etc.* –, et on ne se demande guère à ce moment-là si la planète se réchauffe ou si l'on percevra des allocations ! L'explication la plus robuste que l'on peut avancer pour rendre compte du niveau relativement élevé de la fécondité en France, c'est l'existence d'une politique familiale solide et stable, qui permet aux couples d'avoir deux salaires, dans la

mesure où la mère peut reprendre le travail assez rapidement après la naissance d'un enfant, sans que ses perspectives de carrière soient détériorées.

La fécondité suit une courbe en U en fonction des revenus: elle est plus élevée pour les couples situés en haut et en bas de la hiérarchie des revenus, et plus basse pour les revenus médians. C'est conforme à la théorie économique. Il existe en effet un coût d'opportunité : pour les personnes qui ont de bonnes perspectives de carrière avoir un enfant est « dangereux », car cela risque de réduire les opportunités professionnelles. Les femmes qui sont en bas de la hiérarchie des salaires ont, d'une certaine façon, peu à perdre à faire des enfants. Inversement, joue aussi un effet revenu, car élever des enfants a un coût, même si les contraintes en termes de logement ou d'éducation des enfants, qui sont très fortes dans beaucoup de pays, sont moins marquées en France. Cet effet revenu est important, et il a tendance à progresser dans beaucoup de pays d'Europe, où les aides de politique familiale et sociale sont moindres – dans ces pays, la fécondité se stabilise, notamment en haut de la hiérarchie des revenus. En France, la baisse de la fécondité est relativement uniforme selon les milieux sociaux et l'on ne constate pas de différence sociale très marquée.

La courbe en U masque une hétérogénéité très forte. Si l'on affine la réflexion en fonction du pays de naissance, du niveau de diplôme et de revenu des parents, on observe des interactions très complexes. Parmi les gens qui ont des revenus élevés, on observe peu de différences selon le niveau de diplôme et le pays de naissance. En revanche, en bas de la hiérarchie des revenus, il y a de grandes différences entre les immigrés peu diplômés pauvres, qui ont une fécondité élevée, et les personnes nées en France qui ont des diplômes d'un niveau élevé et des revenus faibles, dont la fécondité est très basse. Cette situation est liée à des contraintes sociales : le nombre des familles monoparentales augmente, notamment en bas de la hiérarchie des diplômes. Les interactions sont compliquées entre le niveau de la fécondité et les positions dans la hiérarchie sociale, mais en France, globalement, les comportements sont relativement homogènes par rapport à d'autres pays.

Mme Emmanuelle Cambois, directrice de recherche à l'Ined. – L'Insee a défini un indicateur d'espérance de vie en bonne santé à 65 ans, qui est en fait plutôt un indicateur d'incapacité, car il repose sur une appréciation des limitations dans les activités quotidiennes dues à l'état de santé. L'espérance de vie à 65 ans fluctue. On observe globalement un ralentissement de la hausse de l'espérance de vie des femmes et un rattrapage pour les hommes. La mortalité fluctue selon les ans. Les personnes les plus âgées sont très vulnérables aux événements sanitaires : grippe, crise sanitaire, canicule, *etc.* C'est ce qui explique les fluctuations de la mortalité et de l'espérance de vie chaque année.

L'espérance de vie sans incapacité des femmes augmente tendancielle, quelle que soit la fluctuation de l'espérance de vie : les années de vie sans limitation augmentent chez les femmes de plus de 65 ans, tandis que les années de vie avec limitation se réduisent ; les démographes parlent d'une « compression » des années en mauvaise santé chez les femmes. Chez les hommes, l'évolution est plus hachée. L'espérance de vie sans incapacité fluctue avec l'espérance de vie. Il n'y a pas de tendance nette à une compression des années en mauvaise santé. Les hommes subissent davantage les effets des événements sanitaires. Chez les femmes, les événements sanitaires entraînent plutôt une baisse des années avec des incapacités, – c'est un effet de moisson, les crises sanitaires emportent des femmes qui ont déjà avec des incapacités.

Ces fluctuations rendent difficile la réalisation de projections pour évaluer le nombre de personnes dépendantes, qui auront besoin d'aide à leur grand âge, et le nombre de

leurs années d'incapacité. Depuis les années 2000, le nombre d'années d'incapacité dans l'espérance de vie a eu tendance à augmenter dans la tranche d'âge des 50-65 ans, âge de fin d'activité professionnelle et de début de vieillesse. Ces incapacités liées au vieillissement résultent des difficultés accumulées au cours de la vie et à certains contextes socio-économiques : pour faire de la prévention, il faut donc non seulement prévenir les maladies neurodégénératives, comme les maladies d'Alzheimer ou de Parkinson, mais aussi prévenir les maladies cardio-vasculaires, musculo-squelettiques ou anxio-dépressives. La santé aux âges élevés est liée à un continuum d'expositions au cours de la vie et dépend des parcours de vie – familiaux, sociaux, professionnels. Les politiques du bien-vieillir sont donc transversales ; il faut porter une attention aux parcours de vie. Les politiques visant à faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale et à lutter contre la pauvreté sont des politiques de prévention pour un vieillissement en bonne santé.

M. Olivier Henno. – Je vous remercie pour cette présentation très claire. Étant rapporteur de la branche famille pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), je vous interrogerai sur la natalité et la branche famille. Notre pays a choisi de baisser les allocations familiales, qui sont passées de 1,5 % du PIB avant 2014 à 1,3 % aujourd'hui. Cette baisse a-t-elle eu un impact sur la natalité ?

On observe aussi un recul de l'âge de la mère au premier enfant, qui était de 29 ans dans les années 2000 et qui s'élève à 31 ans aujourd'hui. Le taux de fécondité chute : peu parmi les personnes avec des revenus faibles ou très élevés, mais sensiblement dans la tranche des personnes aux revenus intermédiaires. Le désir d'enfant se concrétise si le sacrifice économique et social est relatif, si la vie n'est pas bousculée par la naissance, si les parents ont le sentiment qu'ils pourront élever leur enfant dans de bonnes conditions, sans déclassement. Voilà qui justifie la politique familiale. Celle-ci n'est pas une politique sociale.

La Cour des comptes a refusé de certifier les comptes de la branche famille, en raison d'erreurs concernant 7,6 % des prestations. La question est de savoir si nous voulons assurer le renouvellement des générations, si l'on veut perpétuer notre modèle de civilisation, notre société.

Mme Laurence Rossignol. – On dit souvent que l'exception française tient à la combinaison d'un taux d'activité professionnelle des femmes et d'un taux de natalité élevés. On salue les modes d'accueil des enfants en France et la gratuité de l'école à l'âge de trois ans.

Votre démonstration montre que les familles aisées n'ont pas cessé de faire des enfants avec la baisse des allocations familiales, même si un effet de halo a pu jouer à la marge.

Comment expliquer le recul de l'âge des parents lors de la naissance du premier enfant ? Il me semble que cela tient à l'incertitude des femmes quant à leur situation professionnelle avant 30 ans. L'environnement professionnel n'est pas toujours favorable aux femmes enceintes et aux mères de famille. Le nombre de familles nombreuses diminue-t-il ? Est-ce lié à des politiques d'immigration restrictives ? Enfin, quel est l'impact de l'éco-anxiété chez les jeunes sur leurs projets de faire des enfants ? Il me semble toutefois que la première des politiques de natalité est d'assurer aux femmes l'égalité !

Mme Laurence Cohen. – Absolument !

M. René-Paul Savary. – Les courbes des naissances et des décès se croiseront en 2035. Le nombre de naissances baisse tandis que le nombre de décès augmente. Peut-on donc envisager que le système de retraite puisse s'équilibrer uniquement par la démographie ?

M. Daniel Chasseing. – Le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans va augmenter fortement après 2040. Quel sera le nombre d'actifs à cet horizon ? Quel sera le pourcentage des actifs par rapport aux retraités en 2040 et en 2070 ? L'Italie et en Espagne, qui ont une natalité plus basse, ont déjà dû augmenter l'âge de départ à la retraite.

Mme Christel Colin. – Le ratio entre le nombre de personnes de 65 ans et plus et le nombre de personnes de 20 à 64 ans s'établit à 40 ; il passera à 50 en 2040 dans tous les scénarios envisagés, mais ensuite l'évolution dépendra de évolutions de la mortalité et de la fécondité ; il se stabilisera ou se dégradera, mais restera loin de l'équilibre, dans tous les cas !

Il faut aussi tenir compte de l'évolution du solde migratoire : nous avons fait des projections de population active l'an dernier, en tenant compte de la démographie, mais aussi des comportements d'activité selon l'âge ou le sexe. Le nombre d'actifs, estimé aujourd'hui à 30 millions, devrait augmenter jusqu'en 2040 de 20 000 personnes par an, puis baisser à partir de 2040. Ces projections sont sensibles aux hypothèses sur le solde migratoire. Les politiques publiques peuvent donc infléchir certaines tendances : selon l'évolution du solde migratoire, on aboutit à un écart d'1,3 million d'actifs entre nos différents scénarios.

M. René-Paul Savary. – Le nombre d'actifs augmentera jusqu'en 2040, mais le nombre de retraités augmente aussi, et plus vite ! Le système ne se régle donc pas sur le plan démographique.

Mme Christel Colin. – C'est vrai. Je ne peux que renvoyer aux travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR).

M. René-Paul Savary. – Le COR prend pour hypothèse un solde migratoire de 70 000 personnes. Vous retenez l'hypothèse d'un solde de 120 000.

Mme Christel Colin. – Cela dépend de nos scénarios. On retient un solde migratoire de 70 000 dans notre scénario central, et de 120 000 dans notre scénario haut.

La part des familles nombreuses – trois enfants et plus – est restée stable entre 2011 et 2021. Le nombre de familles monoparentales est par ailleurs en hausse.

Mme Laurence Rossignol. – Quelle est la taille moyenne des familles monoparentales ?

M. Laurent Toulemon. – 1,5 enfant par famille.

Mme Christel Colin. – Bien que plus marquée pour les familles au niveau de vie plus élevé, la baisse de la fécondité touche tous les niveaux de vie depuis 2014-2015. L'âge moyen au premier enfant a augmenté pour s'établir à 30,8 ans. Dans nos projections, nous continuons de le faire augmenter jusqu'à 33 ans.

M. Laurent Toulemon. – S'agissant du rapport de la Cour des comptes et du financement de la branche famille, je vous renvoie au rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale. Structurellement, la branche famille est excédentaire. Ce qu'il convient de faire de cet excédent dépasse mon domaine de compétences.

L'âge moyen au premier enfant s'élevait à 24 ans au début des années 1970. Il est aujourd'hui à 29 ans pour les premiers enfants et 31 ans tous rangs confondus. En conséquence, plus on a des enfants tard, plus on a de chances d'en avoir peu.

En Europe, les pays où l'on fait des enfants tard sont plutôt ceux où l'on fait beaucoup d'enfants. Quant à savoir si la baisse de la fécondité chez les jeunes est compensée par une fécondité aux âges élevés, c'est là qu'intervient la notion de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. En France, le fait de pouvoir déposer dès l'âge de trois ans les enfants à l'école du matin jusqu'à tard dans l'après-midi permet à des couples d'exercer deux emplois à temps plein et à des femmes élevant seules des enfants de travailler.

On observe empiriquement que les pays où la fécondité a été le plus retardée sont les pays où elle s'est le plus maintenue. Dans les pays d'Europe de l'Est, l'âge n'a pas beaucoup augmenté, mais la fécondité a beaucoup baissé. La fécondité des jeunes y a baissé comme partout, mais les conditions de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale étant extrêmement difficiles, la fécondité des moins jeunes n'a pas augmenté.

Si le recours à la procréation médicalement assistée (PMA) est en forte croissance, son impact sur le nombre total de naissances reste très faible. En effet, peu de couples y ont recours, souvent sans succès. À cela s'ajoute un potentiel effet négatif indirect : les couples s'illusionnent sur la possibilité d'avoir des enfants et retardent le moment.

Enfin, l'augmentation du nombre de naissances reste l'un des objectifs de la politique sociale et familiale en France, mais il n'est pas le seul. Aussi, mesurer la politique familiale uniquement à l'aune du nombre d'enfants qui naissent peut-il paraître réducteur.

Mme Emmanuelle Cambois. – On s'alarme souvent des conséquences de la baisse de la fécondité sur les aidants informels en cas de situation de dépendance. Les familles ayant moins d'enfants, la réserve d'aidants se tarirait. Or si les comportements ont tendance à se diversifier, la grande majorité des aidants non professionnels sont d'abord les conjoints. À ce stade, les projections démographiques montrent que, du fait de l'augmentation de l'espérance de vie des hommes, beaucoup plus de couples vieillissent ensemble qu'auparavant. Par ailleurs, des études ont montré que la taille des fratries n'était pas un élément déterminant. Enfin, les aidés des générations qui vieillissent aujourd'hui ont des aspirations changeantes : ils attendent davantage un accompagnement de leurs enfants pour les activités « sympathiques » de la vie quotidienne et font plutôt confiance à des professionnels pour s'occuper des soins personnels ou des courses. Dans ce cadre, il est donc plus important de projeter le besoin en aide professionnelle que de suivre le niveau des réserves d'aidants informels.

Mme Corinne Imbert. – Le vieillissement de la population s'impose aux autorités sanitaires ainsi qu'aux départements pour la prise en charge des personnes âgées dépendantes. Pour autant, nous avons un ministère de la santé et de la prévention. Dans vos travaux, avez-vous imaginé une politique de prévention permettant d'améliorer l'espérance de vie en général et l'espérance de vie en bonne santé en particulier ?

Par ailleurs, échangez-vous avec vos collègues démographes qui travaillent au sein de la plateforme nationale de recherche sur la fin de vie ?

M. Alain Duffourg. – En comparaison avec les autres pays européens, comment se situent les prospectives de vieillissement de la population en France ?

Intégrez-vous les difficultés d'accès aux soins dans les paramètres d'évolution du vieillissement de la population en France ?

Mme Annick Jacquemet. – Dans le scénario central de projection de la population, vous dites tenir compte de la fécondité. Tenez-vous compte également du désir d'enfant ? Je suis frappée par ces jeunes couples qui, par anxiété notamment, ne souhaitent plus avoir d'enfants.

Par ailleurs, j'ai noté sur un de vos graphiques que l'Islande, l'Irlande, les États-Unis, l'Allemagne et l'Espagne voyaient leur natalité remonter de manière assez significative. Avez-vous pu corrélérer ce phénomène à certaines politiques que ces pays auraient mises en œuvre en matière d'accompagnement de la famille ou des conditions de travail par exemple ?

Mme Emmanuelle Cambois. – On parle aujourd'hui de perte d'autonomie quand, selon un processus proposé par l'Organisation mondiale de la santé, des personnes atteintes de maladies chroniques invalidantes ont besoin d'aide pour des activités élémentaires : faire ses courses, faire sa toilette, se nourrir, *etc.* On pourrait d'ailleurs intégrer dans ces activités élémentaires indispensables les relations interpersonnelles, la sociabilité ou encore l'accès à la culture, dans une définition élargie de la perte d'autonomie.

La prévention et la prise en charge s'articulent à chaque étape. Ainsi, la prévention peut consister à éviter que des maladies invalidantes – notamment les maladies neurodégénératives telles Alzheimer – ne surviennent, la prise en charge intervenant dès lors que les personnes concernées sont atteintes.

L'ampleur des limitations fonctionnelles pour effectuer diverses activités dépend aussi de l'environnement – logement, accessibilité des services de soins, des espaces culturels et commerciaux, *etc.* – de la personne. Au-delà du volet médical, il existe donc en matière de prévention de la perte d'autonomie une marge d'intervention importante. Les personnes qui travaillent sur le vieillissement de la population insistent ainsi sur la nécessité d'adapter la société. Il ne s'agit pas de « lutter » contre le vieillissement, qui est inéluctable, mais plutôt de réorganiser l'espace de vie et les politiques publiques afin d'éviter l'âgisme et l'isolement social des personnes qui présentent des limitations fonctionnelles.

Mme Christel Colin. – Les tendances que j'ai présentées se retrouvent globalement à l'échelle de l'Union européenne. Comme en France, on constate un vieillissement de la population, avec une pyramide des âges qui s'élargit en haut et qui se rétrécit en bas, avec bien sûr des particularités selon les différents pays.

La question de l'indice conjoncturel de fécondité utilisé dans nos projections démographiques a fait l'objet de débats entre experts. Ce dernier rejoindra-t-il la moyenne européenne ou peut-il encore remonter ? Il est difficile de mesurer, par exemple, l'impact des craintes face à l'avenir que vous avez évoquées. Nous avons finalement retenu l'hypothèse majoritaire parmi les experts consistant à maintenir cet indice à 1,8 enfant par femme dans notre scénario central. Nous avons également présenté un scénario de fécondité basse à 1,6 enfant par femme et un scénario de fécondité haute avec un indice à 2.

M. Alain Milon. – Cette baisse de fécondité est inquiétante. Je m'étonne d'ailleurs qu'elle affecte l'Islande, un pays à forte natalité jusqu'à présent. Les constatations que vous faites pour l'Europe et les États-Unis sont-elles valables également pour l'Amérique latine, l'Afrique ou les pays asiatiques ?

Par ailleurs, avez-vous décelé dans vos études des problèmes de fertilité masculine ?

M. Laurent Toulemon. – Nous constatons en effet dans beaucoup de pays une baisse du nombre de spermatozoïdes, due très probablement à la pollution et aux perturbateurs endocriniens. En revanche, nous n'avons pas établi, pour l'heure, de lien empirique avec le niveau de fécondité. À l'échelle mondiale, l'état sanitaire de la population a plutôt tendance à s'améliorer, en même temps que la durée de vie s'allonge.

Dans les autres continents, la situation est très contrastée. À Taïwan ou en Corée, le taux de fécondité est inférieur à un enfant par femme, ce qui conduit à une division de la population par deux tous les trente ans et par huit en un siècle. Dans ces pays, les politiques familiales volontaristes n'ont souvent aucun effet, parce qu'elles s'ancrent dans un contexte très conservateur. J'y ai entendu de vieux hommes politiques reprocher à de jeunes femmes politiques de ne plus vouloir faire d'enfants. Ces dernières leur ont rétorqué que faire des enfants signifierait pour elles cesser d'être des êtres humains. Elles devraient alors s'occuper de leurs proches et obéir à leur mari. Sans enfants, à l'inverse, elles conserveraient leur place dans la société. Le problème est que si elles ne veulent pas d'enfants, elles ne doivent pas se marier et si elles ne veulent pas se marier, elles ne doivent pas vivre en couple. En effet, la pression sociale fait qu'il est très difficile d'être en couple sans être mariée et très difficile d'être mariée sans être en couple. La solution est donc de ne pas vivre en couple, lequel fait figure de piège.

Dans les pays développés, on constate que les pays où les systèmes familiaux sont les plus divers sont aussi ceux où la fécondité est la plus élevée. Je me souviens d'une discussion avec des représentants de l'Église catholique, qui s'étonnaient de constater que l'autorisation de se marier pour les couples de même sexe était plutôt favorable à la fécondité.

J'en viens aux questions de politique familiale. L'Allemagne et la Hongrie, où le nombre d'enfants par femme est inférieur à 1,4, présentent un risque de fécondité basse de long terme : les gens prennent l'habitude de ne plus avoir d'enfants, ce qui aboutit à un modèle avec beaucoup de personnes sans enfants et beaucoup de petites familles.

Depuis les années 2000, l'Allemagne mène une politique volontariste de création de places de crèches. Elle se heurte à la difficulté d'accueillir les enfants non seulement le matin, mais toute la journée, car cela implique de construire des cantines. Or quand vous avez des voisins qui refusent les nuisances, cet objectif est difficile à atteindre. Un des grands problèmes de la politique familiale en Allemagne est ainsi de permettre aux parents de travailler sans qu'ils aient à récupérer leurs enfants pour le déjeuner.

La Hongrie mène également une politique volontariste d'aide aux familles, dans une société assez autoritaire. En Italie ou en Espagne, il n'y a pas de politique familiale et la fécondité reste très basse. Enfin, dans les pays du Nord, le discours d'éco-anxiété que vous évoquez se diffuse : soit les jeunes veulent profiter de la vie, soit ils ont peur de l'avenir. Dans beaucoup de pays, la politique sociale s'est affaiblie. Ainsi, la Suède a vécu une sorte de catastrophe industrielle avec la privatisation de son éducation, qui a contribué à détruire l'école publique.

À l'inverse et en dépit des inégalités qui restent très fortes, il y a, en France, l'idée que c'est à l'État de prendre en charge les enfants. En Allemagne, il est considéré comme immoral d'avoir beaucoup d'enfants quand on a des moyens limités. En France, il ne viendrait

à l'idée de personne de reprocher à quelqu'un de faire un troisième enfant alors que le deuxième ne part pas en vacances.

On le voit, la politique s'inscrit dans un contexte. Il faut se méfier des évolutions de court terme. En Islande, on est passé de 2,2 enfants par femme à 1,7. Quand il y a un changement massif, on observe souvent un léger rebond qu'il est difficile d'expliquer par un changement de politique familiale. De même, la baisse récente de la fécondité en Allemagne est parfois imputée aux politiques vaccinales, ce qui nous paraît un peu étrange.

Veillons donc à ne pas interpréter des changements immédiats dans les comportements de fécondité à l'aune des politiques qui sont menées. Quand on fait un enfant, on en prend pour vingt ans, voire plus : ce ne sont donc pas les politiques qui changent les comportements.

Enfin, si la part des personnes sans enfants augmente en France, elle reste beaucoup plus modérée que dans d'autres pays. L'idée que l'on peut être un adulte accompli sans avoir d'enfants n'y est pas largement répandue. Au contraire, quand un couple dure depuis cinq ou six ans et qu'il n'a pas d'enfant, on se demande s'il n'y a pas un problème médical ou une mésentente. La pression sociale reste donc très forte. Les générations qui se sont battues dans les années 1970 pour la maîtrise de la fécondité par la contraception et l'avortement n'ont pas choisi de rester sans enfants. Malgré la baisse de la natalité constatée depuis 2014, retenons globalement en France une certaine stabilité des comportements de fécondité.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions de cet échange, important pour suivre les évolutions démographiques.

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

Audition de Mme Lise Alter, directrice générale de l'Agence de l'innovation en santé

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition – qui fait également l'objet d'une captation vidéo – de Mme Lise Alter, directrice générale de l'Agence de l'innovation en santé (AIS). Il s'agit d'une jeune agence, lancée au mois de novembre dernier, dans le cadre du plan Innovation Santé 2030, et dont Mme Alter est la première directrice générale.

Vous savez toute l'importance que notre commission attache à ce sujet. Le Sénat avait d'ailleurs adopté en février 2022 une proposition de loi relative à l'innovation en santé qu'Annie Delmont-Koropoulis et moi-même avons cosignée.

Madame Alter, nous sommes donc particulièrement heureux de vous recevoir aujourd'hui. Je vous invite à vous exprimer dans un propos liminaire, lors duquel vous pourriez notamment présenter les conditions de mise en place de votre agence, votre feuille de route et les moyens dont vous disposez pour atteindre vos objectifs.

Actualité oblige, vous pourriez également commenter les annonces faites hier par le Président de la République en matière de lancement de nouveaux instituts

hospitalo-universitaires (IHU) et de *bioclusters*. Même si le sujet est un peu éloigné, la Première ministre a lancé une mission interministérielle pour la régulation et le financement des produits de santé, qui incluent de nombreux médicaments innovants. Dans nos auditions et nos rencontres, beaucoup de questions sont posées à ce sujet, en particulier dans le domaine des thérapies géniques.

Mme Lise Alter, directrice de l'Agence de l'innovation en santé. – Je suis très heureuse de vous présenter les missions, les objectifs et le contexte de la création de l'Agence de l'innovation en santé, ainsi que le contenu de sa feuille de route. Je situerais également les travaux de l'agence dans le cadre de France 2030 et des annonces majeures faites hier pour le domaine de la recherche biomédicale.

La création de l'agence a été envisagée en octobre 2021, lors du lancement du plan innovation santé 2030 au sein du plan global France 2030. France 2030 concerne tous les domaines de l'innovation, bien au-delà de la santé ; il mobilise 54 milliards d'euros autour de dix verticales, afin d'investir dans l'ensemble des domaines de l'innovation, de la recherche fondamentale à l'industrialisation en passant par le transfert de technologies, avec un enjeu fort de décarbonation. Une part importante de financements est accordée à des acteurs émergents, startups et entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Ce sont 7,5 milliards d'euros qui sont ainsi alloués au domaine de la santé, pour investir à la fois dans la recherche fondamentale, la recherche translationnelle, la recherche clinique, l'accès au marché, l'industrialisation et la production, et assurer un continuum afin que les innovations non seulement émergent de la recherche française, mais soient développées sur le territoire national pour bénéficier aux patients. Sur cette somme, environ 1,5 milliard d'euros sont liés à la recherche biomédicale, avec une politique de site extrêmement ambitieuse, et des *bioclusters* de dimension mondiale, prenant notamment exemple sur le cluster de Boston. Un premier *biocluster* avait été annoncé à Paris-Saclay pour le cancer ; d'autres ont été annoncés hier, notamment pour la bioproduction, les maladies infectieuses émergentes et les vaccins. La création de nouveaux instituts hospitalo-universitaires a également été annoncée hier. C'est par une politique de sites connectant les enjeux, les équipes de recherche, les entrepreneurs, les industriels et les équipes de soin que l'on pourra développer les innovations, réussir le transfert de technologies et accélérer le passage de la recherche aux partenariats pour faire vivre les innovations, les déployer en France et les faire arriver directement jusqu'aux patients.

Au-delà de ces sites, des investissements majeurs dans la recherche ont été accordés à la structuration de cohortes et aux biobanques, ainsi qu'à l'attractivité de la recherche clinique, avec la création d'une cinquantaine de chaires en santé, pour attirer les talents et fournir aux chercheurs les moyens de conduire leurs recherches en France.

D'autres investissements sont conduits par stratégies d'accélération : pour la première, 2,2 milliards d'euros sont dédiés pour les biomédicaments, qui représentent la majorité des innovations, et la bioproduction. Nous sommes extrêmement dépendants des importations en la matière ; moins d'une dizaine de biomédicaments sont produits sur le territoire national. À l'horizon de 2030, il est prévu d'en produire au moins une vingtaine afin de prévenir les dépendances. D'ici à 2025, au moins la moitié des cent médicaments les plus prescrits seront des biomédicaments.

Vous évoquiez les enjeux de la mission sur la régulation et le financement des produits de santé. Les enjeux relatifs liés aux médicaments de thérapies innovantes sont

essentiels. M. Dinh-Phong Nguyen, présent à mes côtés, responsable prospective au sein de l'agence, assure l'une de nos missions essentielles, qui est de mettre en place un système de veille et de prospective pour anticiper l'arrivée des innovations sur le territoire, mieux préparer le système de santé à les intégrer sur le plan organisationnel et financier. Il faut connecter ces initiatives, pour ne plus subir les arrivées d'innovations, mais les anticiper, notamment pour le milieu hospitalier.

Une deuxième stratégie d'accélération, déployée autour des maladies infectieuses émergentes et des menaces nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC), tire son origine de la crise épidémique de covid-19. Notre système de santé doit être mieux préparé à la survenue de crises : il faut déterminer les pathogènes prioritaires pour développer des contre-mesures, rendre notre système organisationnel et réglementaire plus résilient et adapté face aux crises.

Une autre stratégie d'accélération concerne le numérique en santé, piloté par un coordinateur au sein de la délégation au numérique en santé (DNS), au ministère de la santé. Vous êtes sensibilisés à ces enjeux majeurs, tant pour les données de santé que l'organisation des soins, la télésurveillance, la téléexpertise et la téléconsultation. Le numérique irradie l'ensemble notre système et contribue aux innovations organisationnelles qui représentent une clé pour assurer l'accès aux soins.

Enfin, un plan sur les dispositifs médicaux innovants a été rajouté : ce domaine doit être investi, notamment avec les innovations mixtes embarquant de l'intelligence artificielle ; cela concernera le bloc opératoire de demain, mobilisant la réalité virtuelle, la robotique, mais également les prothèses. En Europe, mais particulièrement en France, il est difficile de disposer d'évaluations des organismes notifiés de manière rapide et efficace, pour trouver des débouchés à ces innovations qui souvent naissent de recherches françaises, mais trouvent des débouchés dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, où les agréments de la *Food and Drug Administration* (FDA) sont bien plus rapides à obtenir que les agréments par les organismes notifiés et les marquages CE. Nous avons à cet égard un sujet d'inquiétude.

La mission prioritaire de l'agence est de suivre et de piloter les mesures et les crédits de France 2030 pour la verticale santé. Mais au-delà, reflétant la spécificité du secteur de la santé, extrêmement régulé et normé, et pour rendre soutenable notre système de solidarité nationale, l'Agence de l'innovation en santé a pour mission d'investir le champ de la prospective en santé pour avoir une vision globale et se préparer sur le plan financier et organisationnel à l'arrivée des innovations. Sur la base des besoins médicaux non couverts, l'agence doit aider les ministères à définir les priorités en matière de recherche – c'est aussi en regardant le *pipeline* de développement, en matière d'innovation et de rupture, qu'on peut comprendre quels cas d'usage peuvent survenir dans le domaine de la santé, et prendre les bonnes décisions d'investissement dans la recherche, en lien avec l'interministériel. Cela n'est pas contradictoire avec l'idée de soutenir des projets de recherche issus du terrain, et qui ne sont pas nécessairement conduits au niveau national : les deux approches doivent se compléter.

Les deuxième et troisième missions de l'agence se traduisent par des pôles en son sein. Elles concernent l'accélération et la transformation, et l'accompagnement des projets innovants. L'agence, qui a reçu sa lettre de mission de la Première ministre, est rattachée au secrétariat général pour l'investissement, et sa vocation interministérielle la singularise : l'idée est de connecter les enjeux de la recherche, du soin, de la santé et de l'industrie. C'est en ayant cette vision holistique que les innovations pourront émerger.

Le pôle d'accompagnement a pour mission, comme son nom l'indique, d'accompagner les projets innovants prioritaires. Lorsque l'agence a été envisagée, il était souhaité qu'elle puisse faire office de guichet unique, car il est très compliqué pour les porteurs de projets en France d'être certains de s'adresser au bon guichet, d'anticiper les étapes successives de leur plan de développement, et notamment les demandes faites ultérieurement par les autorités de santé. Néanmoins, nous sommes une petite structure d'une dizaine de personnes, et nous serons quinze au complet. L'agence, à ce stade, ne pourra donc pas faire office de guichet unique. Selon une logique de priorisation de projets innovants, nous avons ouvert en ligne une démarche simplifiée pour que les porteurs de projet se fassent connaître. Nous fonctionnons sur une logique partenariale, notamment avec l'ensemble des régions : il faut capitaliser sur les accompagnements régionaux existants, en travaillant avec les services de l'État en région, les pôles de compétitivité, les régions elles-mêmes comme avec les incubateurs et accélérateurs dans les territoires. Nous avons entrepris un tour de France de l'innovation en santé pour identifier nos interlocuteurs, amplifier notre dispositif d'accompagnement et nous assurer que les bons projets remontent de manière sélective.

Trois grands volets ont été mis en place dans ce dispositif d'accompagnement. Le premier volet est un accès prioritaire, pour négocier avec nos partenaires, et notamment avec les autorités de santé, des processus accélérés pour les projets innovants prioritaires labellisés par l' AIS, qui sont choisis en lien avec l'interministériel et les agences concernées. Cela concerne notamment les autorisations pour le lancement des essais cliniques. En France, même si beaucoup d'efforts ont été réalisés dans la recherche clinique ces dernières années, il demeure difficile de lancer les essais en phase précoce. Pour que les patients aient accès aux produits innovants, il est décisif que ces essais soient menés en France, pour se développer de manière harmonieuse et que les cliniciens puissent accéder à ces traitements. Pour les médicaments de thérapie innovante, il y a des enjeux organisationnels : les centres de production sont peu nombreux en Europe et les centres de traitement risquent de ne pas être plus nombreux.

Le deuxième volet du processus d'accompagnement est nommé « hors cadre » ; il s'agit de permettre aux innovations disruptives, qui ne peuvent pas rentrer dans le cadre existant, d'être accompagnées. Notre pôle accélération et accompagnement contribue, en lien avec les ministères et les institutions, à faire évoluer le cadre existant.

Enfin, un autre accompagnement, intitulé « passage à l'échelle », permet aux innovations de trouver les conditions les plus favorables pour se déployer, tant en France qu'à l'international. Sur un plan systémique et structurel, ce dernier pôle de l'agence contribue à l'accélération et à la transformation du cadre existant pour accélérer le développement des innovations.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je défendais l'idée de créer une nouvelle agence de l'innovation en santé, attendue par les chercheurs et les porteurs de projets pour fédérer et simplifier face aux difficultés rencontrées dans le fatras de l'innovation. Le rattachement interministériel semble justifié, en ce sens.

J'ai bien compris qu'avec quinze personnes, un guichet unique n'est pas possible. Annie Delmont-Koropoulis, co-auteur avec Véronique Guillotin d'un rapport sur l'écosystème de l'innovation en santé, a préparé davantage de questions, mais pourriez-vous préciser votre positionnement par rapport aux autres agences ?

Quant aux IHU, je croyais qu'après une première sélection des projets, des oraux de sélection auraient lieu. En définitive, il y a peut-être une sorte de saupoudrage : le nombre de futurs IHU est supérieur aux prévisions, et les financements sont donc moindres. Cela semble traduire la difficulté à prioriser les demandes, à choisir et à bien structurer.

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – Nous avons beaucoup d'attentes par rapport à l'arrivée de l'agence de l'innovation en santé. Manifestement, vous n'êtes pas encore parvenus à votre rythme de croisière, et les compétences de l'agence s'enrichiront sûrement. Pensez-vous *in fine* arriver à un guichet unique ?

D'autre part, où en est le déploiement du plan innovation santé 2030, que l'agence de l'innovation en santé est chargée de suivre ?

L'agence de l'innovation en santé a été placée sous l'autorité de la Première ministre. Quels avantages ce positionnement apporte-t-il ? La compétence de l'agence nous semblait plutôt nationale. Quelle est votre autonomie, par rapport à ce rattachement ? Enfin, de quels moyens financiers et humains bénéficiez-vous en vitesse de croisière ?

Mme Lise Alter. – Les décisions sur les IHU annoncées hier sont fondées sur les décisions d'un jury indépendant, ayant insisté sur la très grande qualité scientifique de tous les projets lauréats. Félicitons-nous d'avoir autant de projets intéressants, portés par des équipes de grande qualité. La création de ces IHU envoie un très bon message.

Effectivement, certains projets moins mûrs nécessitent un accompagnement plus fort que d'autres...

Mme Catherine Deroche, présidente. – La répartition géographique n'est d'ailleurs pas que parisienne.

Mme Lise Alter. – Tout à fait. Des projets émergents sont soutenus dans les domaines du vieillissement, des maladies inflammatoires chroniques de l'intestin, ou des troubles du neurodéveloppement de l'enfant. Il s'agit de projets majeurs en matière de santé publique.

Concernant nos capacités à définir des lignes claires en matière de santé publique, l'idée de travailler sur la prospective en santé et sur des besoins médicaux non couverts nous aidera collectivement, en lien avec l'ensemble des ministères comme avec l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), à définir nos priorités en matière de recherche. Si nous faisons des appels à projets ou des appels à manifestation d'intérêt, il faudra être capable de bien cibler les priorités pour faire émerger les projets prioritaires. Encore une fois, devant les projets sélectionnés hier, je ne peux que me réjouir de leur diversité, tant thématique que géographique.

À titre personnel, je pense que faire office de guichet unique répondrait à un besoin majeur de l'écosystème. Il serait logique que l'agence remplisse cette mission de guide et d'éclaireur pour les porteurs de projets, publics ou privés. Je serais la première ravie si cela se concrétisait. Aujourd'hui, je récupère des équivalents temps plein (ETP) du secrétariat général pour l'investissement afin d'assurer le suivi du plan innovation santé 2030 de France 2030. Nos missions sont assez vastes : en plus de la prospective, quatre personnes sont en charge de l'accompagnement, trois pour l'accélération et la transformation. Il est impossible de faire un guichet unique avec quatre personnes : le risque serait de créer un

goulot d'étranglement et d'être contre-productif. D'autres montages restent possibles : la question du guichet unique demeure un de nos projets.

Effectivement, l'agence est en charge du suivi du plan innovation santé 2030 de France 2030. Une grosse partie de ce plan concerne la recherche biomédicale. Nous l'avons vu hier, le plan avance : infrastructures de biologie et de santé, appels à projets lancés pour les chaires, IHU et *bioclusters* annoncés, avec lesquels nous travaillerons pour assurer leur lancement et leur déploiement. Sur l'ensemble des stratégies d'accélération, tous les appels à projets ont été lancés, et je pourrai vous en communiquer les résultats chiffrés au fil de l'eau. Pour vous donner un ordre de grandeur, cela représente autour de 13 milliards d'euros. Nous poursuivons les efforts, en particulier sur le plan d'action pour des dispositifs médicaux innovants qui a été lancé secondairement.

Même si à ce stade rien n'a été arbitré, nous menons au sein de l'agence une réflexion relative à la contribution de l'innovation à la mise en œuvre d'une politique de prévention ambitieuse, conformément à notre lettre de mission. La prévention n'est pas suffisamment mise en exergue dans le plan santé France 2030 ; nous aimerions dès lors l'enrichir. En la matière, certains dispositifs actuels n'ont pas la capacité de se déployer parce qu'il manque un cadre d'évaluation ou de prise en charge.

L'agence est placée sous l'autorité de la Première ministre. Notre lettre de mission nous laisse de la latitude sur le devenir de l'agence et sur son statut juridique. À ce stade, elle n'a pas de statut propre : elle est un simple service du secrétariat général pour l'investissement (SGPI). En l'absence de texte législatif gravant dans le marbre ses missions, l'agence a été créée très rapidement. Néanmoins, son budget, à savoir 100 millions d'euros dans le cadre du plan France 2030, n'est pas mobilisable : il doit passer par un opérateur, le secrétariat général pour l'investissement ne pouvant disposer lui-même des fonds ce plan. Je n'ai donc pas, à ce stade, de budget propre. Il faudra mener des réflexions à ce sujet afin que l'agence ait la capacité de se développer et de mener à bien ses missions.

Sur le plan humain, l'agence emploie quinze personnes. Tout dépendra de l'ambition que l'on veut nous donner : envisage-t-on une Barda (*Biomedical Advanced Research and Development Authority*) à la française ? Veut-on défendre au niveau international l'enjeu de la résilience face aux crises en étant acteur de l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire, Hera (*Health Emergency Preparedness and Response Authority*) ? Il faudra y réfléchir en articulation avec les conclusions de différentes missions en cours au ministère de la santé.

Mme Annick Jacquemet. – Je suis membre de la commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française. En France, un peu plus de 3 000 médicaments sont en situation de pénurie, sans compter ceux en tension ; environ 37 % de la population manque de certains traitements. Le soutien à l'industrie pharmaceutique pour pallier ces pénuries est-il une de vos missions ?

La fuite des cerveaux touche 13 % de nos chercheurs. Comment les faire revenir en France ?

Pendant la pandémie du covid-19, nous avons attendu vainement un vaccin français. Comment comptez-vous travailler dans les années à venir à la mise en place d'une structure capable de répondre rapidement aux potentielles nouvelles maladies infectieuses ?

Mme Jocelyne Guidez. – Je suis toujours étonné du millefeuille : je ne vois pas vraiment ce qui vous différencie d'autres structures existantes. Poursuivez-vous des partenariats avec d'autres pays ? Si oui, lesquels ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – La grande majorité des innovations proviennent des *biotechs*. Des médicaments de rupture peuvent présenter des effets thérapeutiques de long terme, à prix unique, or ces *biotechs* restent souvent fragiles économiquement. Peut-être faudrait-il mettre en place des mécanismes de tarification adaptés. Dans le cadre de la mission sur le sujet lancée par Élisabeth Borne, l'agence fera-t-elle des propositions afin de favoriser les *biotechs* et ainsi d'éviter leurs difficultés et leur départ ? Si oui, quels mécanismes envisagez-vous : création d'un label pour les *biotechs* ? Paiement majoré lors de la première administration du traitement ? Le problème de ces entreprises semble plutôt être celui de l'étalement des paiements.

M. Alain Milon. – Vous êtes à la tête d'une agence pour l'instant privée de statuts : en étant un peu provocateur, comment pouvez-vous donc justifier votre titre de directrice ?

Quel sera selon vous le positionnement de votre agence par rapport aux plans présidentiels contre Alzheimer et l'autisme, aux *biotechs* ou, entre autres, aux centres hospitaliers universitaires (CHU) ? Êtes-vous une agence qui finance ou qui réalise des recherches ?

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – Nous avons récemment eu une audition intéressante de la commission de la transparence de la Haute Autorité de santé (HAS). Comment vous articulerez-vous par rapport à cet organisme ?

Mme Lise Alter. – D'autres agences de l'innovation existent : je ne crée pas de précédent. Je pense à l'agence de l'innovation de défense, qui a été très bénéfique à la direction générale de l'armement (DGA), favorisant les changements de l'intérieur, intégrant les enjeux de santé pendant la crise du covid-19. Cette petite structure a un statut juridique de service à compétence nationale ; elle relève donc de la DGA. Les agences de l'innovation n'ont pas vocation à devenir des monstres : le rapport de préfiguration de l'agence de l'innovation en santé tend à ce que cette dernière emploie quatre-vingts personnes.

Il faut déterminer quelles sont les missions de ces structures sans tomber dans l'écueil du millefeuille. Du fait de son rattachement ministériel, l'agence de l'innovation en santé a vocation à stimuler et à coordonner les efforts des uns et des autres, de sorte qu'ils aillent dans le même sens. Au moment de ma prise de fonction, je me suis aussi posée la question de l'éventuelle couche supplémentaire que représentait l'agence, mais, comme je le vois tous les jours, il faut parfois perdre un peu de temps pour en gagner. Les commandes de vaccin pendant la crise du covid-19, qui étaient un enjeu interministériel, ont prouvé qu'une structure en capacité de piloter et de coordonner aurait aidé à avancer ensemble, même si ce n'est pas simple.

À ce stade, l'agence n'a pas le statut juridique de service à compétence nationale, contrairement, par exemple, à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). Néanmoins, il est clairement indiqué dans ma lettre de mission qu'il faudra mener des réflexions à ce sujet. Parmi les hypothèses présentes dans le rapport de préfiguration figurent le statut de groupement d'intérêt public (GIP) ou de service à compétence nationale. Les conséquences des hypothèses en cours d'élaboration touchent surtout au budget, car je

n'attends pas d'avoir un statut juridique pour avancer : je dispose déjà d'une lettre de mission de la Première ministre.

L'agence n'a pas vocation à se substituer à celles existantes, comme la Haute Autorité de santé. En revanche, j'ai un rôle de coopération et de partenariat afin que les projets innovants prioritaires soient traités rapidement. Sur un petit pourcentage du flux de projets avec lesquels les agences sanitaires et nous sommes en phase, nous déployons nos efforts pour accélérer les innovations en raccourcissant les délais administratifs.

En effet, deux à trois mois peuvent suffire pour qu'une entreprise de *biotech* mette la clé sous la porte. Il faut qu'une structure les accompagne de bout en bout pour leur indiquer les bons guichets auxquels s'adresser, car ces derniers existent déjà, comme le guichet innovation et orientation (GIO) de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Parfois, les *biotechs* ne les connaissent même pas et personne ne vient vers elles.

Nous travaillons au quotidien avec les universités et avec les CHU, par exemple avec le Paris-Saclay Cancer Cluster (PSCC), dans une logique partenariale. Notre objectif, qui est une clé de l'innovation, est de faire office de catalyseur. Il faut savoir mettre les ingrédients les uns avec les autres pour qu'une réaction chimique ait lieu ! Les acteurs doivent discuter et travailler entre eux. Par exemple, un de nos objectifs est d'avancer sur la structuration des biobanques de nos cohortes. Cela concerne de nombreuses parties prenantes, mais, si elles ne communiquent pas, rien n'avance. L'innovation foisonne : incubateurs, accélérateurs, universités... Il faut une vision globale pour coordonner les acteurs.

M. Alain Milon. – La vision globale appartient au politique...

Mme Lise Alter. – Ce n'est pas incompatible. Le politique ne peut pas tout faire : il ne met pas directement les gens autour de la table. Notre structure est celle qui stimule, pilote et coordonne.

Ne figure pas dans la lettre de mission de l'agence une mission clairement affichée de gestion des pénuries de médicaments : nous ne sommes pas le ministère de l'industrie. Néanmoins, au travers des enjeux de réindustrialisation, notamment au sujet des bioprocédés et de la bioproduction, qui sont des thématiques importantes du plan France 2030 en matière de santé, nous favorisons des innovations en matière de procédés de production afin de rendre ces derniers soit plus vertueux, car décarbonés, soit plus favorables en matière de retour sur investissement. Même si ce n'est pas le cœur des missions de l'agence, nos financements en la matière permettront de façon indirecte que les projets, par effet de levier, conduisent à des relocalisations de molécules critiques.

Concernant la fuite des cerveaux, je citais l'appel à projets qui sera ouvert dans les jours qui viennent sur les cinquante chaires de recherche en biologie et santé annoncées par le Président de la République. Elles permettront d'attirer et de maintenir sur notre territoire des talents cruciaux en la matière. Dans le plan France 2030 figure l'enjeu clé de la formation au travers de l'appel à manifestation « Compétences et métiers d'avenir ». Parmi les importants facteurs limitants actuels, nous manquons de techniciens dans le domaine des bioprocédés, mais aussi de ressources humaines en affaires réglementaires pour faire face aux contrôles liés aux organismes notifiés, ce qui rend les évaluations moins rapides. Nous sommes mobilisés pour attirer ces profils et les maintenir en France. Les annonces sur la recherche permettront d'y contribuer.

Sur la nécessité d'avoir des vaccins français, nous avons une stratégie relative aux maladies infectieuses émergentes ; des appels à projets sont en cours pour avoir, en vaccinologie, une capacité d'innovation et de production en France. La création d'un *biocluster* d'importance nationale à Lyon autour des maladies infectieuses émergentes rendra plus visible l'investissement de la France en la matière et permettra de coordonner nos travaux dans ce domaine. Cette priorité de France 2030 est suivie par une de nos coordinatrices dédiée à cette tâche.

L'agence est intéressée par les partenariats avec d'autres pays, même si elle vient d'être mise en place et doit suivre un plan d'envergure. J'ai recruté une personne dans l'agence afin de créer du lien à l'international, notamment avec Hera afin de se préparer aux crises. La vision internationale est importante car, actuellement, l'évaluation des produits de santé, dont les délais sont critiques pour les produits innovants, se déroule à l'échelle européenne. Il est important de se pencher sur cet enjeu des délais avec les agences sanitaires et le secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Il existe des autorisations d'accès précoce en France ; nous n'aimerions certainement pas perdre ce dispositif unique du fait que les évaluations futures se feront à l'échelle européenne. Nous serons vigilants quant à leur maintien tout en espérant concrétiser nos partenariats avec d'autres pays et avec Hera.

Les *biotechs* et *medtechs* sont des structures particulières. Leur modèle économique n'est pas simple, le temps de développement de ces entreprises étant très long : il faut entre dix et vingt ans pour qu'une *biotech* passe au stade clinique et démontre ainsi la valeur de ses innovations. De plus, le contexte actuel fait que les fonds d'investissement sont particulièrement attentifs à leurs placements, les plus risqués n'étant pas privilégiés.

Il faut que les initiatives, comme Tibi, puissent se lancer dans ce contexte qui n'est pas simple. À ce titre, il est d'autant plus important de mettre en œuvre un label Agence de l'innovation en santé pour donner de la visibilité en France et à l'international aux *biotechs* et ainsi attirer vers elles les financements privés. Le dispositif d'accompagnement de l'agence est déjà fonctionnel : nous aidons au déploiement des vingt premières starts-ups lauréates du programme *Health20* de la *French Tech*. L'agence travaille aussi en lien avec Bpifrance, contributeur majeur des *biotechs* : elle est notre partenaire quotidien en tant qu'opérateur de France 2030.

Vous évoquiez une tarification adaptée au modèle économique des médicaments de thérapie innovante, ces traitements étant uniques et très chers ; malgré notre recul limité, leur effet semble se maintenir sur plusieurs années. Nous attendons avec impatience les recommandations de la mission sur la régulation et le financement des produits de santé. À ce stade, les réflexions de l'agence sont préliminaires.

Nous avons été auditionnés par la mission sur la régulation et le financement des produits de santé. Nous l'avons intéressée sur le volet prospective, qui est le nerf de la guerre. Pour anticiper l'arrivée des innovations et leur financement, la vision doit être pluriannuelle. Dans ce contexte, nous avons décidé en matière de prospective de lancer des travaux prioritaires sur les médicaments de thérapie innovante. Nous sommes en contact avec l'ensemble de nos interlocuteurs afin de rassembler les nombreuses initiatives existantes dans ce domaine. Nous les structurerons pour leur donner de la visibilité.

La prospective est notre priorité. Nous pourrions également réfléchir à des systèmes de fonds d'amorçage ou d'investissement disruptifs, afin de permettre aux entreprises de passer certains caps compliqués où des coûts majeurs doivent être absorbés,

d'autant plus que les innovations surviennent dans des indications plus larges que les précédentes, qui étaient de niche, relatifs à des sous-groupes de population restreints.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions. Il était important pour nous de vous situer dans le paysage actuel.

Mme Lise Alter. – Je lance un appel : nous pouvons coconstruire la feuille de route de l'agence. Si vous estimez qu'il y a besoin d'ajustements, je préfère que nous y travaillions ensemble à présent plutôt que de me voir tenir rigueur dans dix ans d'être partie dans le mauvais sens. Je la coconstruis déjà avec les régions.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Vous pouvez compter sur nous pour vous faire part de nos remarques. L'innovation en matière de prévention présente un retour sur investissement non négligeable. Puisqu'il faudra trouver des marges de manœuvre pour financer les médicaments innovants qui sont très chers, la prévention est à court terme une des plus importantes.

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

Proposition de loi visant à mettre en place un registre national des cancers - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Nadia Sollogoub rapporteure sur la proposition de loi visant à mettre en place un registre national des cancers, présentée par Mme Sonia de La Provôté et plusieurs de ses collègues (n° 546, 2022-2023).

La réunion est close à 12 heures.

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

Mercredi 17 mai 2023

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

La réunion est ouverte à 8 h 30.

« ANCT : quel bilan après plus de trois ans ? » - Audition de M. Stanislas Bourron, directeur général de l'Agence nationale de cohésion des territoires (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

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

État des lieux des difficultés et des attentes des collectivités territoriales dans leur relation avec l'ANCT - Audition d'associations de collectivités (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 10 h 50.

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

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

**Proposition de loi visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles
cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer – Désignation
d'un rapporteur**

La commission désigne Mme Sylvie Robert rapporteure sur la proposition de loi n° 506 (2022-2023) visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer présentée par Mme Catherine Conconne et plusieurs de ses collègues.

**Proposition de loi visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité
dans le sport – Désignation d'un rapporteur**

La commission désigne M. Jean-Jacques Lozach rapporteur sur la proposition de loi n° 241 (2022-2023) visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport présentée par M. Sebastien Pla et plusieurs de ses collègues.

M. Laurent Lafon, président. – Nous débattons de ces deux propositions de loi le jeudi 15 juin lors de l'espace réservé au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

**Projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet d'actes
de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre
1933 et 1945 – Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons le rapport de notre collègue Béatrice Gosselin sur le projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet d'actes de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945. L'examen de ce texte en séance publique est programmé le mardi 23 mai prochain.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – À peine plus d'un an après le vote d'une première loi de restitution de biens spoliés pendant la période nazie, le Gouvernement nous soumet un nouveau projet de loi sur le sujet.

Ce texte vise à donner une nouvelle impulsion au processus de réparation des spoliations commises pendant cette période. Contrairement au texte que nous avons examiné l'an passé, il n'a pas pour objet de restituer des biens précis, mais il vise à fixer le cadre applicable pour faire sortir des biens spoliés des collections publiques afin de les restituer à leurs propriétaires légitimes ou à leurs ayants droit, sans plus avoir à solliciter l'autorisation au cas par cas du législateur.

Les biens culturels appartenant aux collections publiques sont en effet frappés d'inaliénabilité. Ce principe étant de valeur législative, le vote d'une loi est nécessaire pour autoriser l'État ou des collectivités territoriales à y déroger et procéder à la restitution de biens appartenant à leurs collections.

Il est également possible d'obtenir du juge la restitution de biens spoliés sur le fondement de l'ordonnance du 21 avril 1945. Celle-ci frappe de nullité tout acte de spoliation commis en France par l'occupant ou par le régime de Vichy et en impose la restitution. Elle s'applique aussi aux biens qui auraient été intégrés aux collections publiques depuis leur spoliation.

Cette modalité de restitution ne revêt cependant pas la même portée. D'une part, elle ne permet pas d'obtenir la restitution des biens intégrés aux collections publiques dont les faits de spoliation n'auraient pas été commis sur le territoire français. D'autre part, sa mise en œuvre est conditionnée au dépôt d'une requête par les propriétaires spoliés ou leurs ayants droit.

Si la France souhaite manifester son engagement à faire davantage pour réparer les spoliations de biens culturels, conformément aux principes de Washington, c'est bien la voie législative qu'elle doit emprunter pour permettre à l'État et aux collectivités territoriales d'être à l'initiative de telles restitutions.

Dès l'examen de la loi de restitution l'an dernier, nous étions conscients qu'il ne s'agissait que d'une première étape et que l'adoption d'une loi-cadre serait rapidement requise pour mieux répondre à l'enjeu de cette nécessaire réparation. Un tel dispositif présente en effet de nombreux bénéfices par rapport aux lois d'espèce.

Les lenteurs et la complexité de la procédure parlementaire sont un frein au processus de restitution en décourageant les demandes des familles et le travail de recherche des établissements culturels. C'est un véritable problème alors qu'il nous faut, au contraire, accélérer le rythme des restitutions avant que la mémoire des familles de victimes ne s'estompe ou que les recherches ne s'avèrent impossibles en raison d'une trop grande distance avec les faits.

Compte tenu des efforts qu'ont engagés les établissements, sous l'impulsion du ministère de la culture, pour mieux identifier les biens spoliés au sein des collections publiques depuis quelques années, il serait dommage que les restitutions soient retardées et que notre ordre du jour se retrouve de plus en plus encombré par la multiplication des lois d'espèce.

Une loi-cadre serait utile afin d'accroître les recherches proactives et de mieux sensibiliser les acteurs culturels à cette problématique. Même si l'on constate désormais une véritable prise de conscience de la part des établissements sur la nécessité de réparer les spoliations, ceux-ci ne savent pas toujours quelles sont les obligations qui leur incombent en la matière. Une loi-cadre rendrait aussi le processus de restitution plus fiable et transparent.

Au-delà de ces arguments pratiques, je vois dans l'adoption par la France d'une telle loi un véritable symbole de sa détermination à traiter le problème dans sa globalité sur le long terme. Il doit s'agir d'une nouvelle étape dans notre politique de réparation des spoliations antisémites.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je pense que le Gouvernement a eu raison de souhaiter distinguer, par trois lois séparées, le cadre applicable aux restitutions de biens spoliés, de restes humains et de biens coloniaux. Ces questions ne correspondent pas aux mêmes faits historiques ; les critères de restitution mis en place doivent être spécifiques.

L'article 1^{er} crée, dans le code du patrimoine, une procédure administrative permettant à l'État ou aux collectivités territoriales, par dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public, de restituer les biens culturels appartenant à leurs collections spoliés dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945. Il conditionne la décision de restitution par la personne publique à l'avis préalable de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS), chargée d'apprécier l'existence de la spoliation et ses circonstances. Le texte est rédigé de telle sorte que la restitution s'impose à l'État ou à la collectivité territoriale lorsqu'il est établi que le bien a fait l'objet d'une spoliation.

Dans l'ensemble, les différentes personnes entendues ont toutes porté une appréciation très positive sur la procédure envisagée. Deux aspects méritent en particulier d'être soulignés.

Le premier est le périmètre de la procédure, suffisamment large pour qu'elle soit applicable à tous les types de biens culturels relevant du domaine public, y compris le mobilier, les livres et les instruments de musique, qui n'étaient pas concernés par la loi de restitution de 2022, mais aussi aux différentes formes de spoliations liées à des persécutions antisémites – les vols, les pillages, les mesures d'aryanisation et les ventes forcées –, quelle que soit l'autorité responsable et le lieu de leur perpétration. À la différence de la voie judiciaire, la restitution n'est pas limitée aux biens culturels spoliés en France pendant la période de l'Occupation.

Le deuxième élément positif, c'est le caractère objectif, transparent et collégial de la procédure mise en place, qui correspond à la position que notre commission a toujours défendue pour l'organisation des restitutions. Le recours à la CIVS est un élément sécurisant à la fois pour les familles de victimes et pour les établissements culturels qui conservent les biens.

Son expertise et sa compétence en matière de caractérisation des spoliations sont reconnues, y compris en ce qui concerne les biens culturels depuis que sa mission a été réformée en 2018 pour permettre d'améliorer la recherche et la restitution de ces biens. Son intervention est une garantie d'un examen scientifique et impartial des cas concernés.

Il est vrai que cette procédure ne permettra pas de faire sortir des collections des biens acquis dans des circonstances troubles, comme l'avait fait la loi du 21 février 2022 pour les biens Dorville. Mais elle permettra de régler les cas dans lesquels la restitution des biens s'impose aux collectivités publiques de façon objective. C'est la raison pour laquelle nous pouvons accepter, en tant que législateur, de donner notre autorisation automatique à leur sortie des collections, sans avoir nous-mêmes à en examiner le bien-fondé au cas par cas.

À mon sens, le caractère simple et non conforme de l'avis de la CIVS ne constitue pas un obstacle à cette sortie automatique. D'une part, le risque que l'avis de la CIVS ne soit pas suivi reste faible. D'autre part, la décision des collectivités publiques pourra toujours être contestée devant le juge administratif.

Cet avis simple est de nature à responsabiliser davantage les collectivités publiques et à conférer une plus grande dimension symbolique à la décision de restitution.

L'une des innovations de ce projet de loi est la possibilité offerte aux parties de conclure un accord amiable sur des modalités de réparation autres que la restitution, une fois le principe de celle-ci obtenu par les victimes. Cette disposition a été inspirée par la transaction conclue en 2021 par le musée Labenche d'art et d'histoire de Brive-la-Gaillarde avec les héritiers d'un propriétaire allemand spolié, sur la tapisserie « L'Odorat » de la manufacture anglaise de Mortlake. Elle vise à permettre le maintien de biens significatifs du point de vue de l'intérêt ou de la cohérence des collections publiques en contrepartie d'une compensation financière et/ou de tout autre engagement de la part de l'établissement. Dans le cas du musée Labenche, les héritiers ont exigé de l'établissement qu'il retrace également le parcours de la tapisserie dans la salle dans laquelle elle est exposée. Cette disposition me paraît opportune. Elle est évidemment avantageuse pour la préservation des collections publiques.

Le musée d'art et d'histoire du judaïsme estime qu'elle aurait pu éventuellement permettre de conserver le tableau « Le Père » de Marc Chagall, qui revêtait une importance significative dans l'œuvre du peintre – son seul autoportrait – et qui a été restitué l'an dernier à la famille de son propriétaire spolié.

Mais, comme cette solution ne peut être imposée par la personne publique et repose sur l'accord des parties, elle apparaît juste et équitable, au même titre que la restitution. La Fondation pour la mémoire de la Shoah la juge favorablement, dans la mesure où elle préserve la reconnaissance de la spoliation et sa juste indemnisation. Elle estime que certaines familles de victimes puissent souhaiter que soit présentée, dans un lieu accessible au public, une trace mémorielle de la spoliation dont ils ont souffert.

Le fait que la collectivité publique se voit octroyer la possibilité de négocier le rachat du bien spolié justifie, à mon sens, une autre disposition du projet de loi : celle qui impose la délivrance automatique d'un certificat d'exportation pour les biens qui feraient l'objet d'une restitution. Ce fut l'un des points les plus débattus dans la mesure où le certificat d'exportation est un principe de bonne gestion des biens culturels.

Mais, outre que cette délivrance automatique correspond déjà à la pratique actuelle et que les biens devraient être, dans de nombreux cas, restitués à des personnes vivant à l'étranger, la réparation ne me paraîtrait pas complète si l'État venait à reprendre d'un côté le bien qu'il restituerait de l'autre.

Pour en revenir à la possibilité de négociation offerte aux personnes publiques de racheter le bien spolié, je m'inquiète que sa mise en œuvre ne bute sur des questions financières, au regard de la faiblesse des crédits d'acquisition que nous dénonçons depuis plusieurs années. Peu de collectivités auront sans doute les moyens de déboursier une seconde fois la valeur du bien sans aide de l'État.

L'article 2 autorise les propriétaires des musées privés labellisés « musée de France » à restituer, après avis de la CIVS, les biens spoliés de leurs collections acquis par dons ou legs ou avec le concours financier d'une collectivité publique. Cette disposition se justifie par le fait que le code du patrimoine interdit à ces musées de vendre ou de céder les biens acquis de cette manière, sauf s'il s'agit d'un autre musée de France.

La rédaction de cet article ne rend pas obligatoire la restitution de ces biens, mais se contente d'en offrir la faculté aux propriétaires des musées, après information du Haut Conseil des musées de France. Son but est d'empêcher que des obstacles juridiques n'entravent la capacité des musées privés de France à répondre à l'élan en faveur de la réparation des spoliations antisémites, mais aussi d'inciter ces établissements à restituer les biens spoliés de leurs collections et à approfondir le travail de recherche sur la provenance de celles-ci. Il me semble aller dans le bon sens. Je vous proposerai deux amendements destinés à en faciliter la bonne application.

L'article 3 vise à rendre applicables les dispositions de la présente loi aux demandes de restitution déposées avant sa publication et encore en cours d'examen. C'est une disposition de bon sens pour accélérer la restitution des biens dont l'instruction a déjà débuté. Le ministère de la culture m'a fait part de six dossiers concernés, dont deux émaneraient de demandes de familles, et quatre seraient le fruit de recherches proactives.

Au final, le contenu de ce projet de loi ne prête donc pas à critique. C'est davantage son application qui pourra soulever des difficultés.

À cet égard, je regrette de ne pas avoir pu prendre connaissance du contenu des mesures réglementaires qui seront prises pour son application. Non pas que je pense que le Gouvernement ne prendra pas les mesures appropriées rapidement, mais la mise en œuvre de la loi est intimement liée à l'adoption de ces règles.

Les modalités de saisine, de prise de décision et de recours ou encore les possibilités de réexamen des dossiers en cas de survenance d'un élément nouveau seront des éléments déterminants pour garantir le caractère opérant de la nouvelle procédure. Des clarifications étaient également attendues de la part des établissements culturels au sein desquels les biens sont conservés, concernant le rôle qui leur sera dévolu.

Au-delà des mesures d'application, ce sont surtout les moyens qui seront mis au service de cette politique de réparation qui influenceront sur l'application de cette nouvelle procédure.

Le projet de loi ne fait malheureusement que faciliter la perspective des restitutions. Mais il reste un immense travail à faire pour que celles-ci puissent intervenir.

Malgré des progrès ces dernières années, l'engagement de la France en termes humains et financiers reste modeste en comparaison de plusieurs de nos voisins européens, à commencer par l'Allemagne, dont l'État fédéral et les Länder ont consacré, depuis quinze ans, plus de 40 millions d'euros en matière de recherche de provenance sur les biens spoliés.

Sans véritable volontarisme politique et renforcement des moyens alloués à cette politique, je crains que les ambitions affichées par le projet de loi n'aient du mal à se matérialiser.

Se pose bien sûr la question du renforcement des effectifs de la CIVS et de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés du ministère de la culture afin d'éviter que l'accroissement de leur charge de travail ne se traduise par un allongement des délais de procédure ou une réduction du temps consacré à l'instruction de chaque dossier.

J'insiste surtout sur l'absolue nécessité d'intensifier le travail de recherche de provenance. C'est la clé de voûte des restitutions à venir. Mais c'est un travail titanesque, complexe et chronophage, qui requiert un personnel qualifié et disponible.

La priorité doit donc être d'enrichir l'offre de formation, après la création d'un premier diplôme universitaire à Nanterre en 2022. Il faut ensuite débloquer des moyens pour que les établissements puissent recruter des chercheurs de provenance sur des postes à temps plein ou des missions temporaires quitte, éventuellement, à envisager des recrutements mutualisés. Il faut enfin faciliter ce travail en soutenant davantage les travaux de recherche sur la période 1933-1945, en améliorant encore l'accès aux archives, en particulier privées, et en approfondissant les réseaux de coopération internationale.

Au-delà de ce travail sur la recherche de provenance, il me semblerait utile que la médiation autour des œuvres spoliées et des Musées nationaux récupération (MNR) soit encore renforcée. Rendre compte de l'histoire des spoliations et retracer le parcours des œuvres font partie intégrante de la politique de réparation. Dans les domaines dans lesquels l'identification des biens spoliés est plus complexe – je pense en particulier aux livres ou aux instruments de musique, biens produits en série et qui portent rarement une trace distinctive permettant de les rattacher à leur ancien propriétaire –, raconter les spoliations est parfois la seule réparation possible.

M. Pierre Ouzoulias. – Très bien !

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Je vous propose de définir le périmètre pour l'application de l'article 45 de la Constitution. Il pourrait comprendre les dispositions qui ont trait à l'organisation, à la procédure et aux conditions de restitution des biens culturels spoliés aux Juifs pendant la période nazie. En revanche, je vous propose que nous excluons de ce périmètre les dispositions ayant pour objet de définir les modalités de restitution de biens culturels n'entrant pas dans la catégorie de ceux spoliés aux Juifs pendant la période nazie.

Il en est ainsi décidé.

Mme Sabine Drexler. – C'est le deuxième texte examiné par notre commission sur ce sujet sensible des restitutions d'œuvres d'art spoliées pendant la Seconde Guerre mondiale et qui appartiennent à des collections publiques, des objets qui ne devraient pas être là et qui n'auraient jamais dû être là.

Au-delà de la dépossession, la spoliation constitue une atteinte grave à la dignité des individus. Elle est la négation de leur humanité, de leur mémoire, de leurs souvenirs et de leurs émotions. Aujourd'hui, les œuvres spoliées non restituées sont parfois les seuls biens qui restent aux familles. S'il ne peut réparer l'irréparable, ce travail de restitution est nécessaire et utile et répond à une exigence de vérité et de justice.

En France, en raison du caractère inaliénable de ces collections, le droit du patrimoine ne permet pas de faire sortir des œuvres des collections publiques même si leur spoliation est démontrée. Mais alors que les recherches de provenance menées par la mission de recherche et de restitution des biens culturels et spoliés entre 1933 et 1945 par certains musées font justement apparaître des œuvres spoliées dans les collections publiques, le droit français ne permet leur sortie que par la loi, car il manque dans le code du patrimoine une disposition législative qui le permette. Ce texte est à cet égard une avancée notable, très

attendue par les familles. On estime qu'il y a eu au moins 5 millions de livres et 100 000 œuvres spoliées en France pendant l'Occupation. Environ 45 000 d'entre elles ont été restituées après la guerre, et près de 2 200 œuvres font partie des collections des musées nationaux. Ces chiffres sont fondés sur les déclarations des personnes spoliées après la guerre, mais toutes n'ont pas déclaré la disparition ou la vente forcée de leurs biens. Ces chiffres sont probablement sous-estimés. Le mouvement de réparation engagé ces dernières années est important et constitue un encouragement à régler le sort des autres MNR, toujours orphelines, qui attendent leur restitution.

Il est heureux que cette volonté de réparation anime de plus en plus de musées voulant faire la lumière sur la provenance de leurs collections. Plusieurs d'entre eux ont engagé des travaux de recherche afin d'identifier d'éventuelles œuvres à la provenance douteuse. Nous connaissons la difficulté de mener de tels travaux nécessitant beaucoup de persévérance et de continuité, et qui ne permettent malheureusement pas aussi fréquemment qu'on le souhaiterait des résultats comme ceux que nous attendons et que nous espérons aujourd'hui. Il est regrettable que le ministère de la culture ne puisse mettre davantage de moyens pour accompagner les musées dans ces travaux ardues et de longue haleine.

Je salue le travail du rapporteur et la qualité de son rapport. Le groupe LR votera ce texte sans aucune hésitation.

M. Pierre Ouzoulias. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son travail. Il y avait beaucoup d'émotion durant la présentation du rapport : c'est rare qu'un rapporteur s'exprime dans un silence de cathédrale. Nous sommes tous impliqués, en conscience et personnellement, dans ce sujet.

Les auditions ont été très riches, passionnantes, parfois bouleversantes, car elles nous ont permis de voir la réalité de la spoliation qui dépasse l'entendement. Nous n'allons traiter que des œuvres d'art, alors que plusieurs centaines de trains ont été envoyés en Allemagne.

Les spoliations ont été mises en œuvre par tout l'appareil militaire du III^e Reich et par toute l'administration de Vichy : tous les fonctionnaires ont collaboré à ce funeste projet politique. C'est terrifiant.

Jamais le marché de l'art français n'a été aussi florissant qu'entre 1940 et 1944. Des collections personnelles se sont constituées à ce moment-là. Les musées, sans trop regarder l'origine des œuvres, ont aussi puisé dans ces ventes pour enrichir leurs collections. On regarde aujourd'hui ces tableaux sans prendre conscience de leur origine.

Les restitutions ont été actives jusqu'à la fin des années 1950. Puis durant quarante ans, il ne s'est plus rien passé : on a voulu oublier, tout le monde s'est réfugié dans un déni total. Il a fallu attendre 1990 pour les premiers articles, 1995 pour la déclaration de Jacques Chirac au Vel d'Hiv qui crée le choc politique et symbolique permettant ensuite un travail de mémoire.

En 2000, la mission Mattéoli a été décisive, après un travail de très grande qualité qui a duré trois ans. Cela a permis de mettre en place deux instruments intéressants : une commission scientifique qui instruit avec les méthodes de l'histoire de l'art et une commission administrative avec des hauts magistrats administratifs qui donnent un avis au Gouvernement. Cela permet d'assurer la transparence des travaux pour le Parlement et les citoyens.

Le Parlement débattre de trois textes ; nous débattons aujourd'hui du premier, avant ceux sur les restes humains et les spoliations coloniales. Le système mis en place pour les spoliations antisémites, avec ces deux commissions, devrait inspirer au moins le troisième texte sur les spoliations coloniales. Ce n'est pas la préconisation de M. Martinez qui préfère entretenir une sorte d'entre-soi entre l'exécutif et les conservateurs de musée, soit tout ce qui a fait qu'il ne s'est rien passé durant des années. On ne peut s'en satisfaire, il faut plus de transparence.

Pourquoi légiférer si longtemps après ? Ce sont des crimes odieux, contre l'humanité, et qui sont donc imprescriptibles. Il faudra continuer ce travail de mémoire et de restitution pour essayer de rendre justice, même si notre travail législatif est dérisoire face à l'ampleur des crimes. Tant que nous aurons la possibilité de restituer, il faudra le faire pour maintenir cette mémoire.

J'insiste, ce n'est pas une loi mémorielle. Le Parlement n'écrit pas l'histoire, mais il couche sur le papier législatif la réalité de ce qui s'est passé du point de vue du droit. Nous ne portons pas un jugement moral sur l'Allemagne nazie ou sur le régime de Vichy. Nous agissons juste que ce régime a voté des lois permettant la spoliation ; c'est sur la base de ces lois que nous organisons la restitution.

M. Lucien Stanzione. – En février 2022, le Parlement s'est prononcé pour la restitution des biens spoliés durant la période nazie, avec un vote unanime. Cette première étape nécessitait d'être complétée par un dispositif plus général encadrant la procédure.

Je renvoie la paternité de tout ce travail à Catherine Morin-Desailly qui a beaucoup travaillé, durant des années, sur ces questions. C'est ce qui a déterminé la mise en place de ce travail de fond. Je salue le rapporteur avec laquelle j'ai beaucoup cheminé durant les auditions. Tout cela a été fait avec beaucoup d'émotion.

Une fois n'est pas coutume, je salue la volonté de la ministre de la culture d'avancer dans ce domaine.

L'accélération de la restitution des biens spoliés est indispensable, malgré une mise en œuvre compliquée. Il faut réduire les délais. La restitution est une nécessité morale et un impératif éthique. Ces biens représentent le souvenir et l'héritage de personnes, de familles dont la vie a été bouleversée à jamais par le nazisme.

Notre démarche s'inscrit dans le sens d'un apaisement, d'une réconciliation, d'une reconnaissance de notre histoire. C'est un acte symbolique fort et indispensable, comprenant l'ampleur des pertes subies par les victimes de l'obscurantisme. Nous renforçons ainsi notre engagement envers la justice et la dignité humaine.

Les délais actuels sont inacceptables, prolongeant la douleur des survivants et de leurs descendants qui attendent justice. Il est urgent de réduire ces délais de restitution et de simplifier le processus, pour ne plus passer par la voie législative pour chacune des œuvres.

Nous devons nous interroger sur le partage des biens et sur leur valeur universelle. Nous ferons trois remarques, probablement sous la forme d'amendements de séance : la CIVS va être remodelée par décret. Or dans le nouveau dispositif, on passe du « tout parlementaire » au « rien parlementaire ». Il serait opportun de faire siéger un député et un sénateur, au moins à titre consultatif.

Par ailleurs, j'évoquerai le partage de la valeur culturelle des œuvres restituées. Il y a un droit absolu à la restitution aux propriétaires. Mais l'œuvre d'art est une œuvre universelle. Il faut trouver des moyens pour continuer à en prendre connaissance, sous forme photographique ou autre, même si elle a été restituée à la famille ou aux ayants droit.

Enfin, malgré l'avis de la CIVS, la décision finale appartient soit au conservateur, soit à la collectivité territoriale détentrice de l'objet. Rien n'est prévu en cas de désaccord. Il faut y réfléchir.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Cette question nous occupera dans les prochains mois, avec trois textes.

Nous devons réaffirmer que le Sénat a été moteur depuis de très longues années sur ce sujet. Nicolas About, en 2001, avait déposé au Sénat le premier texte de restitution de la Vénus hottentote à l'Afrique du Sud ; il y a eu ensuite le texte sur les têtes maories. Pensons aussi à Corinne Bouchoux, qui avait, en tant qu'historienne, réalisé un travail durant plusieurs années sur les œuvres spoliées par les nazis, avant de mener une mission d'information sur le sujet au nom de notre commission en 2013. Il aura fallu dix ans pour que le Gouvernement se saisisse enfin d'un sujet sur lequel nous l'avions alerté. Lors du débat sur la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), nous avons adopté quelques dispositions pour inciter à ce travail de recherche de provenance.

La question des moyens dépend de la volonté politique de faire ou non, tant pour le ministère, les musées nationaux ou les musées territoriaux.

Après le rapport de Corinne Bouchoux, des rapports d'étape ont insisté sur la recherche de la provenance et la traçabilité. Lors de notre mission d'information sur les restitutions des œuvres d'art, avec Pierre Ouzoulias et Max Brisson, nous avons dit combien cette question était cruciale. Actuellement, le ministère n'est pas à la hauteur.

Le triptyque proposé correspond au rapport Martinez. Il met la lumière sur certaines œuvres ou restes humains sensibles conservés dans les musées, et en fait une affirmation politique ; c'est une bonne chose.

Jean-Luc Martinez salue le travail du Sénat, notamment sur les restes humains. La remarque est osée, sachant que la Commission scientifique nationale des collections a disparu avec la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap), alors que nous nous étions battus pour elle...

Monsieur Ouzoulias, nous devons tracer notre chemin et remettre l'idée d'une structure double avec un conseil *ad hoc* émettant des avis et un conseil d'expert dans le troisième texte.

Nous avons voté à l'unanimité l'article 1^{er} de la loi sur les restes humains, et la ministre l'a repris. Les restes humains sont un cas à part. Il n'y a pas besoin de l'avis spécifique de cette commission.

Depuis hier, la proposition de loi que nous avons redéposée avec Max Brisson et Pierre Ouzoulias est ouverte à la cosignature de l'ensemble des membres de notre commission.

Je félicite le rapporteur. Le groupe UC la suit à 100 %.

M. Bernard Fialaire. – On ne peut aborder cette période et les victimes de l'idéologie nazie, par extermination ou spoliation, sans émotion. Je rappelle la reconnaissance de la responsabilité de l'État français dans cette collaboration. C'est donc doublement douloureux.

Je remercie le rapporteur. J'ai été très sensible à plusieurs témoignages. Je sais que le périmètre limite aux biens spoliés durant la période nazie, mais nous avons reçu des messages nous alertant. En pensant traiter ce sujet à part en le déconnectant d'autres spoliations – par exemple coloniales –, faisons attention à ne pas alimenter un certain antisémitisme par ce traitement spécial. Certes, ce n'est pas du tout notre intention, mais soyons prudents dans notre communication et servons-nous de cette démarche pour nous en servir pour toutes les spoliations.

Interrogeons-nous aussi sur l'inaliénabilité des œuvres. Faisons-la évoluer sur la dimension culturelle d'une œuvre plutôt que sa patrimonialité, et donc sa propriété. Et discutons sur la nue-propriété et l'usufruit, sur des œuvres nécessaires à un dialogue culturel dans les musées, ou celles indispensables pour l'identité d'un territoire ou de peuples. Allons un peu plus loin. Il y a aussi la dimension universelle des biens culturels, qui appartiennent à un patrimoine universel.

Sur la délivrance automatique des certificats d'exportations, si la délivrance des certificats d'exportation est retardée, c'est pour permettre une négociation entre le musée et la personne. Mais au bout de deux ans, faute d'accord, l'exportation est automatique. Il faut raccourcir les délais, mais ne pas supprimer ces certificats. Il y a deux choses : les œuvres spoliées importées en France à cette occasion, et celles qui ont toujours été sur notre territoire. Avant de les exporter, il faut pouvoir s'interroger sur ces dernières, et avoir un traitement différencié.

La présence de parlementaires au sein de la CIVS est-elle symboliquement forte ? C'est aussi une tâche chronophage. Le plus important, c'est que nous soyons informés régulièrement plutôt que d'avoir une présence symbolique. Nous avons déposé un amendement pour recevoir régulièrement des rapports. Nous voterons ce projet de loi, mais souhaitons l'élargir à une démarche plus large.

Mme Monique de Marco. – Je félicite le rapporteur.

En 2013, Corinne Bouchoux, ancienne membre de cette commission, estimait que la France n'avait pas été au bout de ses recherches. En ouvrant le débat sur la spoliation des Juifs par les nazis, elle a enclenché une dynamique. Mais dix ans sont passés ! Elle était très critique sur le rôle de la France.

Ce texte est un nouvel engagement de la France pour la restitution de ces œuvres spoliées, en application des principes de Washington. Nous ne déposerons pas d'amendement. Les vôtres nécessitent réflexion.

Je vous remercie pour ce travail qui ouvrira la porte à d'autres débats. Il faut ouvrir la porte à la restitution d'œuvres spoliées dans d'autres contextes historiques, par exemple les bronzes du Palais d'été ou les œuvres volées durant la période coloniale – certes, ce n'est pas le même contexte. Nous voterons ce texte.

M. Jacques Gersperrin. – Je félicite Mme Gosselin. Nous sommes tous touchés, et je l’ai été personnellement, par des biens spoliés dans ma famille. Ces biens n’ont pas toujours été correctement évalués. Certains ont profité de cette période sombre de l’Histoire.

Vous avez parlé des différents types de commissions. Sont-elles suffisantes pour prouver l’existence des vols et confiscations antisémites ?

Si vous deviez hiérarchiser les moyens nécessaires, quelles seraient les priorités ?

Mme Samantha Cazebonne. – L’année dernière, lors de l’examen du projet de loi ayant permis la sortie de quinze œuvres des collections publiques pour les restituer ou les remettre aux ayants droit de leurs propriétaires spoliés, des voix se sont élevées pour demander une loi-cadre afin d’éviter la multiplication de lois particulières et d’accélérer les restitutions. C’est chose faite avec ce projet de loi ; notre groupe s’en réjouit.

Apport important, ce projet de loi permet à la personne publique concernée de prendre l’initiative de la restitution du bien, alors que l’ordonnance du 21 avril 1945 repose sur l’initiative de la victime ou de ses ayants droit. Notre groupe votera ce projet de loi.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Je vous remercie de vos retours. La CIVS est une commission administrative ; il y a aussi une commission scientifique qui effectue des recherches de provenance. Elle est constituée de professionnels du secteur de l’art, du monde judiciaire, de généalogistes. Par contre, un point pose problème, le manque de personnel : seuls quelques grands musées ont parfois du personnel dédié aux recherches. C’est moins vrai pour les plus petits musées ou ceux des collectivités territoriales, où le personnel est limité. C’est pourquoi il faut plaider sur la mise en place de mutualisations, ou d’un accompagnement par la mission de recherche et de restitution, comme ce fut le cas pour le musée d’Orsay. La recherche de provenance sur les œuvres d’art est une chose, mais celle sur les bibliothèques est compliquée parce que les livres sont produits en série et ils ne comportent souvent pas de trace permettant de les relier à leur ancien propriétaire. C’est un domaine dans lequel il faudra une impulsion pour disposer de moyens humains et financiers. Les besoins financiers se feront aussi sentir en cas de modalités de réparation autres que des restitutions : le musée Labenche a ainsi racheté 140 000 euros la tapisserie spoliée - l’équivalent de deux ans de fonctionnement ! Cela a été permis grâce à des aides de la ville et du département.

Je remercie mes collègues ayant participé aux travaux. Durant quarante ans, il ne s’est pas passé grand-chose dans les musées, car les conservateurs ont plutôt envie de garder leur collection plutôt que de la voir redistribuée à travers le monde. La prise de conscience de M. Chirac, la mission Mattéoli surtout le rapport Bouchoux ont donné une réelle impulsion au sujet. Mme Bouchoux, que nous avons entendue, a toujours un regard critique sur le sujet. Elle estime qu’on n’en fait pas encore assez. Quand il faut restituer, que va-t-il rester dans le musée ? Le musée Labenche a conservé l’œuvre, mais un travail pédagogique a été réalisé à l’intérieur du musée sur les œuvres spoliées. Voilà une façon de reconnaître la spoliation. À l’avenir, on pourrait imaginer, grâce aux nouveaux moyens techniques, des reproductions ou des hologrammes pour conserver l’œuvre qui avait été accrochée là et qui aurait été restituée.

Il faut aussi des moyens techniques, comme la recherche d’écriture en cas de manuscrits, ou la dématérialisation des œuvres, mais aussi des livres. Les progrès technologiques permettent une recherche proactive plus importante, mais le temps est compté.

Plus les choses tardent, plus la réparation ne se fait pas et plus les ayants droit sont difficiles à retrouver.

Ce texte reconnaît la responsabilité de l'État français et d'autres pays dans la spoliation. Je fais un vœu pieux : que le travail pour cette loi-cadre soit un chemin pour les textes sur les biens coloniaux et les restes humains, qui ont des caractéristiques différentes, mais le même besoin de réparation.

Pourquoi n'y a-t-il pas une seule loi-cadre ? Certains envisageaient de n'en faire qu'une avec des commissions différentes. Mais surtout, avoir une loi-cadre différente permet de prendre en considération des spoliations différentes et des actes différents, avec des contextes historiques différents. Personnellement, il me semble important qu'il y ait une recherche et une réparation unitaire pour les biens spoliés aux Juifs durant la Seconde Guerre mondiale, et un autre travail pour les restes humains et pour les biens spoliés pendant la période coloniale. Conservons le caractère inaliénable et obligatoire des restitutions des biens spoliés aux familles juives.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Pierre Ouzoulias. – La formulation de l'alinéa 7 de l'article 1^{er} me pose problème, car il précise : « dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées par l'Allemagne nazie et par les autorités des territoires qu'elle a occupés, contrôlés ou influencés, notamment l'autorité de fait se disant “gouvernement de l'État français”. ». Je regrette d'abord que ne soit pas citée l'Alsace-Moselle, territoire annexé – et non seulement occupé – où s'appliquaient les lois du Reich. Il faudrait le dire.

M. Claude Kern. – Tout à fait.

M. Pierre Ouzoulias. – Avec l'adverbe « notamment », on a le sentiment que les lois prises par Vichy auraient pu l'être sous la contrainte de l'Allemagne nazie, ce qui n'a pas été le cas. L'ordonnance du 21 avril 1945, prise par le général de Gaulle au nom du gouvernement provisoire de la République française, parle des spoliations « en vertu des prétendues lois, décrets et arrêtés, règlements ou décisions de l'autorité de fait se disant gouvernement de l'État français ». Il ne faudrait pas que, par l'imprécision de cet adverbe, on revienne sur une réalité historique admise depuis 1945. Certes, mon amendement est mal rédigé. J'entends parfaitement l'argumentaire de notre rapporteur et y souscris. Je vais retirer mes amendements, mais il faut trouver une meilleure rédaction en vue de la séance publique. Mon amendement **COM-2** remet dans le contexte des persécutions antisémites à la fois l'Allemagne nazie, les territoires qu'elle a annexés et contrôlés et l'État français.

M. Claude Kern. – Je souscris aux propos de notre collègue.

Mme Sabine Drexler. – Et moi également.

M. Laurent Lafon, président. – Je partage les remarques de M. Ouzoulias : la rédaction initiale et imprécise du Gouvernement porte à confusion. Cela mérite une réflexion consensuelle.

L'amendement COM-2 est retiré.

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

Article 2

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Pour plus d'intelligibilité, l'amendement **COM-4** vise à préciser que l'autorisation accordée aux propriétaires de musées privés de restituer les biens qu'ils ont acquis par dons ou legs ou avec le concours financier d'une collectivité publique constitue une dérogation aux dispositions prévues.

Les musées privés ne peuvent donner ou échanger leurs œuvres qu'avec d'autres musées. Ils ne peuvent faire ce que font les musées territoriaux après un avis de restitution de la CIVS. Nous précisons que les musées privés ont, par dérogation, le même travail à faire au sujet de ces œuvres spoliées.

M. Laurent Lafon, président. – C'est une précision importante.

L'amendement COM-4 est adopté.

*L'amendement **COM-3** est retiré.*

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement **COM-5** vise à s'assurer que la nouvelle disposition relative aux musées privés puisse correctement s'appliquer. Elle renvoie au décret qui sera pris pour organiser la nouvelle procédure pour les musées publics le soin de définir également la procédure pour les biens acquis par dons ou legs ou avec le concours financier d'une collectivité publique appartenant à des musées privés de France. L'objectif est notamment que soient bien définies les modalités selon lesquelles la CIVS rendra son avis pour ces biens.

L'amendement COM-5 est adopté.

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

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Après l'article 3

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – La rédaction de l'amendement **COM-1** laisse planer un doute sur le fait de savoir si la demande de rapport porte sur la liste des restitutions de biens spoliés effectuées ou sur l'inventaire des biens des collections publiques qui s'avéreraient spoliés.

M. Bernard Fialaire. – Les deux !

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Je partage votre souci que les établissements culturels travaillent sur la provenance des biens de leurs collections. Je ne crois cependant pas qu'une demande de rapport soit l'outil le plus approprié. Vous connaissez la position traditionnelle du Sénat sur les demandes de rapport. Mais, surtout, l'enjeu me paraît davantage être celui des moyens accordés aux établissements pour mener à bien cette mission. C'est un point sur lequel il nous faudra être vigilants lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

Cette demande de rapport est-elle nécessaire ? Retrait, sinon avis défavorable.

M. Bernard Fialaire. – Nous avons tous reconnu que nous avons besoin d'informations. Cette demande me semble nécessaire.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Les biens spoliés déjà restitués sont répertoriés, de même que les MNR.

M. Bernard Fialaire. – Il faut informer le Parlement.

M. Laurent Lafon, président. – Nous pourrions en débattre avant la séance publique.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

La proposition de loi est adoptée, à l'unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945			
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. OUZOULIAS	2	Modification de la définition des spoliations couvertes avec l'introduction d'une référence aux lois et règlements antisémites de Vichy	Retiré
Article 2			
Mme GOSSELIN, rapporteur	4	Précision juridique	Adopté
M. OUZOULIAS	3	Modification de la définition des spoliations couvertes avec l'introduction d'une référence aux lois et règlements antisémites de Vichy	Retiré
Mme GOSSELIN, rapporteur	5	Introduction d'un renvoi à un décret d'application	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
M. FIALAIRE	1	Demande de rapport sur l'inventaire des restitutions de biens spoliés	Rejeté

Suivi de la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 - Communication

M. David Assouline, corapporteur. – Nous vous présentons une première communication d'étape sur le suivi des Jeux olympiques et paralympiques dans le cadre de la mission de contrôle décidée par la commission.

L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques fait l'objet d'un suivi très attentif de la part du Sénat. La transparence des coûts, le respect des budgets, la sobriété des actions engagées constituent autant de conditions de leur acceptabilité sociale et écologique et donc de leur succès.

Nous observons par ailleurs qu'au cours des derniers mois l'ambiance autour des Jeux a changé. Alors qu'au printemps 2022 le sujet n'était pas encore au centre de l'actualité, les événements du Stade de France du 28 mai 2022 lors de l'organisation de la finale de la Ligue des Champions ont agi comme un révélateur des risques encourus ; des risques qui étaient sans doute sous-estimés.

Une organisation globale défaillante, des transports trop peu coordonnés, une doctrine de maintien de l'ordre dangereuse, des forces de l'ordre insuffisantes en nombre et inadaptées en personnels ont créé le doute sur notre capacité à organiser au mieux les Jeux de Paris 2024. *A contrario*, on peut aussi considérer que ces événements ont agi comme un ultime avertissement utile puisqu'ils ont obligé tous les acteurs à remettre à plat leur organisation en matière de sécurité, de transport, de gestion des flux à proximité des infrastructures olympiques.

Paradoxalement, le succès des Jeux en matière de sécurité pourrait devoir beaucoup aux leçons qui auront été tirées de ces incidents. Et notre assemblée n'aura pas pu contribuer à ce travail de contrôle, d'évaluation et de propositions à travers le rapport rendu en juillet dernier.

Car il nous apparaît essentiel de rappeler ici que jamais l'organisation d'une grande compétition sportive n'aura fait l'objet, dans le passé, d'un tel suivi par le Parlement.

Le rapport de la Cour des comptes réalisé à la demande du Sénat qui nous a été présenté en janvier dernier constitue à cet égard une première. Le suivi financier de la préparation des Jeux comme le dialogue constant que nous entretenons avec l'ensemble des acteurs nous sont précieux afin d'identifier les progrès, de pointer les faiblesses à corriger et de nous assurer que les objectifs initiaux sont tenus.

Dans ces conditions, que peut-on penser de l'état d'avancement de la préparation de ces Jeux ?

Notre première conclusion est plutôt rassurante et il n'est pas inutile de l'affirmer : malgré la crise sanitaire, la guerre en Ukraine et la crise économique et financière qui nous guette, les Jeux auront bien lieu.

Tous ces événements exogènes en compliquent certes l'organisation et en renchérissent le coût, mais le modèle retenu qui s'appuie sur des infrastructures déjà existantes pour l'essentiel protège de façon solide le projet.

M. Claude Kern, corapporteur. – Si nos interrogations ne concernent donc pas l'événement en lui-même, elles n'en demeurent pas moins réelles concernant certains de ses aspects essentiels. Mais là encore, il nous faut reconnaître que les choses ont évolué. Alors que nos premières inquiétudes portaient d'abord sur la disponibilité des installations olympiques et sur le respect des équilibres budgétaires, ces deux points de vigilance font aujourd'hui l'objet de suffisamment de retours et d'engagements pour considérer qu'il ne devrait pas y avoir trop de mauvaises surprises.

La réalisation des infrastructures olympiques a connu certains déboires qu'il s'agisse des recours en justice contre les documents d'urbanisme, des difficultés rencontrées par la métropole du Grand Paris pour lancer le chantier du Centre aquatique ou encore la nécessité apparue de changer la localisation de plusieurs compétitions.

Mais cet épisode est aujourd'hui pour l'essentiel derrière nous. Nous savons avec précisions où se tiendront les épreuves.

Que pouvons-nous retenir dans ces conditions de la préparation des infrastructures olympiques ? Quatre grandes conclusions nous semblent pouvoir être tirées :

- le choix de s'appuyer prioritairement sur les infrastructures existantes était le bon. Ce choix de prudence a permis de traverser la période de turbulences générée par la crise sanitaire et la guerre en Ukraine qui a eu des incidences sur les chantiers. La disponibilité de certains matériaux (bois, métal...) a été perturbée et des choix alternatifs ont dû être recherchés, mais ces difficultés n'ont pas ralenti longtemps les chantiers comme on a pu le voir lors de notre déplacement sur le site du Village des athlètes. La livraison des 62 ouvrages en cours de réalisation reste prévue en décembre 2023 sachant que l'achèvement du gros œuvre s'établissait à plus de 90 % en décembre 2022.

Les retards devraient être limités comme à Versailles où une reconfiguration du projet a permis de réduire les délais. La rénovation du Grand Palais peine également à respecter le calendrier initialement fixé. Lors de son audition, Tony Estanguet nous a indiqué que le Cojop avait priorisé les contrats de mise à disposition des sites en commençant par ceux qui présentaient le plus de risques comme le Champ-de-Mars et la Porte de Versailles. Il nous a indiqué que la signature de ces contrats était conforme à la programmation validée par le CIO alors que la Cour des comptes s'était inquiétée dans son rapport de décembre dernier d'un retard dans la signature de ces contrats ;

- une conséquence du nombre restreint d'équipements disponibles en Île-de-France est néanmoins que les marges de manœuvre sont faibles pour localiser les épreuves. Les compétitions de natation se tiendront ainsi à l'Arena Paris La Défense où des bassins provisoires vont être installés tandis que le grand stade de Lille accueillera certaines épreuves de basket et de handball, le tir ayant rejoint le Centre national de Tir à Châteauroux.

Si l'on comprend bien la nécessité de procéder à des ajustements, il convient cependant de préserver l'unité de lieu propre aux Jeux olympiques et paralympiques, la réunion des athlètes dans un même lieu constituant une dimension fondamentale de l'identité des Jeux. À cet égard, nous sommes sans doute arrivés à une limite en matière de dispersion des sites pour ne pas dénaturer des Jeux qui doivent demeurer ceux de « Paris 2024 » ;

- la question du coût des infrastructures constitue un point de vigilance particulier compte tenu des dérives constatées lors des dernières olympiades. Le choix de créer une structure *ad hoc* sous pilotage public, la SOLIDEO, pilotée par des professionnels de ce type de projets, se révèle aujourd'hui judicieux. Les surcoûts sont en effet aujourd'hui globalement maîtrisés concernant les infrastructures olympiques.

La nouvelle maquette adoptée en mars 2022 a retenu la somme de 1,571 Md€ courants tandis qu'une nouvelle indexation est intervenue en décembre 2022 qui a porté le budget des infrastructures à 1,72 Md€ soit une nouvelle hausse de 150 M€ dont un tiers à la charge des collectivités territoriales concernées. Cet ajustement du coût est certes significatif,

mais il ne ressemble en rien aux dérapages dont l'organisation des Jeux a été coutumière lors des dernières olympiades, il convient de le souligner ;

- le choix de se reposer sur des infrastructures existantes a amené le Cojop à devoir arbitrer entre une gestion internalisée et le recours à des contrats de prestation avec les gestionnaires des sites dans la moitié des cas (Roland Garros, ASO, grands stades...). Le recours à des contrats de prestation présente l'intérêt de pouvoir s'appuyer sur les équipes qui savent faire fonctionner au quotidien ces équipements.

Les grandes infrastructures sportives sont, en effet, devenues très complexes, elles s'insèrent par ailleurs dans un tissu urbain soumis à des contraintes propres. Un des défis pour le Cojop sera de réussir l'amalgame entre ses équipes et les équipes des prestataires locaux qui connaissent parfaitement leur outil.

Comme nous l'avons indiqué, la maîtrise du budget global constituait notre seconde préoccupation pour au moins deux raisons : l'État a dû se porter garant face à toute dérive et la perspective d'un déficit ne manquerait pas de remettre en cause l'acceptabilité sociale de l'événement. Il était donc indispensable que l'équilibre des comptes soit tenu tant pour les dépenses (infrastructures pérennes et éphémères, parcours de la flamme, cérémonies d'ouverture et de clôture...) que pour les recettes (partenariats, billetterie...).

Le Sénat a été à l'origine de l'adoption de l'article 29 de la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 qui a demandé à la Cour des comptes de rendre au Parlement un premier rapport avant la fin de l'année 2022. Ce rapport a donné lieu à l'audition par notre commission du Premier président de la Cour des comptes le 10 janvier dernier. J'ajoute que notre commission a également obtenu au travers de l'article 20 de la dernière loi olympique qu'un nouveau rapport soit remis au Parlement avant le 1er octobre 2025 qui fera le bilan des coûts directs et indirects des Jeux.

Sans revenir trop longuement sur tous les aspects financiers de la préparation des Jeux, il convient de saluer les efforts qui ont été réalisés tout au long du second semestre 2022 afin de présenter un budget à l'équilibre au conseil d'administration du 12 décembre dernier.

En effet, selon les travaux du comité d'audit que nous avons pu consulter, le Cojop était confronté à l'automne dernier à une impasse de financement de l'ordre de 400 millions d'euros avant recours à la provision pour aléas du fait d'une forte hausse des dépenses. Les postes de dépenses qui expliquaient ce décalage étaient l'inflation, la masse salariale, la complexité des cahiers des charges et les ajustements apportés à la budgétisation initiale. Le comité d'audit s'est étonné dans son rapport de décembre de l'ampleur de ces hausses de coûts dues, pour l'essentiel, à des sous-estimations initiales, au coût réel des complexités inhérentes au projet olympique et aux prix de marché en réponse aux appels d'offres plus élevés qu'anticipé. Selon son rapport, je cite : « *Paris 2024 subit à plein le contre-coup d'une estimation insuffisante des coûts d'organisation des Jeux au moment de l'élaboration du dossier de candidature, par omission de certains postes de dépenses ou par sous-évaluation du montant d'autres postes* ».

Le rapport du comité d'audit estime néanmoins, je cite à nouveau qu'« *à la décharge des équipes en charge de la candidature, il faut admettre qu'elles ne pouvaient pas mesurer le plein effet de toutes les exigences, contraintes et subtilités que recèle un projet aussi gigantesque et atypique* ». La révision budgétaire de 2020 n'avait pas permis de corriger cet état de fait.

Face à ce défi financier, le Cojop a entrepris de réduire les dépenses de 195 M€. Au final, le comité d'audit estime que « *le Cojop est allé aussi loin qu'il le pouvait dans cet exercice* » sans porter atteinte aux fondamentaux du projet. Concrètement, ce travail d'optimisation s'est traduit par une hausse des tarifs des partenariats afin de dégager une enveloppe de 50 millions d'euros supplémentaires et par une hausse des prix des billets (sans impacter les deux catégories de prix les plus basses). Le Cojop a également puisé 115 millions d'euros dans la réserve pour aléas de 315 millions d'euros.

L'impasse résiduelle de 284 millions d'euros a fait l'objet de discussions entre l'ensemble des partenaires qui ont fait le choix de trouver une solution constructive. Paris 2024 a accepté de prendre en charge 103 millions d'euros, le CIO 70 M€, l'État 70 M€ et les collectivités territoriales 41 M€.

Au final, le budget du Cojop a été présenté à l'équilibre à 4 380 M€, en augmentation de 400,5 M€ par rapport au budget en vigueur (+ 10 %). À noter que le surcoût lié à l'inflation est évalué à 200 millions d'euros soit 5 % du budget des Jeux.

Le coût global des Jeux demeure quant à lui un peu supérieur à 8 milliards d'euros.

Le travail qui a été réalisé pour maîtriser les dépenses et accroître les recettes mérite d'être salué, car il a permis d'éviter le pire des scénarios à notre sens, à savoir un déficit des Jeux qui aurait dû *in fine* être pris en charge par le contribuable.

Ce risque était d'autant plus important que les travaux de la Cour des comptes avaient mis en évidence un réel déséquilibre dans la répartition des risques dans le contrat de ville hôte puisque l'essentiel de ces derniers reposait sur la puissance publique. Il demeure néanmoins encore quelques incertitudes qui tiennent au fait que certaines dépenses restent aujourd'hui « en apesanteur » selon la Cour des comptes, compte tenu des nombreux transferts de charges qui sont opérés notamment en matière de transports et de sécurité. Lors de son audition, l'adjoint de la maire de Paris en charge des Jeux a considéré que la ville serait en mesure début 2024 de chiffrer le coût supplémentaire induit par les Jeux en matière de sécurité et de propreté du fait, en particulier, de la nécessité de maintenir le service pendant la période estivale.

Les rapporteurs estiment indispensable que le CIO assume l'entièreté de la charge financière des moyens publics qui devraient être mobilisés dans le périmètre qui relève de sa responsabilité.

Le travail de maîtrise des coûts exige aujourd'hui que toutes les dépenses soient bien identifiées site par site en tenant compte des transferts de charges. La Cour des comptes devrait nous indiquer le mois prochain si ses chiffrages affinés permettent de confirmer les équilibres budgétaires initiaux.

Compte tenu des arbitrages qui ont été nécessaires pour préserver l'équilibre du budget, on comprend mieux pourquoi les prix des billets mis en vente ont pu faire débat. Le recours à des packs de billets en particulier a permis d'écouler à des tarifs souvent élevés des billets concernant des disciplines moins populaires qui n'auraient peut-être pas trouvé preneurs.

Lors de son audition par la mission, Tony Estanguet a indiqué que 13 millions de billets étaient mis en vente et que toutes les demandes ne pourraient être satisfaites.

Cette hausse des prix des billets était probablement inévitable pour financer les Jeux et préserver l'équilibre du budget. Les magistrats de la Cour des comptes estiment aujourd'hui que les efforts réalisés devraient permettre de préserver l'équilibre du budget. Le président du Cojop nous a confirmé qu'il avait obligation d'équilibrer le budget et qu'il se savait attendu sur ce point.

Néanmoins nous notons avec regret que l'objectif d'avoir des Jeux populaires ne sera pas atteint.

M. David Assouline, corapporteur. – La sécurité est devenue une préoccupation majeure à quelques mois des Jeux.

Les menaces sont multiples qu'il s'agisse des risques terroristes qui demeurent, de la menace représentée par les drones, de la délinquance et du trafic de drogue qui prolifèrent dans certains territoires. Tout cela doit nous alerter d'autant plus que se multiplient des menaces directes à l'encontre de la bonne tenue des Jeux. La dernière loi olympique a tenté d'apporter des correctifs afin de mieux prendre en compte ces différentes menaces. Les prochains travaux de la mission d'information porteront une attention particulière aux questions de sécurité des Jeux afin de pouvoir faire le point sur ce sujet. Nous pouvons néanmoins déjà indiquer que la participation des militaires à des tâches de protection civile sera indispensable comme nous l'a confirmé le préfet Cadot lors de son audition. Le plan de recrutement de nouveaux personnels de sécurité privée vise 8 à 10 000 nouveaux intervenants alors que les besoins sont évalués à 25 000 agents par jour.

Le recours à ces militaires affectés à des tâches de protection civile sera donc inévitable pour combler l'écart qui devrait être important. Le préfet Cadot estime que les militaires pourraient notamment se voir confier la surveillance des embarcations et du parcours lors de la cérémonie d'ouverture ainsi que celle des abords du Stade de France. Les militaires seront également sollicités pour assurer la lutte anti-drones ainsi que le respect des zones d'exclusion de survol aérien.

Concernant toujours la cérémonie d'ouverture, il convient de distinguer les 100 000 places payantes situées sur le bas des quais qui, selon Tony Estanguet, ne font pas l'objet de difficulté particulière, des 400 000 spectateurs qui pourront assister gratuitement à la cérémonie depuis les quais hauts. Le préfet Cadot nous a indiqué que la visibilité des spectateurs sur les quais hauts serait très limitée, mais que de nombreux écrans permettraient de suivre le déroulement de la cérémonie.

Le ministère de l'Intérieur est chargé de la billetterie gratuite qui devrait faire l'objet d'un tirage au sort.

La question des transports a pris une dimension nouvelle suite aux événements du Stade de France. Le déclenchement d'une grève sur le RER B accompagnée de problèmes dans la redirection des flux et d'une mauvaise organisation de l'interconnexion sur la ligne D ont été à l'origine de la concentration des spectateurs sur des entrées qui n'étaient pas dimensionnées pour les accueillir.

Les échanges que nous avons eus avec le Cojop ont montré que le sujet était considéré avec attention. Tony Estanguet nous a indiqué qu'il ressentait une prise de conscience sur ce sujet qui n'existait pas il y a un an et qui trouve son origine dans les événements du Stade de France.

Nous organiserons une table ronde le 7 juin prochain avec la RATP, la SNCF et Île-de-France mobilités pour faire le point sur ce sujet.

Cette table ronde sera l'occasion d'évoquer les conséquences des retards pris dans la construction du métro du Grand Paris (les lignes 16 et 17 figuraient dans le dossier de candidature), d'obtenir des informations sur la disponibilité des personnels conduisant les bus et les métros ainsi que de s'interroger sur les risques de grèves dans un contexte d'ouverture à la concurrence du réseau de bus qui inquiètent les syndicats de salariés. Le préfet Cadot nous a confirmé que seul le prolongement de la ligne 14 jusqu'à Pleyel devrait être effectif pour les Jeux.

Concernant plus particulièrement les déplacements automobiles, il faut bien distinguer la situation des Jeux Olympiques de celle des Jeux Paralympiques.

Alors que les premiers auront lieu pendant la grande coupure estivale pendant laquelle le trafic est limité en Île-de-France, les seconds se dérouleront en pleine rentrée de septembre au moment où le trafic redevient intense, ce qui augmentera inéluctablement les risques de thrombose. Comment réduire ces risques ? Une coordination étroite des différents acteurs est nécessaire pour actionner tous les leviers à disposition : incitations à télétravailler et à covoiturer, meilleure information sur les temps de transports et les parcours à privilégier... Le préfet Cadot nous a confirmé que les 185 km de voies olympiques seraient réservés aux véhicules transportant les athlètes, les entraîneurs, les journalistes et les personnalités. Les véhicules de secours et les taxis seront également autorisés à les emprunter y compris une voie du périphérique qui demeurera réservée au covoiturage après les Jeux.

Parmi les autres points de vigilance, il convient de mentionner les bénévoles.

Alors même que leur prise en charge devrait être limitée, le Cojop a indiqué que 300 000 candidatures avaient été reçues à l'issue de la période d'inscription ce qui traduirait un véritable engouement.

La Ville de Paris a quant à elle prévu de recourir à 5 300 bénévoles pour assurer l'orientation des spectateurs entre la sortie des transports en commun et l'arrivée aux sites olympiques.

Arrivés au terme de cette présentation, nous souhaiterions insister sur un aspect essentiel qui tient à l'acceptation sociale des Jeux et plus généralement au regard que les Français - et au-delà les opinions publiques internationales - vont porter sur Paris à cette occasion.

Ces Jeux vont à nouveau se dérouler dans une période compliquée.

Alors que les Jeux de Tokyo, confrontés à la crise sanitaire, avaient dû être reportés à l'été 2021 et se dérouler avec des jauges de spectateurs très réduites, les Jeux de Paris s'inscriront dans un contexte international dégradé compte tenu de la guerre en Ukraine. La question de la participation des athlètes russes fait notamment débat. Les traces des conflits sociaux que nous connaissons ne seront pas éteintes.

L'acceptabilité sociale des Jeux dépendra également de leur accessibilité. À cet égard, si le prix des packs a été jugé très élevé, 4 millions de billets individuels ont pu être mis en vente à moins de 50 € tandis que 30 % des billets ont été proposés à un tarif de 24 € pour

l'essentiel à des collectivités. Si 400 000 billets doivent être distribués à des publics prioritaires, ils concerneront pour la plupart les Jeux Paralympiques.

L'accessibilité restera donc limitée puisque les places les plus demandées seront les plus chères ce qui légitime le fait qu'une large diffusion audiovisuelle sera proposée par le service public. J'insiste sur le fait que s'il fallait équilibrer le budget, la façon dont est gérée la billetterie est problématique. Les tarifs sont comparables aux grands concerts, mais il faut préserver l'acceptabilité et le côté populaire.

M. Claude Kern, corapporteur. – Il ne faut pas sous-estimer les frustrations qui pourraient se manifester à l'approche des Jeux. C'est pourquoi il sera important de mettre en valeur l'héritage des Jeux qui devrait être substantiel. Pour la Ville de Paris, cet héritage comprendra par exemple l'Arena de la Porte de la Chapelle, la rénovation de l'Accor Arena et de la piscine Georges Vallerey qui avait accueilli les Jeux de 1924 et l'accessibilité améliorée des transports. L'héritage concernera davantage encore le département de la Seine-Saint-Denis qui accusait un retard important en termes d'infrastructures sportives et de logements aux normes environnementales.

Au-delà de ces équipements, de nombreuses collectivités se sont engagées pour accueillir le parcours de la flamme olympique et de nombreuses études montrent que cet événement devrait apporter un surcroît d'activité économique pourvoyeur d'emplois.

Il y a donc des raisons de penser que les Jeux devraient permettre de dynamiser l'activité économique à un moment où l'inflation, la hausse des taux d'intérêt et les conflits sociaux ont plutôt tendance à noircir les prévisions économiques.

En conclusion, les nombreuses auditions que nous avons conduites nous incitent à penser que si les difficultés sont encore nombreuses sur le chemin qui devrait nous conduire aux Jeux de Paris 2024, le pari est en passe d'être gagné grâce à la mobilisation de chacun et à la coopération entre les différents acteurs. Cette unité d'action doit être préservée, car elle est un gage important de succès pour l'organisation des Jeux, mais également une condition pour que chaque Français puisse s'approprier cet événement unique. Notre travail se poursuit et les prochaines auditions ont été fixées.

M. Michel Savin. – Je salue le travail des rapporteurs à l'occasion de ce bilan d'étape qui a permis de mettre en évidence certains aspects positifs du bilan, comme la mobilisation générale sur les questions de sécurité et des budgets maîtrisés. Il demeure des interrogations sur la prise en charge de la sécurité et la charge qui sera assumée par le Cojop. La stratégie de communication concernant la billetterie n'est pas satisfaisante puisque l'on constate beaucoup de frustrations face aux prix très élevés. Les billets vendus à 24 € apparaissent très ciblés. Concernant les volontaires, leur accueil sur Paris continue à interroger au regard des modalités de logement qui pourront leur être proposées. Par ailleurs, l'héritage en termes de pratiques sportives n'est pas à la hauteur des attentes. On ne sent pas une vraie dynamique sur ces Jeux en termes de développement de la pratique sportive.

Mme Annick Billon. – Le bilan présenté nous rassure et nous inquiète à la fois. Le surcoût de 200 M€ dû à l'inflation en dépit de l'importance du montant apparaît au final assez raisonnable compte tenu du budget global, ce qui nous amène à nous interroger sur une éventuelle sous-évaluation. Il y a une volonté de maintenir les équilibres financiers sans impacter le prix des billets les plus abordables. Ces billets ne sont néanmoins pas accessibles au grand public, ce qui crée une impression d'opacité et suscite des frustrations.

Les efforts financiers demandés risquent d'impacter les territoires, ce qui appelle notre vigilance.

En matière de sécurité, nous connaissons le contexte social et international, mais nous ne savons pas ce qu'il en sera l'année prochaine, ce qui nous oblige à nous interroger sur la manière dont les dépenses de sécurité pourront être financées.

Mme Céline Brulin. – En entendant les rapporteurs, j'ai envie de dire : « jusqu'ici tout va bien ! ». Les Jeux olympiques et paralympiques doivent être une grande fête populaire, or on constate qu'ils risquent de susciter une frustration qui pourrait venir alimenter un sentiment déjà présent dans la jeunesse. Vous avez insisté sur le prix des billets qui devraient les rendre inaccessibles à la plupart des Français.

Mme Sylvie Robert. – Nous devons être vigilants face à la déception qu'engendrent le prix des places et un certain manque de transparence dans leurs modalités d'attribution. J'ai fait le test en participant au tirage au sort et je me suis vue proposer pour 490 € des places pour assister à des épreuves de tir à l'arc et de gymnastique tandis que l'accès à la cérémonie d'ouverture m'était proposé à 1 900 €.

Au niveau local, nos interrogations concernant la sécurité autour des festivals ne sont pas levées par les réunions organisées en Préfecture. Par ailleurs, il me semble que les jeunes qui se sont portés bénévoles ne seront pas pris en charge par l'organisation. On entend parler d'une mise à disposition de chambres dans les CROUS, mais on ne sait pas si ces bénévoles pourront assister à certaines compétitions.

M. Stéphane Piednoir. – Ce point d'étape était extrêmement utile. Concernant les prix des billets, on sait que pour le Cojop « les Jeux doivent payer les Jeux » même si certains billets seront accessibles dès 24 €. Mais il n'est pas étonnant que les prix s'envolent pour les disciplines « phares ». On peut s'inquiéter des menaces qui pèsent sur la tenue des Jeux à travers des revendications sociales. On entend parler de faux volontaires qui pourraient se désister le moment venu et mettre en difficulté l'organisation des Jeux. Il semble que les organisateurs n'aient pas suffisamment pris en compte la question du logement des volontaires.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Je remercie les rapporteurs pour ce point d'étape. Nous avons été déçus en tant qu'élus parisiens par la perte des Jeux olympiques et paralympiques de 2012 et nous avons connu une ferveur lors de l'attribution des Jeux de 2024 qui semble s'éloigner aujourd'hui. La Ville apparaît sale et thrombosée. Le prix des billets suscite la déception et remet en cause l'ambition d'une grande fête populaire. Beaucoup de Parisiens quitteront la ville. La question du logement des bénévoles ne semble pas avoir été suffisamment anticipée.

M. Bernard Fialaire. – Compte tenu du prix des billets, je me demande si notre commission doit rajouter le terme « sport » à son intitulé ou plutôt celui de « spectacle » ? A 2 700 € la place pour assister à la cérémonie d'ouverture, je la regarderai à la télévision.

Mme Sonia de La Provôté. – Je reviens sur l'organisation des festivals en indiquant que les réunions n'avancent pas au niveau local sur la préparation de l'été 2024. Les ressources en termes d'effectifs sont monopolisées par Paris et il y aura un impact sur les territoires.

Mme Monique de Marco. – Vu d'Aquitaine, on a un peu le sentiment que ces Jeux ne concernent que Paris et on s'inquiète sur l'absence des CRS pour surveiller les plages du littoral.

M. David Assouline, corapporteur. – Lors de la candidature à l'accueil des Jeux, il y avait eu une quasi-unanimité des élus et on connaissait les gains comme les risques. Les Jeux s'étaient révélés une catastrophe budgétaire en Grèce et même Londres avait connu quelques problèmes.

Les Jeux de Paris seront inédits à plusieurs égards. La cérémonie d'ouverture sur la Seine constituera une première avec la présentation de l'ensemble des délégations sur des embarcations. On peut se féliciter que les Jeux de Paris semblent échapper à la malédiction des déficits qui sont in fine payés par les contribuables. C'est notre premier constat, malgré l'inflation les budgets devraient être tenus grâce en particulier à l'augmentation du prix des billets. Les retombées des Jeux devraient être importantes notamment en termes d'équipements sportifs et de logements en Seine-Saint-Denis et pour Paris en termes d'accessibilité des personnes à mobilité réduite. La fête populaire ne sera pas seulement dans les stades, mais partout dans chaque quartier. Enfin, en dépit de leur prix, toutes les places sont achetées, ce qui garantit des stades pleins.

Sur la sécurité, les besoins ont été estimés à 25 000 agents par jour qui ne pourront être recrutés compte tenu de la situation de pénurie dans ce secteur d'activités. Les entreprises de sécurité privée ne sont pas prêtes à affecter leurs personnels sur une durée aussi limitée au détriment de leurs clients habituels, ce qui rendra indispensable le recours aux militaires.

La communication sur la billetterie a été désastreuse, ce qui crée un risque pour l'acceptabilité sociale de l'événement, mais je rappelle que les Jeux ont souvent été l'occasion de manifestations et même d'une grève générale au Brésil.

M. Claude Kern, corapporteur. – Il n'y aura pas de places pour tout le monde, l'objectif de stades pleins sera donc atteint. 65 % des billets déjà vendus ont été achetés par des Français, ce qui illustre le fait qu'en dépit du prix élevé, nos compatriotes souhaitent participer à cet événement.

Concernant les risques de défection des bénévoles, on peut rappeler que les candidats ont dû répondre à un questionnaire très élaboré, permettant d'apprécier leurs motivations.

La réunion est close à 11 h 30.

COMMISSION DES FINANCES

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Mission d'information sur le Fonds Marianne - Audition de M. Christian Gravel, secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Mission d'information sur le Fonds Marianne - Audition de M. Jean-Pierre Laffite, secrétaire général adjoint du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 30.

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

Mercredi 17 mai 2023

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Contrôle budgétaire – communication sur le financement du cinéma (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons à l'examen du rapport d'Albéric de Montgolfier et à l'élaboration du texte de la commission sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

Je vous rappelle que notre commission a délégué l'examen au fond des articles 1^{er} à 5, 8 et 11 à la commission des lois au regard des compétences de celle-ci. Nous accueillons

donc son rapporteur pour avis, Alain Richard, qui va nous présenter la manière dont la commission des lois a examiné ce texte.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Le texte dont nous débattons fait suite à une annulation du Conseil constitutionnel. Le code des douanes comporte des mesures coercitives, des pouvoirs de contrôle très intrusifs et, malgré des modifications ponctuelles fréquentes, lesquelles dégradent d'ailleurs substantiellement la lisibilité du code – une recodification est indispensable –, les dispositifs les plus intrusifs n'ont pas bénéficié des inflexions en faveur des droits de la défense et de la personne qui ont marqué l'évolution du code de procédure pénale. On observe donc un décalage important.

Le code des douanes a été affecté par trois déclarations d'inconstitutionnalité au motif qu'il est dépourvu de garanties des droits de la personne. La dernière en date de ces décisions concerne l'article 60 du code relatif aux « visites douanières », c'est-à-dire aux fouilles. Elle sera applicable au 1^{er} septembre 2023. C'est pourquoi, en examinant ce projet de loi, qui ne s'attaque qu'à quelques articles du code, nous avons dû ajouter quelques précautions. Ainsi, nous avons croisé les procédures douanières avec celles de la justice. Ces procédures permettent de retenir les personnes en faisant obstacle à leur liberté de mouvement, de procéder à la fouille intrusive de biens particuliers, notamment de véhicules. Les termes ne sont pas les termes usuels – la fouille s'appelle une visite douanière et la perquisition s'appelle une visite domiciliaire douanière –, mais ce sont les mêmes pouvoirs. La mission de la commission des lois a donc consisté à tenir compte des spécificités des procédures douanières – il y a une logistique importante, les fouilles ont souvent lieu en espace public –, en laissant des marges d'opération au personnel douanier, mais également à faire en sorte que l'on informe le procureur des mesures les plus contraignantes, avec le droit pour celui-ci de s'y opposer.

Le ministre des finances et le ministre en charge des comptes publics proposent de renforcer certains pouvoirs d'intervention des douaniers pour améliorer l'efficacité de leur mission, en particulier pour la recherche des trafics de stupéfiants. Est ainsi prévu un droit de saisie de données informatiques en cas de visite douanière : les douaniers auraient le droit d'ouvrir les téléphones et ordinateurs et de récupérer les données ; c'est un pouvoir intrusif équivalent à celui de la police judiciaire, mais il faut l'encadrer. Il est en outre proposé une expérimentation, parce que les modalités de transport de stupéfiants ont évolué : il y a maintenant des convois, avec un véhicule précurseur chargé de repérer les contrôles. Les experts du renseignement douanier estiment qu'avec un système de lecture des plaques le long des axes principaux, ils pourraient détecter ces convois et prendre les trafiquants en flagrant délit. Or cela implique de conserver les numéros de tous les véhicules qui transitent et de les conserver au-delà du délai normal, qui est de quinze jours, jusqu'à quatre mois, pour croiser régulièrement les plaques. Nous proposons un encadrement strict de cette expérimentation ; il faut s'assurer que ce contrôle ne servira qu'à détecter les convois.

Voilà sur quoi portent les amendements adoptés par la commission des lois.

Nous avons reçu hier soir une note de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) indiquant que certains des cas d'information du parquet pouvaient entraîner des difficultés pour le déroulement des fouilles. La direction des affaires juridiques de Bercy n'a pas été utilisée pour écrire le texte ; ce n'est pas la première fois que je l'observe. Or les analyses juridiques des douaniers posent problème et le ministre tient à ce que ses troupes n'aient pas l'impression qu'on les empêche de travailler. Nous y avons été

attentifs, mais le fait de les sortir de leur bulle juridique est susceptible de soulever quelques incompréhensions.

M. Claude Raynal, président. – Cette délégation au fond à la commission des lois était essentielle, en raison de l'inconstitutionnalité régulièrement relevée sur ces textes. L'objectif est que ce projet de loi soit validé par le Conseil constitutionnel, tout en maintenant des capacités d'intervention correctes pour les agents des douanes. C'est un équilibre difficile.

M. Philippe Dominati. – Lorsque j'ai écrit mon rapport d'information sur la direction centrale de la police judiciaire, dans lequel j'aborde le rôle et les missions de l'Office antistupéfiants (Ofast), j'ai constaté des interférences entre le ministère des finances et celui de l'intérieur dans la lutte contre les stupéfiants et les délits financiers. La section financière de la police judiciaire est très affaiblie par rapport à Bercy, mais l'Ofast était plus performant que les services de Bercy dans la lutte contre la drogue.

Je retrouve dans vos propos la tentation de Bercy de rééquilibrer ses pouvoirs par rapport aux services du ministère de l'intérieur. Ce n'est pas sain pour l'État et la répartition des compétences. Pour les délits financiers, il y a un savoir-faire de Bercy, mais pour la drogue, il faudrait laisser à l'intérieur sa primauté.

M. Marc Laménie. – Vous avez rappelé l'enjeu crucial de la lutte contre les trafics de drogue. Des dispositions de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) concernaient la gendarmerie et la police nationales, mais l'administration des douanes a aussi un rôle important à jouer et elle interagit avec les forces de sécurité dans ce domaine. Cette loi ainsi que la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi 2) prévoyaient un travail en commun de ces services pour lutter contre ces formes de délinquance. Disposez-vous d'éléments de bilan sur cette coopération ?

M. Michel Canévet. – J'ai participé avec les douanes à une opération de contrôle, sur l'A11. J'ai pu constater que ces opérations ne sont pas faciles ; il passe chaque jour dans ce secteur 18 000 camions et 100 000 voitures. La tâche des douaniers est difficile, mais elle est importante, car le trafic de stupéfiants, la contrefaçon et le blanchiment d'argent exigent une présence visible sur le terrain. Le développement de ces trafics qui minent notre société est indéniable et il faut les endiguer.

Ma préoccupation porte sur la capacité des douanes à agir. Beaucoup de trafics se font *via* la France entre les pays du nord de l'Europe, où les conteneurs sont débarqués, et ceux du sud. Or je ne suis pas sûr que les douanes aient les moyens juridiques de mener des contrôles efficaces. Ne faut-il pas leur donner plus de marge de manœuvre et de souplesse ?

M. Daniel Breuiller. – J'ai découvert qu'il n'existait pas de code de procédure douanière, comme il existe un code de procédure pénale. À mon sens, cela peut conduire à avoir des procédures différentes selon les territoires et donc à fragiliser certaines actions. Que pensez-vous de l'absence d'un code de procédure douanière ?

M. Sébastien Meurant. – L'article 60 du code des douanes, sur lequel a porté la censure du Conseil constitutionnel, était le principal outil des douanes. Voilà des décennies que l'on démantèle nos frontières et nos douanes. Les douaniers contrôlent une infime partie des trafics. Les marchandises passent sans difficulté et l'on affaiblit pourtant le principal outil d'action des douanes.

Vous avez indiqué qu'il fallait aviser le procureur des contrôles et que celui-ci pourrait s'y opposer. On veut « donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces », mais n'est-on pas en train de casser leurs moyens d'action contre les anciennes menaces ?

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – J'ai omis de préciser que la douane applique non seulement le code des douanes français mais encore le droit de l'Union européenne. L'essentiel des procédures de contrôle et des droits est encadré par un règlement européen d'application générale.

MM. Dominati et Laménie posent la question de la relation des douanes avec la police nationale. Il reste une forte spécificité de la douane, avec un contrôle organisé des flux de marchandises, la fouille, qui donne lieu à des techniques sophistiquées de radiographie pour détecter des marchandises cachées à travers la tôle d'une voiture ou d'un conteneur. Il y a donc matière à avoir un service spécialisé. Pour les stupéfiants comme pour l'assainissement, il y a la sortie et le transport : la gestion des stupéfiants sur le territoire relève de la police nationale et la gestion du transport en provenance de l'extérieur relève de la douane.

Vous avez également évoqué le risque que l'autorité judiciaire freine les contrôles, mais c'est bien toute la contrariété de l'État de droit. Toutes les questions prioritaires de constitutionnalité qui ont conduit à l'annulation d'articles du code des douanes ont été certes introduites par des avocats de grands trafiquants, mais l'État de droit et les procédures protègent aussi les coupables...

En l'espèce, le souci du Gouvernement est de n'introduire un contrôle judiciaire que pour s'assurer que la fouille se déroule dans le respect des droits de la personne et non pour y faire obstacle. Les cas pour lesquels le procureur sera avisé seront ceux dans lesquels on exercera des pouvoirs de contrôle intrusifs importants. On indique que le procureur peut s'y opposer, mais il ne le fera que s'il considère qu'il y a une erreur importante. Il appliquera la loi : si le contrôle est justifié, il laissera les douaniers agir.

Monsieur Breuiller, tant les infractions douanières que les procédures sont définies dans le code des douanes. C'est justement parce que ces articles sont défectueux que nous examinons ce texte et je recommande fortement de soutenir l'habilitation à recodifier ce code, ce qui rendra le texte plus lisible et permettra de détecter des anomalies constitutionnelles. Je ne crois pas qu'il faille écrire un code à part.

Enfin, les douanes font aussi de la police administrative, de la prévention – des fouilles au hasard –, et non seulement de la recherche ciblée sur un individu. Il faut qu'ils puissent dissuader, en s'installant au bord d'une route ou dans une gare ou un aéroport, pour que le public sache qu'il peut y avoir des contrôles inopinés, non liés à une détection préalable d'une infraction. C'est l'équivalent du contrôle d'identité de la police administrative. Néanmoins, même ces opérations doivent faire l'objet d'un avis de la justice.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Alain Richard a présenté les motivations de ce texte et le délai laissé par le Conseil constitutionnel pour tirer les conséquences de la déclaration de non-conformité à la Constitution de l'article 60 du code des douanes, relatif au droit de visite : nous avons jusqu'au 1^{er} septembre pour en proposer une nouvelle rédaction.

Il me revient de vous présenter les articles 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15 et 16, les autres articles ayant été délégués au fond à la commission des lois et présentés par Alain Richard.

Ce texte est à la fois technique et opérationnel. Mes travaux ont donc été guidés par une volonté très claire : encadrer sans entraver. Nous devons concilier la protection des droits et libertés avec l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction. Les agents des douanes ont des prérogatives spécifiques qui se justifient par la nature même des infractions douanières, qui se distinguent par leur caractère fugace.

J'en viens aux articles du texte, et je commencerai par les deux dispositions visant spécifiquement le contrôle des flux financiers.

L'article 6 crée un dispositif de retenue temporaire d'argent liquide circulant à l'intérieur du territoire, lorsqu'il existe des indices que cet argent est lié à une activité criminelle telle que le terrorisme, le trafic de stupéfiants ou la fraude fiscale grave. Ce dispositif se veut le pendant des retenues temporaires applicables aux flux d'argent liquide en provenance ou à destination de l'étranger. Vous avez tous en tête les panneaux affichés dans les aéroports, qui vous demandent de déclarer à la douane tout transport d'argent liquide supérieur à 10 000 euros. Ce n'est pas interdit, mais cela doit être déclaré. Cela s'applique aujourd'hui aux passages de frontières, avec la possibilité de retenir l'argent liquide en cas de manquement aux obligations déclaratives ou en cas d'indices de lien avec une activité criminelle. Il s'agit maintenant de créer une retenue temporaire pour l'argent circulant sur le territoire national.

Je suis très favorable à cette disposition ; Claude Nougéin et moi-même avons fait cette recommandation dans notre rapport sur la douane face au trafic de stupéfiants. Dans des ports comme celui du Havre, les agents des douanes ne peuvent pas tout contrôler, on a parfois l'impression qu'ils ne peuvent contrôler que 0,1 % des conteneurs. Il est extrêmement difficile de contrôler la totalité des marchandises, en raison des limites des moyens humains et pour ne pas créer une embolie aux frontières. Il faut donc aussi pouvoir agir sur les flux financiers : on ne peut en effet pas lutter contre les flux de marchandises illicites si on ne lutte pas en parallèle contre les flux financiers, avec un effet dissuasif plus fort. Or, lors de nos travaux, la Douane nous avait indiqué que, si elle découvrait, lors d'un contrôle sur le territoire, une somme d'argent suspecte, elle ne pouvait pas la retenir, même si elle était quasiment sûre que c'est lié au trafic de stupéfiants. Elle pouvait seulement dénoncer les faits au procureur de la République, avec le risque que les fonds disparaissent... Avec cette mesure, il y aura une possibilité de retenue temporaire des fonds.

Typiquement, quand une personne transporte de la drogue en provenance de Guyane et repart ensuite avec son paiement, la somme ne peut pas être retenue par les douaniers le temps de procéder aux vérifications nécessaires. Un moyen d'assécher le trafic est la retenue financière, d'autant plus que les organisations criminelles se sont adaptées aux contrôles aux frontières et les contournent en passant par des collecteurs de fonds sur le territoire.

Bien sûr, il faut que cette retenue temporaire soit encadrée. C'est le cas : la retenue ne pourra pas être opérée sans indice d'un lien avec une activité criminelle, sa durée sera limitée à trente jours renouvelables jusqu'à un maximum de quatre-vingt-dix jours et le droit au recours est garanti. Sur cet aspect, pour tenir compte d'une jurisprudence de la Cour de cassation, je vous proposerai un amendement – l'amendement COM-67 – visant à préciser

que le propriétaire de l'argent liquide, s'il est différent de la personne à laquelle a été notifiée la décision de retenue, peut quand même exercer un recours contre cette décision.

L'article 13 a pour objectif de moderniser le délit de blanchiment douanier, en étendant notamment son champ d'application territorial. Il précise tout d'abord que les opérations de transport et de collecte de fonds portant sur le produit de l'infraction d'origine peuvent être réalisées uniquement sur le territoire national. Cette disposition répond à un vrai besoin opérationnel des douaniers, qui en l'état actuel du droit ne peuvent pas sanctionner pour blanchiment douanier les fonds transportés par des « mules » entre le territoire métropolitain et la Guyane.

Par ailleurs, il prévoit que l'infraction à l'origine du blanchiment pourra être commise à l'étranger, de manière à aligner la territorialité du délit de blanchiment douanier sur le délit de blanchiment de droit commun. Sur ce point, je proposerai à la commission d'adopter mon amendement COM-77 visant à clarifier la rédaction de cette disposition et à s'assurer de sa cohérence avec la quatrième directive européenne anti-blanchiment.

Cet article prévoit également d'accroître le périmètre des personnes pouvant être sanctionnées au titre du blanchiment douanier, en étendant la notion de « personnes intéressées à la fraude ». Je vous proposerai, au travers de l'amendement COM-76, d'aller au bout de cette logique, en étendant le champ de l'intéressement à la fraude aux délits d'importation ou d'exportation commis par le biais de fausse déclaration.

On peut enfin saluer la création par cet article d'une disposition visant à inclure explicitement les crypto-actifs parmi les fonds couverts par le blanchiment douanier. La direction du renseignement et des enquêtes douanières a confirmé en audition que les crypto-actifs étaient de plus en plus utilisés pour blanchir le produit d'infractions. Le directeur de Tracfin, que notre commission avait entendu en audition le 5 avril dernier, l'avait déjà souligné. Les trafiquants ont compris que c'était plus facile de payer en bitcoin que de transporter de l'argent liquide...

L'article 14 renforce les sanctions applicables au trafic de tabac de trois façons : en élargissant la peine complémentaire de confiscation pour délit de contrebande, en créant une peine complémentaire d'interdiction du territoire pour les étrangers condamnés pour contrebande de tabacs ou de stupéfiants et en portant d'un an à trois ans d'emprisonnement la sanction pénale encourue pour la fabrication, la détention et le trafic de tabacs, avec extension pour les faits commis en bande organisée. Il y a de plus en plus de production de cigarettes de contrebande en France ; avec une petite machine et du tabac, on peut produire des cigarettes. Ces sanctions renforcées doivent permettre de lutter contre l'augmentation du trafic de tabac. Près de 650 tonnes ont été saisies en 2022, c'est deux fois et demie la quantité saisie il y a cinq ans. À mesure que le prix du tabac légal augmente, le trafic se développe.

L'article 7 porte à quant à lui sur les moyens humains de la douane. Il vise en effet à créer une réserve opérationnelle douanière pour permettre de faire face à des situations d'urgence ou à des pics d'activité – par exemple, les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 –, en recourant notamment à d'anciens douaniers. Aujourd'hui, la Douane est la seule administration de l'État en uniforme à ne pas disposer de sa propre réserve opérationnelle. La disposition est modeste, puisque l'on vise 300 réservistes en 2025. La création de cette réserve permettra par ailleurs aux différentes directions de bénéficier de compétences rares, notamment dans le domaine informatique. Cet article est calqué sur la réserve opérationnelle de la police nationale.

Je passe désormais au numérique, avec trois dispositions dans ce projet de loi : les articles 9, 10 et 12.

Les articles 9 et 10 doivent permettre de moderniser et d'adapter les moyens des douanes aux nouvelles réalités numériques.

L'article 9 permet aux agents des douanes de prendre connaissance et de saisir, au cours d'une retenue douanière, des objets et des documents qui se rapportent à un flagrant délit douanier, y compris lorsque le support de ces documents est numérique. Il s'agit là encore de répondre à un besoin opérationnel. Les données numériques saisies pourront être copiées, soit au cours de la retenue, soit postérieurement, sur autorisation du procureur de la République. Une procédure de restitution est également prévue, avec des délais strictement encadrés. Je vous présenterai deux amendements rédactionnels et de précision : les amendements COM-70 et COM-71, qui visent à rapprocher ces dispositions de celles prévues par le code de procédure pénale tout en tenant compte des spécificités des procédures douanières.

L'article 10, lui, concerne non pas le cadre de la retenue douanière mais celui de la visite domiciliaire. Il permet aux agents de procéder au gel des données stockées sur des serveurs informatiques situés hors du lieu visité, par exemple dans un serveur distant, dans le *cloud*. Cette procédure de gel a un objectif simple : éviter que les données ne disparaissent ou ne soient altérées, ce qui nuirait ensuite aux enquêtes douanières. Ainsi, si je souscris pleinement à l'objectif de cet article, il m'a toutefois semblé nécessaire de renforcer l'encadrement de cette nouvelle prérogative : prévoir un délai pour le téléchargement des données gelées, à savoir trente jours – amendement COM-72 – ; préciser explicitement que les données finalement saisies doivent être en lien avec l'infraction recherchée, en accord avec la jurisprudence constitutionnelle sur le téléchargement des données – amendement COM-73.

Sur cet article, il convient de noter le rôle accru confié aux officiers de douane judiciaire (ODJ), qui pourront se substituer aux officiers de police judiciaire (OPJ) lors des visites domiciliaires, sous le contrôle du parquet. Le nombre d'OPJ est aujourd'hui insuffisant pour couvrir ces opérations.

L'article 12 vise lui aussi à donner de nouvelles prérogatives aux agents des douanes, pour prévenir la commission d'infractions par l'intermédiaire d'internet. Sur internet circulent de nombreux trafics : stupéfiants, contrefaçons, œuvres d'art, objets archéologiques. Aujourd'hui, il y a peu de moyens. Concrètement, les agents habilités pourront adresser un avis motivé aux intermédiaires en ligne, aux grandes plateformes, afin de les mettre en demeure de retirer les objets incriminés. Si les intermédiaires ne répondent pas à l'avis motivé des agents des douanes, ces derniers pourront demander aux opérateurs de registre ou aux exploitants de moteur de recherche de prendre toutes les mesures utiles pour faire cesser le référencement des contenus illicites ou de procéder à la suspension du nom de domaine. Enfin, ils pourront également demander au tribunal judiciaire de supprimer, en raison de leurs contenus, un ou plusieurs noms de domaine ou un ou plusieurs comptes de réseaux sociaux. Aujourd'hui, une énorme partie du trafic de contrefaçon ou d'objets d'art se fait par internet. Le code des douanes est ancien ; il convient de l'adapter.

Ce dispositif s'inspire très largement du « pouvoir d'injonction numérique » des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dispositif déclaré conforme à la Constitution par le Conseil

constitutionnel. Je considère pour ma part que l'article 12 représente une avancée indéniable pour mieux lutter contre les infractions commises sur internet et ce que l'on peut qualifier de « trafic de fourmis », avec une multitude de petits infracteurs. Toutefois, il comporte également un risque au regard des atteintes qu'il pourrait faire peser sur la liberté d'expression et de communication. Je vous propose donc de réécrire, au travers de l'amendement COM-75, cet article. Des ajustements me semblent en effet nécessaires pour assurer sa pleine effectivité et le sécuriser juridiquement.

Je termine, pour ce qui relève des articles initiaux du projet de loi, avec les articles 15 et 16. L'article 15 vise à moderniser le code des douanes, au travers d'une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance. Ce code est devenu illisible, il est ancien et certaines dispositions exigent un nettoyage juridique. L'article 16 précise les conditions d'application du présent projet de loi dans les collectivités d'outre-mer. Je vous proposerai simplement un amendement COM-80 de coordination.

Je vous propose enfin d'ajouter deux articles additionnels, qui s'inscrivent dans la droite ligne des travaux de notre commission sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

L'amendement COM-74 permettrait de favoriser les échanges d'informations entre l'autorité judiciaire et la douane en matière de lutte contre les infractions douanières.

L'amendement COM-79 vise à renforcer la lutte contre la fraude à la détaxe de TVA, en permettant aux agents des douanes dûment habilités à cet effet d'accéder automatiquement aux informations détenues par la direction générale des finances publiques (DGFIP) sur les résidences fiscales des voyageurs. Beaucoup de personnes ayant la double nationalité présentent leur passeport étranger pour détaxer leurs produits, alors qu'ils sont résidents français. Nous nous sommes étonnés de la très faible place de la TVA dans le plan Fraude présenté par le ministre Attal... Nous allons aider à la lutte contre la fraude.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi n° 531 (2022-2023) visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces. Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend les règles applicables en matière de visite domiciliaire et de retenue douanière, les dispositifs de retenue temporaire d'argent liquide par les agents des douanes, la réserve opérationnelle des douanes, les prérogatives des agents des douanes en matière de prévention des infractions commises sur internet et de prévention de la fraude, les infractions douanières et les infractions relatives à la fabrication, à la détention et au trafic de tabacs, la recodification du code des douanes, les dispositions relatives à la définition du rayon douanier, les dispositions relatives aux règles d'exercice du droit de visite douanier, les dispositions relatives aux règles de contrôle de l'identité des personnes circulant dans le rayon douanier ou qui entrent dans le territoire douanier ou en sortent, les dispositions relatives aux techniques de sonorisation et de captation d'images offertes aux agents du renseignement douanier, les dispositions relatives à l'expérimentation d'une durée de conservation étendue et traitements complémentaires des données issues des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI).

Il en est ainsi décidé.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le code des douanes doit être modernisé, le rapporteur et le rapporteur pour avis l'ont souligné. L'une des difficultés est le

temps contraint dont dispose le législateur pour remédier aux inconstitutionnalités soulevées. C'est aussi l'occasion de toiletter certains aspects du code. C'est une première étape. Je remercie le rapporteur et le rapporteur pour avis de leur travail. Nous verrons comment le Gouvernement applique ces dispositions. Je ne suis pas sûr que nous soyons au bout de nos travaux sur ce sujet.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Comme Alain Richard, j'ai entendu le Gouvernement, la DGDDI, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), afin d'être le plus opérationnel possible tout en préservant les libertés publiques.

M. Thierry Cozic. – Ce texte ne pose pas de difficultés majeures et adapte la Douane aux évolutions de la société pour la moderniser.

J'ai une question sur la réserve douanière. Les justifications invoquées me paraissent contradictoires. Vous avez dit que la Douane souhaitait pouvoir bénéficier, par cette réserve, de « compétences rares », mais elle fait plutôt état de besoins saisonniers. Qu'en est-il ? Ce que je redoute par ailleurs, c'est que les effectifs actifs des douanes soient peu à peu partiellement remplacés par cette réserve.

En outre, que pensez-vous des annonces de Gabriel Attal, qui a indiqué que le texte pourrait évoluer au cours de la navette parlementaire ?

Mme Sylvie Vermeillet. – L'article 14 renforce les sanctions applicables au trafic de tabacs. On essaie de lutter contre le trafic de tabacs, qui explose, en augmentant les sanctions. Sera-ce suffisant ? Il y a de plus en plus d'usines de production de tabac de contrebande en France même. Au-delà des sanctions, il faut donner aux douanes les moyens de contrecarrer ce développement.

M. Christian Bilhac. – Les douaniers font du bon travail, font des saisies importantes, mais une part importante du trafic passe entre les mailles du filet. Dans ce contexte, quelle est la rentabilité d'un douanier ? Quel est son coût pour les finances publiques et combien rapporte-t-il ? Ces données seraient il me semble intéressantes pour montrer leur importance.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – La réserve opérationnelle se justifie par les deux motivations que vous avez évoquées, monsieur Cozic : c'est pour faire face aux pics d'activité, notamment lors des grands événements, et pour disposer de qualifications particulières, notamment en informatique ou en maintenance navale. Cela concernera un nombre très limité de personnes, on parle, d'après les projections de la Douane, de 300 réservistes d'ici 2025, à rapporter aux 16 500 agents de la direction générale des douanes et des droits indirects.

Le renforcement des sanctions contre le trafic de tabac suffira-t-il ? Certainement pas. Le trafic de tabac est directement lié à l'augmentation du prix. Plus on augmente les prix, plus le trafic se développe. C'est un trafic de fourmi, dans de petits ateliers clandestins ; ce n'est pas très cher et donc très rentable pour les trafiquants, d'autant que les peines sont moins fortes. C'est en effet d'autant plus difficile de lutter contre ce trafic que les tribunaux poursuivent avec moins de diligence le trafic de tabac que le trafic de stupéfiants ; donc, pour un délinquant, ce trafic est moins risqué. Pour autant, renforcer les sanctions ne sera sans doute pas suffisant : il conviendra également de mieux détecter les flux et de cibler les contrôles.

On ne connaît pas le « taux de rendement » des douanes. On peut calculer le coût budgétaire des 16 000 agents des douanes et le rapporter aux saisies, qui augmentent. Mais l'augmentation de ces saisies reflète-t-elle une plus grande efficacité ? Peut-être, mais je crains que cela procède aussi d'une augmentation des trafics. La réponse réside-t-elle pour autant dans la seule augmentation des effectifs ? Pourrait-on être plus efficace au Havre avec 500 douaniers de plus ? Sans doute, mais le contrôle passerait de 0,1 % à 0,2 % des conteneurs... En réalité, il faut surtout augmenter les moyens informatiques et accroître le contrôle des flux financiers et des crypto-actifs, ainsi que la lutte contre le blanchiment. Il y a des transferts d'argent vers des pays moins regardants, ce qui pose la question de leur coopération. Il faut également contrôler davantage le *darknet* et les flux financiers. Aucun pays ne peut se targuer d'avoir réussi à faire cesser tous les trafics ou la fraude douanière.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Claude Raynal, président. – Je vous rappelle qu'il est de tradition que la commission saisie au fond prenne acte des résultats des travaux de la commission saisie pour avis sur les articles qui lui ont été délégués, ce qui concerne les articles 1^{er} à 5, 8 et 11.

Article 1^{er}

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

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

Article 2

Les amendements COM-26, COM-19, COM-65, COM-27, COM-28, COM-29 rectifié, COM-7, COM-30, COM-31, COM-32, COM-33, COM-34 rectifié, COM-35, COM-36 sont adoptés. Le sous-amendement COM-81 et les amendements COM-18 et COM-6 sont retirés, tandis que les amendements, COM-20 et COM-21 ne sont pas adoptés.

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

Article 3

L'amendement COM-66 est adopté.

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

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

L'amendement rédactionnel COM-69 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement **COM-67** tire les conséquences d'un arrêt de la Cour de cassation sur l'exercice du droit au recours contre une décision de retenue temporaire d'argent liquide par les douanes, en ouvrant la possibilité au propriétaire de l'argent liquide, s'il est différent de la personne à qui a été notifié cette retenue, de pouvoir également exercer un recours contre cette décision.

*L'amendement **COM-67** est adopté, de même que l'amendement rédactionnel **COM-68**.*

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement **COM-3** tend à supprimer l'article 7, relatif à la constitution d'une réserve opérationnelle. La réserve pourra s'avérer utile en cas de situations d'urgence ou de pics d'activités et permettra à la Douane de pouvoir disposer de compétences rares. Avis défavorable.

*L'amendement **COM-3** n'est pas adopté.*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement **COM-8** est satisfait, l'indemnisation des agents douaniers réservistes devra bien tenir compte des corps concernés et des catégories des agents.

*L'amendement **COM-8** n'est pas adopté.*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Au travers de son amendement **COM-9**, M. Reichardt souhaite abaisser de quarante-cinq jours à trente jours la durée de placement des douaniers réservistes en position d'accomplissement des activités de la réserve, avant de passer en détachement. Pour la réserve opérationnelle de la police nationale, dont s'inspire les dispositions de la réserve douanière, c'est bien une durée de quarante-cinq jours qui est prévue. Avis défavorable.

*L'amendement **COM-9** n'est pas adopté.*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement **COM-10** est également satisfait, les réservistes ne pourront pas être sanctionnés par leurs employeurs du fait de leurs absences au titre de la réserve.

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

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

*Les amendements **COM-22** et **COM-23** ne sont pas adoptés.*

L'article 8 est adopté sans modification.

Après l'article 8

*L'amendement **COM-64 rectifié** est adopté et devient article additionnel.*

Article 9

Les amendements rédactionnels COM-70 et COM-47 sont adoptés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je souhaite discuter avec le rapporteur pour avis de son amendement COM-48 avant la séance, afin de trouver un accord sur la rédaction. Prévoir une autorisation écrite et motivée pour procéder à la copie des données informatiques postérieurement à la retenue douanière soulève des interrogations. En attendant, je lui propose de le retirer.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je l’accepte. Rendez-vous est pris.

L’amendement COM-48 est retiré.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement COM-71 est rédactionnel. Je suis favorable au sous-amendement COM-82 du rapporteur pour avis.

Le sous-amendement COM-82 est adopté. L’amendement COM-71, ainsi sous-amendé, est adopté.

L’article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L’amendement COM-51 comporte deux dispositions. Je pourrais éventuellement, sous réserve d’ajustements, être favorable à celle qui concerne l’information du procureur de la République pour les visites domiciliaires en flagrance, mais je suis beaucoup plus réservé sur l’opportunité de soumettre à l’autorisation préalable du procureur la possibilité pour les agents des douanes d’ouvrir un coffre bancaire ou de se rendre sur un lieu tiers. Nous en rediscuterons avant la séance pour éventuellement l’adapter. En attendant, je propose à Alain Richard de le retirer.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis de la commission des lois. – C’est d’accord, rediscutons-en.

L’amendement COM-51 est retiré.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement COM-72 instaure un délai pour le téléchargement des données. Les amendements COM-52 et COM-56 font exactement la même chose, mais sont incompatibles avec le mien.

L’amendement COM-72 est adopté. En conséquence, les amendements COM-52 et COM-56 devenus sans objet sont retirés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement COM-73 vise à préciser que, lorsque des données auront été gelées puis téléchargées ultérieurement, seules les données téléchargées se rapportant à l’infraction douanière recherchée pourront être saisies. Il s’agit de sécuriser juridiquement le dispositif au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l’exploitation des données numériques saisies dans le cadre d’une visite domiciliaire.

L'amendement COM-73 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement COM-53 tire les conséquences de l'amendement COM-51. Nous en discuterons avant la séance publique.

L'amendement COM-53 est retiré.

L'amendement COM-54 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les amendements COM-55 et COM-57 font la même chose que l'amendement COM-51, mais pour le droit de visite domiciliaire des agents des douanes pour la recherche et la constatation d'infractions fiscales. Demande de retrait en vue de retravailler cette question d'ici à la séance publique.

L'amendement COM-55 est retiré, de même que l'amendement COM-57.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement COM-24 me paraît satisfait, même si nous pourrions en reparler. À ce stade, j'en demande le retrait ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement COM-74 reprend une disposition introduite par le Sénat dans le projet de loi de finances pour 2023 mais qui avait été censurée par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier budgétaire. Il s'agit d'améliorer les échanges d'informations entre l'autorité judiciaire et la douane.

L'amendement COM-74 est adopté et devient article additionnel.

Article 11

Les amendements COM-37, COM-38, COM-39, COM-40, COM-41, COM-42, COM-43 et COM-44 sont adoptés. Les sous-amendements COM-83 et COM-84 ne sont pas adoptés.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement COM-75 sécurise le dispositif de l'article 12, qui vise à permettre aux agents des douanes de demander le retrait des contenus illicites en ligne qui permettent la commission d'une infraction douanière. Il s'agit par exemple de sites vendant des contrefaçons importées de l'étranger, des stupéfiants ou du tabac. L'amendement précise le champ d'application du dispositif, encadre les délais de réponse des intermédiaires en ligne, modifie le fondement sur lequel les agents des douanes peuvent demander au tribunal judiciaire de supprimer un nom de domaine, précise le contenu du décret en Conseil d'État et, surtout, prévoit une réponse graduée des agents des douanes.

L'amendement COM-75 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-11**, **COM-17** et **COM-15** ne sont pas conformes aux exigences constitutionnelles et européennes puisqu'ils reviendraient à imposer aux plateformes en ligne une surveillance généralisée des contenus en ligne, ce qui porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression.

Les amendements identiques COM-11, COM-17 et COM-15 ne sont pas adoptés.

Article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement **COM-76** étend la notion de personne intéressée à la fraude à l'ensemble des délits d'importation et d'exportation, y compris lorsque ces derniers sont réalisés par l'intermédiaire d'une fausse déclaration.

L'amendement COM-76 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement **COM-77** ajuste la rédaction de l'article 13 pour le rendre compatible avec l'article 1^{er} de la directive européenne anti-blanchiment en ce qui concerne le lieu de commission de l'infraction à l'origine d'un délit de blanchiment douanier.

L'amendement COM-77 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les peines applicables en cas de contrebande de tabac sont déjà aggravées par le texte. Inutile d'aller au-delà. Avis défavorable sur l'amendement **COM-25**.

L'amendement COM-25 n'est pas adopté. L'amendement rédactionnel COM-78 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 14

L'amendement COM-12 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-13.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Mon amendement **COM-79** permet aux douaniers d'accéder aux données de la DGFIP pour savoir si la personne souhaitant bénéficier de la détaxe de TVA est résidente fiscale en France. C'est aujourd'hui impossible, ce qui favorise la fraude à la détaxe de TVA.

L'amendement COM-79 est adopté et devient article additionnel.

Article 15

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement **COM-5** tend à supprimer l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour procéder à la recodification du code des douanes. Nous ne sommes jamais enchantés par les habilitations, mais il s'agit d'un texte très technique et obsolète.

M. Daniel Breuiller. – Convaincu par le rapporteur, je retire mon amendement.

*L'amendement **COM-5** est retiré.*

L'article 15 est adopté sans modification.

Après l'article 15

*L'amendement **COM-4** n'est pas adopté.*

Article 16

*L'amendement de coordination **COM-80** est adopté.*

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je n'ai pas répondu à une question de M. Cozic. Nous sommes saisis en urgence parce que le Conseil constitutionnel a fixé une échéance au 1^{er} septembre prochain. Or le Gouvernement en a profité pour introduire des dispositions qui vont au-delà de la réforme de l'article 60 du code des douanes, en proposant de faire évoluer certaines prérogatives des agents des douanes. Donc, en effet, le texte pourra encore évoluer.

M. Thierry Cozic. – Le ministre a annoncé qu'il déposerait des amendements de séance.

M. Claude Raynal, président. – Nous avons élaboré un texte. Nous verrons ce qu'il en adviendra en séance publique.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Du reste, il est prévu deux jours de séance sur ce texte. Nous aurons donc le temps de discuter le soir si une question se présente.

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

TABLEAU DES SORTS

Article 1er		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme ESTROSI SASSONE	1 rect.	Rejeté

Article 2		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. RICHARD, rapporteur pour avis	26	Adopté
M. LECONTE	81	Retiré
M. LECONTE	18	Retiré
M. LECONTE	19	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	65	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	27	Adopté
M. REICHARDT	6	Retiré
M. LECONTE	20	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	28	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	29 rect.	Adopté
M. REICHARDT	7	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	30	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	31	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	32	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	33	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	34 rect.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	35	Adopté
M. LECONTE	21	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	36	Adopté
Article 3		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. RICHARD, rapporteur pour avis	66	Adopté

Article 6		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	69	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	67	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	68	Adopté
Article 7		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BREUILLER	3	Rejeté
M. REICHARDT	8	Rejeté
M. REICHARDT	9	Rejeté
M. REICHARDT	10	Rejeté
Article 8		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. LECONTE	22	Rejeté
M. LECONTE	23	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 8		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. RICHARD, rapporteur pour avis	64 rect.	Adopté
Article 9		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	70	Adopté
M. RICHARD	47	Adopté
M. RICHARD	48	Retiré
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	71	Adopté
M. RICHARD	82	Adopté
Article 10		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. RICHARD	51	Retiré

M. de MONTGOLFIER, rapporteur	72	Adopté
M. RICHARD	52	Retiré
M. RICHARD	56	Retiré
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	73	Adopté
M. RICHARD	53	Retiré
M. RICHARD	54	Adopté
M. RICHARD	55	Retiré
M. RICHARD	57	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 10		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme PAOLI-GAGIN	24	Rejeté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	74	Adopté
Article 11		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. RICHARD, rapporteur pour avis	37	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	38	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	39	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	40	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	41	Adopté
M. LECONTE	83	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	42	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	43	Adopté
M. LECONTE	84	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	44	Adopté

Article 12		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	75	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 12		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. LE RUDULIER	11	Rejeté
M. KERN	17	Rejeté
Mme DEVÉSA	15	Rejeté
Article 13		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	76	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	77	Adopté
Article 14		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Henri LEROY	25	Rejeté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	78	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 14		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. LE RUDULIER	12	Rejeté
M. LE RUDULIER	13	Rejeté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	79	Adopté
Article 15		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BREUILLER	5	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 15		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BREUILLER	4	Rejeté

Article 16		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	80	Adopté

Projet de loi relatif à l'industrie verte - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 607 (2022-2023) relatif à l'industrie verte et désigne Mme Christine Lavarde rapporteur pour avis.

Proposition de loi visant à développer l'attractivité culturelle, touristique et économique des territoires via l'ouverture du mécénat culturel aux sociétés publiques locales - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Michel Canévet rapporteur sur la proposition de loi n° 69 (2022-2023) visant à développer l'attractivité culturelle, touristique et économique des territoires via l'ouverture du mécénat culturel aux sociétés publiques locales présentée par Mme Sylvie Robert et plusieurs de ses collègues.

La réunion est close à 12 heures.

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

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

**Proposition de loi visant à réduire les inégalités territoriales pour les
ouvertures de casinos - Examen des amendements au texte de la commission**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article unique

M. François Bonhomme, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié permettant aux communes riveraines des étangs salés et des plans d'eau intérieurs d'ouvrir des casinos, car ce champ est trop large. Imaginez le nombre potentiel de casinos si cet amendement était adopté !

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

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié *bis* vise également à élargir le critère permettant l'implantation d'un casino aux communes classées historiques dans un département frontalier et membre d'une intercommunalité de plus de 100 000 habitants. Concernant le terme « historique », je pense qu'il s'agit d'une erreur matérielle – cette appellation n'est pas prévue par le législateur – et que nos collègues veulent parler des communes dites « touristiques ». Sous réserve de cette correction matérielle, nous pourrions envisager un avis de sagesse, même si la semaine dernière, nous n'avons pas retenu cet amendement.

M. André Reichardt. – Cet amendement pose problème selon moi.

M. Alain Marc. – Il faut être cohérent.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Il est vrai que je suis assez réservé sur cet amendement même s'il est vraisemblable que le Gouvernement ne le rejettera pas. En tout état de cause, nous demanderons à notre collègue de préciser s'il s'agit bien des communes touristiques.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous pouvons aussi nous en tenir à l'avis défavorable de la commission.

M. André Reichardt. – Se pose tout de même un problème de cohérence. L'adoption de cet amendement signifie que nous accepterions l'implantation de casinos à proximité d'autres casinos dans le département.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Cela risque en effet de créer un déséquilibre.

M. Alain Marc. – La portée du premier amendement était bien moindre.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Non, le nombre de communes à proximité d'un étang salé ou d'un plan d'eau est bien supérieur. Qui plus est, il n'y a pas de tradition de jeux d'argent et de hasard autour d'un lac, contrairement à l'hippisme. À l'aune de nos échanges, je vous propose d'émettre un avis défavorable.

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

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
M. MENONVILLE	1 rect.	Défavorable
Mme JOSEPH	2 rect. <i>ter</i>	Défavorable

La réunion est close à 14 h 20.

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi relatif à l'industrie verte - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 607 (2022-2023) relatif à l'industrie verte et désigne M. Arnaud de Belenet rapporteur pour avis.

Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Examen du rapport pour avis

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons ce matin le rapport pour avis de notre collègue Alain Richard sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Le texte que nous examinons est un peu original car le code des douanes est en général modifié dans le cadre des projets de loi de finances.

Permettez-moi de faire un rappel général sur le rôle des douanes.

Les douanes sont l'administration de la marchandise et de la frontière. Nous les connaissons généralement sous l'angle des droits de douane qu'elles perçoivent, mais elles contrôlent également des marchandises légales et illégales, ce qui les place en première ligne dans la lutte contre l'importation de stupéfiants sur le territoire métropolitain et dans les outre-mer, mais aussi contre le trafic d'espèces sauvages, qui est devenu une des sources majeures de financement de la criminalité organisée.

Le code des douanes de l'Union européenne confie aux douanes une mission générale de contrôle des trafics internationaux de marchandises entrant sur le territoire de l'Union.

Par ailleurs, le code de Schengen fait des douaniers les gardes-frontières de l'Union, ce qui implique leur participation au contrôle migratoire. Ils participent également, en application du droit européen, au contrôle des mouvements d'argent liquide. En outre, s'y ajoutent des missions diverses de protection du patrimoine ou de l'environnement par exemple.

L'étude d'impact du projet de loi indique que les douanes assurent la vérification du respect de 350 réglementations non douanières pour les marchandises entrant sur le territoire. Elles ont un rôle essentiel dans la lutte contre les trafics de toute nature, qu'il s'agisse de stupéfiants, d'armes ou de tabacs de contrebande. À cet égard, Mme Cherbonnier, cheffe de l'Office antistupéfiants (Ofast), nous a parlé la semaine dernière de ce sujet de manière détaillée. Je soulignerai simplement que, en 2022, les douanes ont saisi plus de 100 tonnes de drogues pour une valeur de revente illicite estimée à plus de 1 milliard d'euros, environ 640 tonnes de tabacs et de cigarettes et plus de 11 millions d'articles de contrefaçon.

C'est pourquoi l'administration des douanes sera au cœur du plan de lutte contre la fraude fiscale et douanière présenté récemment par le ministère des finances et des comptes publics. Face à la dématérialisation des trafics, qui s'appuient de plus en plus souvent sur le e-commerce, l'autre objectif majeur du plan est de faire de la lutte contre les infractions en ligne une priorité des douanes.

Pour exercer leurs missions, les douanes sont dotées de larges pouvoirs coercitifs. Elles disposent de leur propre service de renseignement, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), et s'appuient sur un service d'enquête spécialisé, le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF). Elles sont, par ailleurs, soumises à un droit original, qui présente la particularité d'avoir été très peu modifié et donc d'être, sur certains points, en décalage au regard des droits de la défense et des libertés individuelles. La dernière difficulté en date concerne l'annulation, le 22 septembre 2022, par le Conseil constitutionnel de l'article 60 du code des douanes, qui définit les pouvoirs de contrôle des agents des douanes sur place et sur pièces, lequel sera abrogé le 1er septembre 2023.

Le projet de loi qui nous est présenté vise donc à refondre le droit de visite douanière, autrement dit les fouilles, mais également à étendre les prérogatives des douanes et à mieux appréhender le volet numérique des infractions. Il a été renvoyé au fond à la commission des finances, la commission des lois s'étant saisie pour avis. Nous avons toutefois obtenu une délégation au fond pour sept des seize articles du texte : les articles 1er à 5 qui portent sur la refonte du droit de visite ; l'article 8 relatif à la sonorisation et la

captation d'images sans consentement ; et l'article 11 qui porte sur l'expérimentation d'une durée de conservation étendue des données issues des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (Lapi).

D'autres articles toutefois, sans avoir fait l'objet d'une délégation, ont un lien étroit avec le périmètre de compétences de notre commission en ce qu'ils concernent l'exercice, par les agents des douanes, de leurs pouvoirs d'enquête ou visent à les doter d'outils juridiques nouveaux – les articles 9, 10 et 12 – et ont justifié une saisine pour avis.

Je dirai, tout d'abord, quelques mots sur les articles qui nous ont été délégués au fond.

Les articles 1er et 2 du projet de loi visent à encadrer le régime de la visite douanière afin d'assurer sa conformité à la Constitution.

L'article 1er définit de manière plus stricte la zone terrestre du « rayon des douanes », à savoir 40 kilomètres de la frontière, au sein duquel les agents des douanes disposent de prérogatives étendues de contrôle. L'article 2 tend, pour sa part, à remplacer l'article 60 du code des douanes par onze articles présentant une gradation dans les pouvoirs des agents des douanes en matière de visite, en fonction du lieu et des motifs ; parallèlement, ils adaptent le contrôle exercé par le juge et les garanties offertes aux personnes contrôlées. La visite douanière serait désormais fondée soit sur le lieu où elle se déroule, c'est-à-dire le rayon des douanes ou les ports, aéroports et gares ouverts au trafic international, soit sur l'ensemble de la voie publique pour des motifs particuliers, lorsqu'une infraction est soupçonnée ou recherchée. La recherche des infractions douanières les plus graves, comme le trafic de stupéfiants, serait soumise à l'information préalable du procureur de la République.

L'article 3 étend le nouveau régime des personnes soumises à une visite douanière à celles qui sont présentes lors de la visite d'un navire.

L'article 4 encadre les modalités selon lesquelles un agent des douanes qui constate une infraction flagrante de droit commun peut intervenir avant de remettre la personne interpellée à un officier de police judiciaire (OPJ).

L'article 5 apporte, quant à lui, une précision sur le fondement en droit européen des contrôles exercés aux frontières sur les personnes par les agents des douanes.

L'article 8 propose d'étendre aux enquêtes douanières une nouvelle technique spéciale, la sonorisation et la captation d'images ; elle serait soumise aux mêmes modalités d'autorisation et de contrôle que les techniques spéciales auxquelles il est possible de recourir dans le cadre des enquêtes judiciaires.

Enfin, l'article 11 prévoit la mise œuvre d'une expérimentation, d'une durée de trois ans, offrant aux agents du renseignement douanier un double élargissement de l'usage des données issues des Lapi. Aujourd'hui, la lecture des plaques d'immatriculation est utilisée pour repérer les véhicules volés, avec une durée de conservation des données limitée, quinze jours ou, au maximum, un mois lorsqu'elle donne lieu à la détection d'une infraction. Le projet de loi vise à étendre cet usage pour identifier les mouvements de véhicules qui peuvent révéler l'existence d'un trafic routier, comme, par exemple, des véhicules en convoi sur une longue distance.

J'en viens aux articles dont nous sommes saisis pour avis.

Les articles 9 et 10 visent à combler des lacunes en matière d'accès des agents des douanes aux données informatiques ; ils permettraient aux agents des douanes de prendre connaissance, puis de saisir, les pièces et documents informatiques des personnes placées en retenue douanière, c'est-à-dire les données qui se trouvent, par exemple, sur un téléphone portable. Ils permettraient aussi, en cas de visite domiciliaire, de « geler » les données hébergées sur un système distant afin de procéder ultérieurement à leur téléchargement en évitant qu'une personne mise en cause ou un complice ne les modifie dans cet intervalle.

Quant à l'article 12, il entend renforcer la lutte contre la criminalité en ligne en permettant aux agents des douanes d'obtenir la suppression, la mise hors d'accès ou le déréférencement des contenus illicites ; il s'agit là des ventes de drogue en ligne.

Enfin, même si nous n'en sommes pas saisis, l'article 15 du projet de loi prévoit une recodification intégrale du code des douanes. Conçu en 1948, il ne répond plus aujourd'hui aux normes d'accessibilité du droit, sans compter que certains articles, modifiés à plusieurs reprises, sont devenus illisibles.

Sur ce texte, je vous propose de rechercher un équilibre entre deux impératifs : donner aux agents des douanes les moyens d'exercer efficacement leurs missions, essentielles et difficiles ; et, dans le même temps, sécuriser l'exercice de ces missions sur le plan juridique. En effet, il subsiste encore plusieurs constats d'irrégularités. L'article de recodification porte la mention « à droit constant » ; l'ordonnance est prise dans un délai de trente-six mois suivant la publication de la loi et un projet de loi de ratification est prévu dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance. Ce délai ne paraît pas excessif eu égard à la charge de travail que cela représentera.

Sur le premier impératif, la modernisation des pouvoirs des agents des douanes, je vous proposerai de souscrire aux innovations relatives à la sonorisation et à la captation d'images, à l'article 8, ainsi qu'à celles qui concernent l'accès aux données informatiques aux articles 9 et 10, sous réserve de quelques amendements rédactionnels, de clarification ou de précision. Je donnerai également un avis favorable à certains amendements qui visent, eux aussi, à faciliter l'exercice des missions des agents des douanes, à l'instar d'un amendement de notre collègue André Reichardt sur les horaires de la visite douanière.

Sur la lutte contre les infractions commises en ligne, à l'article 12, je ne vous proposerai pas de modifications à ce stade : le mécanisme proposé par le Gouvernement pose des difficultés pratiques, mais l'objectif poursuivi est légitime. Nous devons, en lien avec la commission des finances, trouver d'ici à la séance publique les moyens d'améliorer la rédaction dans le sens d'une plus grande cohérence.

Je vous proposerai également de soutenir l'expérimentation proposée à l'article 11, tout en prévoyant un partage de l'évaluation avec d'autres services.

S'agissant du second impératif, celui de la sécurisation juridique du droit douanier, voici les évolutions que je souhaite promouvoir.

Sur le droit de visite douanière, le Gouvernement a déjà fait un important travail de réécriture ; les amendements que j'ai déposés permettent, outre des clarifications rédactionnelles, de le compléter et de garantir pleinement les droits des personnes. Je vous proposerai ainsi de préciser que les opérations de visite ne peuvent durer plus de douze heures

consécutives sur un même lieu ou dans une même zone et que le contrôle ne peut porter que sur une fraction limitée du public présent.

De même, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, nous devons détailler le contenu des opérations matérielles de visite et de prévoir que la visite des personnes lieu séparé et pas de fouille intégrale.

Enfin, je vous propose de préciser les conditions d'information du procureur de la République en cas de transfert d'une personne ou de marchandises pour les opérations de visite.

Je pense aussi indispensable de modifier, sans attendre la recodification du code des douanes, des dispositions très déroatoires au droit commun qui soulèvent des difficultés de principe. Aussi, je vous présenterai, un amendement, à l'article 10, visant à mettre fin à une situation anormale qui concerne les visites domiciliaires : alors que celles-ci s'apparentent à des perquisitions, elles sont aujourd'hui faites en dehors de toute association de l'autorité judiciaire lorsqu'elles font suite à un flagrant délit, c'est-à-dire dans 90 % des cas. Il convient donc de prévoir une information, avec pouvoir d'opposition, du procureur de la République.

Je vous proposerai de même un amendement, à l'article 9, permettant de mieux encadrer une innovation proposée par le Gouvernement, à savoir le nouveau pouvoir de saisie conféré aux agents des douanes en ce qui concerne la saisie de supports informatiques, notamment lorsque celle-ci concerne les supports détenus par une personne remise en liberté à l'issue d'une retenue douanière.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce projet de loi répond à l'impératif de mise en conformité constitutionnelle de l'article 60. Nous adhérons aux mesures d'encadrement que vous proposez. Toutefois, j'ai une interrogation sur la réserve opérationnelle, dont l'examen échoit à la commission des finances. Est-ce dû à l'annonce de l'éventuelle baisse d'effectifs ?

Par ailleurs, compte tenu des prérogatives des douanes aux frontières, nous veillerons à ce que les agents des douanes ne contournent pas le droit à la liberté de circulation. Sur ce point, nous serons particulièrement vigilants sur les flagrances.

M. Loïc Hervé. – Ce rapport est très intéressant. Sur la question de l'intervention du procureur de la République, comment s'assurer que l'approche des procureurs sera cohérente dans les territoires lorsqu'ils se saisiront de leur droit d'opposition. Le ministère de la justice a-t-il prévu une doctrine commune ?

Concernant la conservation des données issues des Lapi, vous avez évoqué la question de la lutte contre les convois. Comment s'assurer que l'algorithme sera uniquement dédié à la confrontation de certaines données dans ce cadre précis ? Cette technologie est très efficace, il faut l'utiliser à bon escient.

Mme Agnès Canayer. – Je me félicite de ce texte. Il est essentiel que les douanes aient les moyens de mener leurs actions, notamment en adéquation avec l'évolution des techniques de plus en plus pointues des trafiquants de drogue. Cela n'est pas sans conséquence en termes de criminalité et sur l'ensemble de la population des territoires concernés en termes de pression.

Le recours aux algorithmes est essentiel, mais j'aimerais savoir pourquoi un délai de quatre mois est prévu pour la durée de conservation des données.

Mme Nadine Bellurot. – Merci pour ce rapport très complet sur ce sujet important.

D'un point de vue pratique, informer le procureur de la République ne risque-t-il pas de créer une sorte d'embouteillage ? Cela prend déjà du temps d'obtenir l'autorisation du procureur pour procéder aux visites. Alors même que l'on souhaite simplifier la procédure pénale, cette mesure n'est-elle pas trop contraignante sachant que les magistrats sont déjà surchargés ?

J'aimerais savoir quelle est la procédure pour les camping-cars visés à l'alinéa 22 de l'article 2. Les agents des douanes risquent d'être entravés dans leurs démarches, alors que l'on observe des trafics de drogue dans ces véhicules.

Dresser un procès-verbal est une démarche vertueuse, mais cela va mobiliser deux agents une vingtaine de minutes. De plus, les trafiquants déjouent déjà les contrôles : les douaniers pourraient donner quitus à une ouvreuse, laquelle pourrait charger une cargaison quelques kilomètres plus loin et présenter son quitus si elle était de nouveau arrêtée. Ce procès-verbal est-il absolument indispensable ?

Mme Catherine Belrhiti. – Merci pour ce travail pointu. Je ferai remonter deux inquiétudes de la direction des douanes. Il est envisager de limiter le rayon des douanes ce qui placerait 50 % des effectifs hors périmètre. Les interventions pourraient être plus efficaces si l'on élargissait le périmètre. Par ailleurs, concernant l'information des procureurs de la République, les douanes souhaiteraient que l'information préalable au parquet soit simple, pour plus d'efficacité. Avec les réseaux sociaux, les douanes doivent se déplacer au bout de quinze minutes, car tout le monde est au courant de l'opération de contrôle.

Mme Marie Mercier. – Je remercie le rapporteur pour cet exposé. Je veux simplement dire que, fin 2019, Jérôme Durain et moi-même nous sommes battus pour le maintien des effectifs du bureau de douanes de Chalon-sur-Saône, que nous avons obtenu au début de cette année. Même si nous avons perdu des années, je veux souligner cet effort.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Il était évident que cette administration dotée de pouvoirs de contrainte et d'un esprit de discipline indiscutable ne verrait pas d'un bon œil l'entrée de l'État de droit dans ses activités. Or, dans un État de droit, les délinquants ont aussi des droits ; c'est un fait. Comme je l'ai indiqué, le code des douanes pose des problèmes juridiques, une lecture attentive des dispositions révèle d'ailleurs d'autres difficultés potentielles. À cet égard, les cabinets d'avocats se font fort d'obtenir l'annulation de poursuites d'un gros trafiquant en soulevant une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

C'est pourquoi ce projet de loi introduit dans les procédures de contrainte un certain nombre de mesures visant à informer la justice, en vue d'encadrer ou de limiter le déroulement des contrôles. Les amendements visent à les compléter pour combler des lacunes en matière de droits de la personne. Au cours des vingt dernières années, le code de procédure pénale a connu des évolutions similaires.

Même si les procédures douanières ne sont pas rigoureusement analogues aux procédures judiciaires, il ne sera pas tenable à terme d'avoir des règles de protection individuelles différentes quand il s'agit de fouiller un véhicule, un stock de marchandises, une personne ou un domicile.

Des contacts existent déjà entre le service des douanes et les parquets dans le ressort desquels il y a soit un aéroport, soit des lignes ferroviaires transnationales. La durée du contact avec le procureur sera évidemment brève, mais cela permettra à l'autorité judiciaire, au moment où elle sera informée, de demander des explications à la brigade de surveillance et de poser des limites quant à ses pouvoirs d'intrusion. De même, l'exigence des procès-verbaux nécessitera certes un travail supplémentaire, mais il suffira aux agents des douanes de remplir un formulaire préétabli. C'est la garantie minimale que l'on peut prévoir dans cette procédure de contrainte.

J'ai préféré négliger une petite divergence entre la décision du Conseil constitutionnel, qui se fonde sur l'absence de garantie procédurale des contrôles opérés au titre de l'article 60, et de la Cour de cassation. Cette dernière, acceptant une QPC, a relevé qu'une personne contrôlée sans qu'aucune infraction ne soit relevée devrait avoir le droit de faire disparaître les traces juridiques de ce contrôle, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Nous n'avons pas pris l'initiative d'instaurer cette faculté purement symbolique. Faire disparaître les procès-verbaux serait de nature à nourrir une activité juridictionnelle supplémentaire dont nous n'avons pas besoin. Néanmoins, les pouvoirs de contrôle étant très intrusifs pour les entreprises et les personnes, les douanes doivent les exercer en respectant les droits individuels.

En ce qui concerne la question du domicile, il existe des cas de visites proprement domiciliaires et des fouilles dans des véhicules ou des stocks de marchandises dans les ports. En pur droit, une vieille jurisprudence du Conseil constitutionnel fait du véhicule, y compris lorsqu'il est purement routier, une annexe du domicile. Même si les techniques de dissimulation sont toujours plus fines, les douaniers disposent à présent de dispositifs de radiographie traversant divers matériaux pour constater la présence de paquets de drogue, notamment au milieu de cargaisons de sucre ou de biens textiles, il ne m'a pas paru possible de faire une distinction : le véhicule, qui plus est lorsqu'il est habitable, doit être protégé comme le domicile.

Le périmètre des douanes est fixé à quarante kilomètres, alors que la norme européenne pour les contrôles d'identité est de vingt kilomètres. Les particularités du territoire français sont un argument justifiant cet épaississement de la zone frontière. Un amendement vise à étendre cette zone à soixante kilomètres, ce qui est risqué au regard de la réglementation européenne, d'autant qu'elle comprend également les aéroports internationaux, les ports et les lignes ferroviaires transnationales. Nous ne pouvons guère aller plus loin.

Il est depuis longtemps précisé que le pouvoir de visite des douanes dans les zones portuaires et aéroportuaires s'exerce dans le port et dans ses abords. Ce critère paraît subjectif. Je privilégierai, pour ma part, à la notion d'« abords », l'idée d'un rayon circonscrit et mesurable géographiquement, comme le propose un des amendements que nous aurons à examiner.

La durée normale de conservation des données relatives aux plaques minéralogiques est de quinze jours. En cas de suspicion de vol de véhicule, par exemple, elles sont conservables au-delà. L'expérimentation du Gouvernement étendrait le délai à quatre mois, ce qui paraît beaucoup. Un article prévoit que la mise en place d'un traitement collectant ces données soit approuvée par un décret en Conseil d'État. Nous demandons que le

délai testé au cours de cette expérimentation soit de deux mois puis de trois mois, afin de justifier ensuite de la nécessité des quatre mois. L'interception des convois qui desservent les points de distribution de drogue, source importante de l'augmentation des volumes en France, selon le Gouvernement, justifie le délai proposé.

Les agents de la douane ne contrôlent que les plaques, à l'arrière, si bien que les occupants des véhicules ne sont pas photographiés. La simple observation d'un mouvement récurrent de la part de certains véhicules permettra de repérer les convois. Le décret devra préciser que seuls les numéros d'immatriculation sont stockés dans un délai de quatre mois.

M. François-Noël Buffet, président. – Concernant le périmètre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer qu'il comprend les dispositions relatives à la définition du rayon douanier ; aux règles d'exercice du droit de visite douanier ; aux règles de contrôle de l'identité des personnes circulant dans le rayon douanier ou qui entrent ou sortent du territoire douanier ; aux techniques de sonorisation et de captation d'images offertes aux agents du renseignement douanier ; à l'expérimentation d'une durée de conservation étendue aux traitements complémentaires des données issues des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (Lapi).

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES POUR AVIS

Article 9

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-47** a pour objet de supprimer une mention redondante.

L'amendement COM-47 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-48** prévoit que, dans le cadre de l'enquête douanière, sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République, les agents des douanes puissent saisir des données informatiques contenues dans des supports numériques des personnes remises en liberté à l'issue d'une retenue.

L'amendement COM-48 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Le sous-amendement **COM-82** vise à éviter les litiges relatifs au droit à restitution des marchandises retenues. Il s'agit de lever une ambiguïté présente dans les textes actuels en définissant quand la fin d'une procédure donne droit à restitution.

Le sous-amendement COM-82 est adopté.

Article 10

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-51** a pour objet les visites domiciliaires qui s'apparentent en réalité à une perquisition. Dans le système actuel, la perquisition est autorisée par le juge des libertés et de la détention; en cas de flagrant délit, il y a visite domiciliaire sans intervention de la justice. Les douanes n'ont pas envie de

voir leurs habitudes changer. Notre objectif est que, dès le début de la visite, il y ait information du procureur afin qu'il ait la possibilité de s'y opposer.

Mme Agnès Canayer. – Les visites domiciliaires sont-elles limitées à certains horaires ?

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Les visites ne peuvent avoir lieu la nuit. Il nous a paru que l'information du procureur afin qu'il puisse s'opposer à la visite pourrait s'appliquer aux visites du domicile au sens propre ou aux véhicules.

L'amendement COM-51 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-52** a pour objet la durée de conservation des données. Si ces dernières ont été gelées, c'est-à-dire qu'elles ont été détectées, mais que les agents n'ont pu y avoir accès, la conservation vaut pour trente jours.

L'amendement COM-52 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-56** a également pour objet la conservation des données dans un délai de trente jours.

L'amendement COM-56 est adopté.

L'amendement de coordination COM-53 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-54** tend à appliquer des sanctions dans le cas où l'occupant des lieux ferait obstacle à l'accès aux données.

L'amendement COM-54 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement de coordination **COM-55** prévoit le contrôle par le procureur de la République des visites domiciliaires fiscales à la suite d'une flagrance.

L'amendement COM-55 est adopté.

L'amendement de coordination COM-57 est adopté.

EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND

Article 1^{er} (délégué)

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-1** rectifié vise à étendre à soixante kilomètres le périmètre douanier. Le compromis proposé par le projet de loi de conserver une limite de quarante kilomètres puisque le principe fixé par le code Schengen est de vingt kilomètres. À la suite de la censure prononcée par le Conseil constitutionnel, proposer à nouveau un périmètre de soixante kilomètres serait perçu comme disproportionné.

Mme Nathalie Goulet. – Soixante kilomètres, c'est peu pour le contrôle des trafics de drogue.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Pour les infractions les plus graves, les pouvoirs qui sont ceux de la douane valent également sur la voie publique, partout sur le territoire ; d'où l'encadrement du droit de visite. Avis défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-1 rectifié.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 (délégué)

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-26**, le sous-amendement **COM-81** et l'amendement **COM-18** visent à préciser l'article relatif au droit de visite douanière sur la voie publique. L'amendement **COM-26** est rédactionnel. Le sous-amendement **COM-81** et l'amendement **COM-18** tendent à préciser les objectifs du contrôle, mais ils sont satisfaits par le mien. Aussi proposerai-je leur retrait ; à défaut, l'avis serait défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Je les retire.

Le sous-amendement COM-81 et l'amendement COM-18 sont retirés. L'amendement COM-26 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-19** a pour objet le rayon douanier. Je ne souhaite pas garder la notion de droit de contrôle étendu « aux abords » des ports et aéroports. Nous verrons avec la commission des finances si nous retenons un rayon de « cinq kilomètres » ou de « dix kilomètres » comme le propose l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-19.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-65** tend à clarifier le périmètre de contrôle en incluant les espaces routiers.

L'amendement COM-65 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-27** a pour objet les visites douanières sur le premier arrêt des lignes internationales, en dehors du périmètre des quarante kilomètres. La liste de grandes gares où le contrôle douanier peut s'exercer, comme si elles étaient incluses dans le périmètre, doit être établie par arrêté ministériel. Je demande que cet arrêté soit conjoint aux ministères des transports et des douanes pour mieux apprécier la notion de gare internationale.

L'amendement COM-27 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-6** vise à substituer, pour exercer un contrôle, à la notion de « raisons plausibles de soupçonner » des infractions, qui induit une production de renseignement, celle d'« indices ou de raisons concordantes ». Cette dernière expression nous paraît trop restrictive : dans le cas de contrôles

préventifs, nous ne pouvons demander de disposer de preuves préalables. Nous demandons le retrait de l'amendement, à défaut l'avis serait défavorable.

M. André Reichardt. – Je le retire.

L'amendement COM-6 est retiré.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-20** vise à informer le procureur avant l'exercice du droit de visite en cas de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction. Il va à l'encontre de la logique du texte qui établit une gradation des contrôles du juge en fonction du motif qui fonde la visite. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-20.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-28** a pour objet de supprimer le fait d'incriminer les tentatives séparément des infractions. La tentative vaut commission.

L'amendement COM-28 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-29** rectifié apporte des précisions rédactionnelles.

L'amendement COM-29 rectifié est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-7** vise à élargir l'amplitude horaire des visites douanières. La plage actuelle figurant dans le code des douanes est de 8 heures à 20 heures et vise les locaux professionnels. L'amendement propose d'étendre la plage horaire de 6 heures à 21 heures. L'avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-7.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-30** a pour objet d'explicitier la durée limite des douze heures durant laquelle les douaniers peuvent, pour exercer une séquence de contrôles, se poster dans un lieu ou le long d'une route.

Le projet de loi visait à ce que le contrôle ne soit pas exhaustif. Cet amendement limite le contrôle aux personnes « dont le comportement les signale à l'attention des agents ou d'une fraction limitée du public présent ».

L'amendement COM-30 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-31** a pour objet de substituer « fouille intégrale » à « fouille à corps », car c'est l'expression qui présente dans d'autres textes et qui est plus claire.

L'amendement COM-31 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-32** vise à préciser que les fouilles sont pratiquées dans un lieu clos « sauf impossibilité ».

L'amendement COM-32 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-33** tend à préciser le contenu des opérations matérielles que les douaniers peuvent effectuer ainsi qu'à garantir la rédaction d'un procès-verbal.

L'amendement COM-33 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-34** risque de créer quelques dissensions avec le ministre. La rédaction initiale concernant la durée limite de maintien sur place d'un véhicule était astucieuse : le délai de quatre heures au terme duquel le procureur est prévenu courait à partir du déplacement. Mais il n'y avait aucune limite concernant le maintien sur place préalable. La durée totale de rétention d'un véhicule doit être limitée. Reste à voir si elle sera de quatre heures ou de six heures.

Je rectifierai une erreur de formulation : les termes « des opérations de visite » doivent être remplacés par « des opérations de la visite. »

L'amendement COM-34, ainsi modifié, est adopté.

L'amendement de clarification COM-35 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-21** a pour objet d'encadrer le pouvoir d'audition lors d'une visite. Il est satisfait par le texte gouvernemental.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-21.

L'amendement de précision rédactionnelle COM-36 est adopté.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 (délégué)

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-66** vise à préciser que le contrôle s'exerce aussi en application d'un règlement de l'Union européenne relatif aux contrôles de l'argent liquide.

L'amendement COM-66 est adopté.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 (délégué)

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 4 sans modification.

Article 5 (délégué)

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 5 sans modification.

Article 8 (délégué)

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-22** vise à durcir les conditions d'habilitation des agents pour les contrôles les plus resserrés. Si nous adoptons en juillet prochain la rédaction précisant « dans des conditions fixées par décret », dans l'intervalle, les douaniers ne pourront plus pratiquer de visite. De plus, les règles d'habilitation sont déjà exigeantes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-22.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-23** tend à introduire dans le code des douanes la procédure du code de procédure pénale et non à procéder par renvois. C'est une mauvaise pratique que le même texte figure dans deux codes car inévitablement les textes divergent. Aussi l'avis est-il défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-23.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 8 sans modification.

Après l'article 8 (délégué)

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-64** rectifié tend à ajouter dans le code de procédure pénale la mention des infractions en bande organisée.

L'amendement COM-64 rectifié est adopté et devient article additionnel.

La commission propose à la commission des finances d'adopter cet article additionnel.

Article 11 (délégué)

Les amendements de clarification COM-37 et COM-38 sont adoptés.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-39** vise à encadrer le décret relatif à l'expérimentation de la lecture des plaques. Nous reprenons la recommandation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

L'amendement COM-39 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-40 et COM-41 sont adoptés.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – La rédaction du sous-amendement **COM-83** entraînerait une extension des possibilités de conservation des données alors que l'intention est inverse. L'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement COM-83.

L'amendement rédactionnel COM-42 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-43** concerne l'évaluation de l'expérimentation relative à la lecture des plaques. Nous demandons un bilan annuel, sur les trois ans, pour évaluer au mieux l'efficacité à long terme du système. En effet,

les bandes organisées risquent de trouver une parade contre cette détection. Avant de rendre pérenne ce pouvoir de contrôle, le ministère de la justice doit apporter l'analyse de son efficacité pénale.

L'amendement COM-43 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Je demande le retrait du sous-amendement de coordination **COM-84**.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement COM-84.

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

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 11 ainsi modifié.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles délégués, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Le sort des amendements sur les articles pour lesquels la commission bénéficie d'une délégation au fond examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme ESTROSI SASSONE	COM-1 rect.	Extension à 60 kilomètres du rayon terrestre des douanes.	Rejeté
Article 2			
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-26	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. LECONTE	COM-81	Compétence des agents des douanes pour mener des visites destinées à la prévention de la fraude.	Retiré
M. LECONTE	COM-18	Compétence des agents des douanes pour mener des visites destinées à la prévention de la fraude.	Retiré
M. LECONTE	COM-19	Substitution d'un rayon maximal de 10 kilomètres à la notion « d'abords » d'un lieu.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-65	Amendement de précision.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-27	Détermination des gares intérieures entre lesquelles un contrôle douanier est possible par arrêté conjoint du ministre des douanes et du ministre des transports.	Adopté
M. REICHARDT	COM-6	Recours à la notion « d'indice ou de raison concordante »	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE	COM-20	Obligation d'information du procureur dans les cas où il existe une raison plausible de soupçonner la commission d'une infraction douanière.	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-28	Suppression d'une mention juridiquement inutile.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-29 rect.	Précision et clarification rédactionnelles.	Adopté
M. REICHARDT	COM-7	Possibilité de conduire des visites douanières entre 6 heures et 21 heures.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-30	Précision du champ d'application de la limite de 12 heures consécutives pour conduire des contrôles et du caractère limité de ceci.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-31	Recours à la notion de « fouille intégrale ».	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-32	Obligation de conduire les fouilles des personnes à l'abri du regard du public sauf impossibilité liée aux circonstances.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-33	Précision du contenu des opérations matérielles de visite.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-34 rect.	Précision que le délai de 4 heures court depuis le début des opérations de la visite.	Adopté après rectification
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-35	Amendement de clarification.	Adopté
M. LECONTE	COM-21	Rappel du principe selon lequel les agents des douanes ne disposent pas d'un pouvoir général d'audition.	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-36	Amendement de précision.	Adopté
Article 3			
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-66	Référence au règlement européen.	Adopté
Article 8			
M. LECONTE	COM-22	Obligation de formation et d'habilitation dans des conditions fixées par décret.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE	COM-23	Inscription dans le code des douanes des garanties prévues par le code pénal.	Rejeté
Article additionnel après l'article 8			
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-64 rect.	Mise en cohérence avec le code des douanes des dispositions du code de procédure pénale relatives à la criminalité organisée.	Adopté
Article 11			
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-37	Clarification.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-38	Clarification.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-39	Prise en compte, au cours de l'expérimentation, de plusieurs durées de conservation des données.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-40	Clarification.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-41	Clarification et coordination.	Adopté
M. LECONTE	COM-83	Rappel du lien entre l'expérimentation et certaines infractions douanières.	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-42	Rédactionnel.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-43	Encadrement de l'expérimentation afin de prévoir la remise de trois rapports d'évaluation, de préciser la nature des données collectées ainsi que la méthodologie d'évaluation.	Adopté
M. LECONTE	COM-84	Coordination avec le COM-83.	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-44	Clarification et précision du périmètre du futur décret en Conseil d'État.	Adopté

La commission a également adopté les amendements suivants du rapporteur :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 9			
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-47	Suppression d'une mention redondante.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-48 rect.	Encadrement de la saisie des supports numériques des personnes remises en liberté à l'issue d'une retenue.	Adopté après rectification
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-82	Modification du fait déclencheur du transfert de propriété à l'État des objets non restitués.	Adopté
Article 10			
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-51	Prérogatives du procureur de la République en cas de visite domiciliaire douanière en flagrance.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-52	Délai de téléchargement des données informatiques « gelées ».	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-56	Coordination avec le COM-52.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-53	Coordination avec le COM-51.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-54	Précision sur le régime de sanctions applicables en cas d'obstacle à l'accès aux données informatiques.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-55	Prérogatives du procureur de la République en cas de visite domiciliaire fiscale en flagrance.	Adopté
M. RICHARD, rapporteur pour avis	COM-57	Coordination avec le COM-55.	Adopté

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, et de Mme Maryse Carrère, présidente de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France -

La réunion suspendue à 9 h 45, est reprise à 11 h 20.

Audition de M. Yannick Morez, maire démissionnaire de Saint-Brévin-les-Pins

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir Yannick Morez, maire de Saint-Brévin-les-Pins, démissionnaire, même si nous avons compris grâce à la presse que le préfet compétent faisait l'objet des plus hautes pressions pour ne pas accepter votre démission. Ce moment est difficile pour vous eu égard aux événements que vous avez subis, à titre personnel et qui vous ont décidé à remettre à votre mandat.

Vous êtes entouré par Maryse Carrère, présidente, et Mathieu Darnaud, rapporteur de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France, ainsi que de nos collègues sénateurs, qui ont tous, à un moment de leur carrière, détenu un mandat local. C'est dire à quel point nous avons conscience de votre situation, tout comme de celle de nos collègues élus municipaux, de même que les violences et les agressions que vous vivez.

Ayant été maire pendant vingt ans de ma commune du Rhône, Oulins, j'ai connu des moments difficiles, mais jamais à la hauteur de ce que nos collègues maires endurent aujourd'hui. La violence, quel que soit le milieu, prend sa place dans la vie publique comme dans la vie. Elle doit toujours être combattue.

Voilà déjà plusieurs années que les violences contre les élus, et contre les maires en particulier, sont un sujet de préoccupation pour le Sénat, chambre des collectivités locales. Je salue, à ce titre, la présence de Françoise Gatel, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales. Je ne rappellerai pas le lâche crime subi par le maire de Signes, l'agression de la maire de Plougrescant et tant d'autres. Nous vous apportons, à chacun, notre soutien unanime.

Nous souhaitons que vous disiez à la représentation nationale ce que vous avez vécu. Nous voulons comprendre ce qui ne s'est pas passé, alors que vous attendiez un soutien de l'État. En effet, plusieurs textes récents que le Sénat a adoptés, enjoignent aux préfetures et aux magistrats de se rapprocher des élus locaux, des maires en particulier, et de les écouter. En outre, en 2019 et en 2021, nous avons saisi le garde des Sceaux sur la situation des élus. Il avait pris des engagements. Vos propos nous permettront de comprendre ce que vous avez vécu et ce que vous n'avez pu obtenir, afin d'avancer dans notre travail de contrôle et d'améliorer notre législation.

Mme Maryse Carrère, présidente de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France. – Nous vous apportons tout notre soutien pour ces moments douloureux, pour vous et votre famille.

Dès le début de ses travaux, la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire s'est intéressée à la problématique des démissions volontaires de maires, dont on observe qu'elles sont, en ce début de mandat, plus nombreuses que précédemment. Nous y

avons vu le symptôme d'un mal-être des maires dont il nous appartenait d'identifier les causes. Déjà, des éléments émergent : un sentiment d'abandon, un déséquilibre entre les charges que l'on doit assumer, les moyens dont on dispose et l'aide que l'on reçoit, et des relations plus tendues avec certains citoyens.

Les causes sont nombreuses, et nous avons lancé, depuis la semaine dernière, une vaste consultation en ligne des élus municipaux, ouverte jusqu'au 8 juin, pour recueillir leur point de vue sur les conditions d'exercice de leur mandat et leur perception de l'avenir de la commune. Elle sera riche d'enseignements et nous permettra de mieux mesurer l'ampleur du phénomène et des difficultés des maires. Mais ces statistiques seraient impuissantes à décrire la réalité du phénomène si nous ne disposions pas, en même temps, du témoignage direct de ceux qui y sont confrontés. C'est pourquoi, monsieur le maire, au nom de mes collègues de la mission d'information, je vous remercie d'avoir accepté de témoigner devant nous, afin de nous éclairer sur le drame que vous avez vécu et sur ce qui, selon vous, a manqué dans l'aide et la protection que vous auriez dû recevoir.

M. Yannick Morez, maire de Saint-Brévin-les-Pins. – Tout d'abord, je tiens à remercier tous les élus de France des messages de soutien que j'ai pu avoir, quel que soit leur rôle. Ils m'ont apporté beaucoup de chaleur, c'est vrai. Je me suis aperçu que, dans tous ces messages d'élus, par rapport à ceux, déjà nombreux, que j'avais reçus après l'incendie, le 22 mars, bien plus nombreux étaient les messages de soutien de maires qui m'ont exprimé ce qui leur était arrivé, notamment parfois des agressions, qu'elles soient verbales ou physiques. Beaucoup n'ont rien fait, n'ont pas déposé plainte, puisque très souvent – c'est ce qu'ils écrivaient dans les courriers que j'ai reçus –, celle-ci ne donnait pas lieu à des poursuites. C'est vrai que l'on constate une augmentation importante des agressions depuis un an, mais je pense que le pourcentage est largement sous-estimé et sous-évalué, puisque dans tous ces courriers, on s'aperçoit que les agressions sont fréquentes.

Je pense que ce n'est pas terminé, en raison de toutes les contraintes que nous avons nous à subir en tant que maires, avec les différentes lois. Je pense notamment à la loi dite « Climat et résilience » qui introduit le « zéro artificialisation nette » (ZAN) : on le sait, lorsqu'il faudra annoncer aux concitoyens qui ont parfois acheté des terrains pour les transmettre à leurs enfants qu'ils ne sont plus constructibles, ceux qui subiront, ce seront encore les maires.

Dans un premier temps, permettez-moi de vous présenter rapidement Saint-Brévin-les-Pins, commune de bientôt 15 000 habitants située au sud de l'estuaire de la Loire. Au nord de l'estuaire, il y a la ville de Saint-Nazaire, célèbre pour la construction navale et Airbus. Saint-Brévin-les-Pins fait partie du pays de Retz, situé entre la Loire et la Vendée. Dans ce pays, les deux villes importantes sont Pornic, que vous connaissez peut-être, et Saint-Brévin, où j'habite depuis 32 ans, et j'exerce la profession de médecin généraliste. J'y ai été élu pour la première fois en 2008, où j'étais adjoint au maire à la voirie et aux réseaux. En 2014, je suis devenu adjoint au maire au bâtiment et à la performance énergétique. En 2017, mon prédécesseur, Yannick Haury, aujourd'hui député, m'a demandé de prendre sa suite quand il a été élu. Depuis, je suis maire de la commune, ayant été réélu en 2020.

En 2016 – Yannick Haury était donc encore maire –, à la suite du démantèlement de la « jungle » de Calais, l'État nous a imposé l'arrivée de migrants et la création d'un centre d'accueil et d'orientation (CAO) de demandeurs d'asile. Il devait être situé dans un ancien centre de vacances qui appartenait au comité d'entreprise d'EDF, et qui n'était plus en fonction, puisqu'il n'était plus aux normes. C'est donc depuis cette date que nous accueillons

des demandeurs d'asile, sans la moindre difficulté, avec, toutefois, un petit bémol puisque, juste avant leur arrivée, la situation avait été un petit peu tendue : deux coups de feu avaient été tirés sur le bâtiment. Une réunion publique avait cependant permis de confronter les points de vue, entre ceux qui étaient favorables à l'arrivée de ces migrants et, bien entendu, les partis d'extrême droite qui s'y étaient opposés. Le reste du temps, cela s'est bien passé. S'était également créée une association pour les aider, et les différentes associations brévoises ont participé à l'inclusion de ces demandeurs d'asile.

En 2018, alors que j'étais devenu maire de Saint-Brévin-les-Pins, il s'est agi de récupérer certains migrants et demandeurs d'asile situés à Nantes, notamment au niveau du square Daviais. Johanna Rolland, la maire de Nantes, m'avait contacté pour me dire qu'ils viendraient dans notre centre d'accueil. Comme précédemment, ils ont été parfaitement accueillis, et nos associations se sont occupées d'eux, notamment pour leur apprendre le français ou encore leur faire faire du sport. À nouveau, tout s'est très bien passé entre la population et ces demandeurs d'asile.

Le 11 mars 2021, j'ai invité le sous-préfet visiter un bunker – nous en avons plusieurs sur notre littoral – qui avait été réhabilité. À la fin de cette visite, il m'apprend que l'État a décidé que le centre d'hébergement d'urgence deviendrait un centre d'accueil de demandeurs d'asile (Cada) de façon pérenne. Il m'en a informé tout de go, de façon verbale ; je n'ai même pas reçu de courrier. De plus, le bâtiment du précédent centre, qui appartenait au comité d'entreprise d'EDF, était en vente, et des promoteurs étaient déjà intéressés. Le préfet m'a indiqué qu'il nous fallait trouver un autre site pour accueillir ce Cada qui allait s'installer dans notre commune.

Nous avons, au sud de la commune, une ancienne colonie en friche. Elle comportait deux bâtiments et une petite maison, situés à côté d'une école maternelle et primaire et de la forêt de la Pierre attelée. Ayant gardé les coordonnées d'un représentant de l'association Aurore, qui gère les Cada au niveau national, je l'ai appelé pour lui parler de ce site, en lui demandant si sa situation, à côté d'une école maternelle et primaire, pouvait poser problème. Il m'a répondu que la présence d'une école ne posait, bien sûr, pas de difficulté.

Deux semaines après, il m'a rappelé pour m'informer qu'il venait visiter, avec toute son équipe, le site de la Pierre attelée. Ils l'ont validé. En effet, ce site présentait l'avantage de disposer de deux bâtiments et d'une maison, contrairement à beaucoup de Cada actuels en France, où il n'y a qu'un seul bâtiment, ce qui rend difficile d'accueillir des femmes et des enfants, mélangés à des hommes seuls. L'existence de ces bâtiments faciliterait donc l'accueil des familles. Ils ont donc validé le site et les travaux, de même que l'État. Les travaux pouvaient donc démarrer très rapidement, en avril 2022.

La première difficulté pour ce Cada, qui correspondait, tout simplement, à une délocalisation dans un autre quartier, c'est que l'État et ses représentants ne souhaitaient ni communiquer ni informer les habitants. Ils ont laissé la municipalité s'en charger, alors que c'était pourtant un projet de l'État. Nous avons donc organisé une réunion avec les parents d'élèves, la directrice de l'école et les différentes associations dont une qui, au sein de l'école, gère les accueils de loisirs sans hébergement. Nous les avons réunis de façon à les informer de ce projet le 5 octobre 2021, en mairie. Dès le lendemain, parce que nous savions bien que la nouvelle allait se diffuser à toute vitesse, nous avons distribué un *flyer* dans tout le quartier. Nous avons également publié des messages sur les réseaux et sur le site de la commune, ainsi que dans le bulletin hebdomadaire d'information Brév'Infos, sans oublier le magazine municipal de novembre-décembre 2021 et répondu pour l'écriture de nombreux articles de

presse. Tout se passait alors bien, mais c'était la municipalité qui annonçait la nouvelle et qui a été chargée de l'expliquer à la population.

Au début de l'année 2022, nous avons constitué des groupes de travail, notamment avec l'association Aurore et le constructeur CISN, qui était chargé des travaux pour réhabiliter ce site et construire le Cada. C'est là que nous avons commencé à apercevoir quelques parents d'élèves et riverains qui contestaient un peu ce site, vu qu'il était à proximité de l'école. Ils ont créé le « Collectif pour la préservation de la Pierre attelée » et ont lancé une pétition, qui n'a fait que peu de bruit et dont le nombre de signatures n'a presque pas monté. Le permis de construire a été délivré à CISN le 10 janvier 2022. Le 7 février 2022, notre conseil municipal a validé à l'unanimité la vente du terrain à l'association Aurore. Le Collectif pour la préservation de la pierre attelée a déposé un recours gracieux contre le permis le 9 mars 2022, que nous avons rejeté le 22 mars. Il n'est pas allé plus loin et n'a pas déposé de recours auprès du tribunal administratif.

Bien sûr, les panneaux de chantier ont été régulièrement dégradés. En septembre 2022, les travaux ont débuté. Le 15 octobre 2022, une première manifestation, organisée par ce collectif, a réuni à peu près une quarantaine de personnes, dont la majorité provenait déjà de l'extérieur de la commune : à Saint-Brévin, il y a quand même relativement peu de personnes qui sont à l'extrême, et notamment l'extrême droite.

Très rapidement, ce collectif s'est aperçu que, avec quelques personnes, il n'allait pas faire bouger la mairie, d'autant que, je vous l'ai dit, le conseil municipal avait voté à l'unanimité. Le collectif a donc fait appel directement à l'extrême droite et à tous ses groupuscules. Le 11 décembre 2022, une nouvelle manifestation a réuni une centaine de personnes, avec toujours très peu de Brévinnois, devant la mairie. Il y avait également une contre-manifestation, pilotée par l'association brévinnoise qui s'était créée en 2016, justement pour aider les demandeurs d'asile. Cela a été assez bien géré par les forces de l'ordre, qui ont tout fait pour éviter que les deux groupes ne se rencontrent.

Lors de mes vœux à la population, j'ai rappelé que, même s'il ne s'agissait pas à l'origine d'un projet de la municipalité, mais que la vente du terrain avait été votée à l'unanimité, toute la municipalité soutenait le projet de Cada. C'est à partir de là que les problèmes ont commencé, avec différents articles sur les réseaux sociaux, des menaces et des intimidations. De nombreux articles ont été publiés sur un site intitulé « Riposte laïque », où nous étions mis en pâture en permanence, que ce soit moi, la directrice de l'école – elle était, en plus, une nouvelle directrice, ayant débuté à la rentrée de septembre – ou la présidente de l'association des parents d'élèves. Le tout avec des photos, bien entendu. Je ne vous dirai pas, ce matin, le détail de toutes les menaces et des différentes insultes.

Cela a continué. Nous avons alerté la gendarmerie, en leur demandant ce qui ce qu'ils pouvaient faire. La réponse, je vous la répéterai souvent, c'était toujours « la liberté d'expression » : donc, « on ne peut rien faire ». Quant aux manifestations, l'idée était que, puisqu'il y avait un projet un peu similaire à Callac contre lequel ils avaient gagné, à Saint-Brévin, ils allaient continuer à faire monter la pression.

J'ai reçu, à deux semaines d'intervalle, des tracts dans ma boîte aux lettres personnelle – pour bien montrer qu'ils savaient où j'habitais. Des tracts que je qualifierais d'« ignobles ». Je ne sais pas si vous vous souvenez, en 2004, un petit garçon, qui était dans une colonie à Saint-Brévin, avait été enlevé et retrouvé tué dans une mare à Guérande. Cela n'avait strictement rien à voir avec les migrants. Dans ce tract, j'avais la photo de ce petit

garçon, avec un rappel de l'histoire. En dessous il était marqué : « *Voilà ce qui risque de se passer à Saint Brévin avec 110 migrants* » La semaine suivante, la même chose, avec la photo d'une petite fille. C'était encore plus horrible, parce qu'ils mettaient la photo « avant » et « après », toujours avec ce même discours, alors que cela renvoyait à une histoire qui ne s'était même pas passée en France. Voilà le type de tracts que j'ai reçus. Bien entendu, on a transmis cela à la gendarmerie. Toujours la même réponse : « liberté d'expression ».

Le 23 janvier, j'ai envoyé un courrier au préfet pour lui dire tout ce qui se passait, particulièrement toutes ces menaces. J'avais notamment reçu celle-ci : « *ce ne sera pas une tarte à la crème, mais une tarte au plomb* » Mon courrier au préfet avait pour objet de demander un soutien de l'État parce qu'on se sentait, au niveau de la commune de Saint-Brévin, démunis, seuls. Le courrier est revenu sans réponse.

En février 2023, nous avons organisé, comme à chaque fois en début d'année, l'accueil des nouveaux Brévinos. Bien entendu, on a retrouvé quelques membres du collectif, qui harcelaient les personnes qui ressortaient, avec également la distribution d'un tract haineux. Les personnes qui ne souhaitaient pas prendre leur tract étaient insultées. Ils ont aussi distribué, à plusieurs reprises, des tracts sur le marché de Saint-Brévin. Et le pire : ils ont distribué, un jour, des tracts à l'entrée de l'école. Saint-Brévin est une commune très plate, où tout est fait pour faire du vélo. Nous avons donc beaucoup d'enfants qui se rendent à l'école, notamment en primaire, à vélo, sans toujours être accompagnés par leurs parents. Et ce collectif a distribué ses tracts, bien entendu aux parents qui accompagnaient les enfants, mais également aux enfants qui venaient seuls. En fait, les tracts étaient mis directement dans leur cartable. Nous l'avons signalé à la gendarmerie, qui était présente sur les lieux, mais qui ne les a pas empêchés de distribuer ce tract. Elle les a laissé faire.

Beaucoup de parents d'élèves se sont aussi sentis menacés puisque, par l'association de parents d'élèves, ils avaient récupéré les adresses mail des parents et ont harcelé, dans leur boîte mail, tous ceux qui ne les suivaient pas. Nous avons donc organisé, le 27 janvier, une réunion avec les parents d'élèves pour essayer de rassurer un peu tout le monde. Nous avons convoqué, à cette réunion, un lieutenant de gendarmerie, pour que les personnes se sentent rassurées et puissent lui poser toutes leurs questions. Mais la réponse était toujours la même : de toute façon cela ne sert à rien de déposer plainte, nous ne ferons rien, c'est la liberté d'expression. Le tract : liberté d'expression, on ne peut rien faire contre.

Le 7 février 2023, le conseil municipal a été envahi par les membres de ce collectif : encore une fois, très peu de Brévinos, surtout des personnes extérieures. Nous avons prévu de faire voter une motion pour condamner les menaces sur les différentes personnes, que ce soit les élus, les membres de l'association des parents d'élèves et la directrice de l'école. Cette motion a été, bien entendu, votée à l'unanimité. Pendant ce temps, toutes ces personnes assistaient à ce conseil municipal. Nous avons quand même prévenu la gendarmerie, en cas de coup de chaud, de façon à pouvoir les évacuer, mais je pense qu'ils n'attendaient qu'une chose : que je demande le huis clos. Comme ils n'ont fait aucun bruit, ils sont restés et ont assisté à toute la réunion du conseil municipal, je n'ai pas pu les évacuer.

Une autre réunion a été organisée trois jours après, le 10 février, avec le commandant de gendarmerie qui commande tout pays de Retz, notamment les gendarmeries importantes de Saint-Brévin et de Pornic. Nous avons également convié le sous-préfet à cette réunion, à laquelle j'étais avec ma première adjointe qui, elle aussi, avait pris pas mal de coups par Riposte laïque, et mon adjointe aux affaires scolaires, qui puisqu'elle s'occupait des écoles, avait aussi été confrontée à ce collectif. Lors de cette réunion, nous avons rappelé au

sous-préfet tout ce qui s'était passé. Et je peux vous assurer qu'on a été très surpris : le sous-préfet nous a tout simplement dit : « *Les menaces, vous savez, j'en ai tous les jours* » Le commandant de gendarmerie nous a dit que ce n'était pas grand-chose, simplement des menaces, de l'intimidation, et que cela ne servait à rien de déposer plainte. De toute façon, il ne pourrait rien faire : c'était la liberté d'expression.

On a toujours entendu ce leitmotiv de liberté d'expression, aussi bien par la gendarmerie que par le sous-préfet. Quand ils sont repartis de cette réunion, avec mes deux adjointes, nous étions un peu dépités, un peu choqués, en fin de compte, par ce que nous avons entendu. C'est alors là que nous nous sommes aperçus que nous nous retrouvions totalement démunis, seuls, abandonnés par les services de l'État, et que nous allions devoir continuer à affronter la montée en puissance de ce collectif. En fin de compte, il ne représentait même plus Saint-Brévin, mais toute l'extrême droite et ses groupuscules.

À la suite de cette réunion, le 15 février, j'ai envoyé un courrier à la procureure de la République pour dénoncer tous ces faits. Nous avons repris toute la liste, toutes les menaces, toutes les insultes, tout ce qui s'était passé. Nous avons aussi rappelé le manque de soutien de l'État. Nous n'avons reçu aucun courrier de retour de la procureure.

C'est important, toute cette chronologie, c'est peut-être un peu long, mais cela vous permet de voir comment cela s'est passé.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – C'est utile.

M. Yannick Morez. – Le 25 janvier 2023, dans l'après-midi, a été organisée, par le même collectif, une manifestation. Voici la manipulation : parmi ceux qui déclaraient la manifestation, très souvent, il y avait un Brévinois et deux autres personnes qui étaient en dehors de Saint-Brévin. 250 personnes sont venues et ont bloqué la ville, les commerces et ont causé des dégâts, puisque, bien entendu, qui dit manifestation d'extrême droite dit, en face, une ultragauche qui appelle à venir, tout simplement pour se taper dessus. On n'avait jamais vu ça à Saint-Brévin. Le matin, avait été organisée, par les associations qui soutiennent le projet, une contre-manifestation, qui avait réuni pratiquement 1 300 personnes. Elle avait eu lieu le matin pour éviter la confrontation avec les agressions de l'extrême droite et de l'ultragauche.

Le 18 mars avait lieu la cérémonie publique de commémoration de la catastrophe du Boivre. Saint-Brévin fait partie de la poche sud de Saint-Nazaire. Dans cette catastrophe, en 1945, une vingtaine de personnes sont décédées dans une explosion. Il y a donc un monument autour duquel on fait chaque année cette commémoration. Je suis à chaque fois présent à toutes ces cérémonies patriotiques, et les gendarmes sont prévenus. Ce 18 mars, après la cérémonie, il y avait un verre de l'amitié, justement, puisque ce n'est pas très loin, dans une salle de l'école de la Pierre attelée. Et je les ai vus arriver. Je me suis trouvé entouré par six ou sept membres de ce collectif, je ne pouvais même pas partir. Il y a eu des échanges. Durant l'entretien, ils m'ont demandé d'essayer de les aider à obtenir un rendez-vous avec le préfet. Je me suis donc engagé à le faire. À plusieurs reprises, certains m'ont demandé si je dormais bien et ils m'ont même raccompagné jusqu'à mon véhicule. C'était le 18 mars.

Le 22 mars, dans la nuit, entre 4 heures et demie et 5 heures du matin, j'ai été victime d'un attentat criminel. Un engin explosif a probablement été lancé ou mis entre mes deux véhicules, qui ont pris feu. L'incendie s'est propagé à mon domicile. Nous étions dans la maison. Heureusement, nous avons été réveillés par les bruits et par trois personnes qui

revenaient de leur travail chez Airbus à Saint-Nazaire. Voyant les flammes, elles ont appelé les pompiers, qui nous ont aidés à sortir de la maison, puisque tout était en train de brûler. Le jour de l'incendie, ce mercredi 22 mars, j'ai eu, bien entendu, plusieurs coups de fil. J'ai eu un coup de fil de la procureure, qui m'a appelé pour m'apporter son soutien. Elle n'avait toujours pas répondu au courrier précédent. J'ai eu un coup de téléphone de le sous-préfet, qui m'a aussi apporté son soutien. Et puis un appel téléphonique également du préfet des Pays de la Loire, Fabrice Rigoulet-Roze, qui était préfet depuis assez peu de temps, et qui m'a également apporté son soutien.

Deux jours plus tard, le vendredi, lors d'une interview avec la presse, j'ai essayé de dire ce manque de soutien de l'État. Seulement, j'ai été coupé par la presse, ce passage n'a pas été diffusé. De colère, j'ai donc envoyé un courrier à Olivier Véran. Il m'avait appelé le jour même, c'est le seul ministre à l'avoir fait. J'ai donc décidé de lui écrire, en envoyant une copie de mon courrier à Gerald Darmanin, au préfet, au sous-préfet et, également, au Président de la République. Deux jours après l'incendie, le sous-préfet est allé couper un ruban à Pornic. Pour ceux qui ne connaissent pas, pour aller à Pornic, quand on vient de Saint-Nazaire, on franchit la Loire par le pont, donc on traverse obligatoirement ma commune de Saint-Brévin. Cela aurait été moindre des choses, un peu d'humanité, qu'il s'arrête dans la commune pour me demander des nouvelles. Eh bien non, il ne s'est même pas arrêté, il est allé couper son ruban à Pornic.

J'ai alors reçu un courrier d'Olivier Véran qui ne répondait pas aux questions que je lui transmettais dans le mien. J'ai également reçu un courrier du Président de la République, Emmanuel Macron, qui m'assurait de son soutien. Mais, bien entendu, il ne répondait pas non plus aux questions de mon courrier, justement sur le fait qu'il n'y avait eu aucun soutien de l'État.

Le 4 avril 2023, j'ai également été auditionné par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la loi sur l'immigration. Cette audition avait été prévue avant l'incendie. Je me suis retrouvé en visioconférence avec le maire de Bélâbre, à qui on a aussi imposé un Cada, mais il a, lui, la chance d'avoir un soutien du sous-préfet et du préfet. On a pu discuter ensemble : il était surpris du fait que je n'avais vraiment aucune relation avec le préfet et le sous-préfet, alors que lui les avait pratiquement tous les jours au téléphone.

Début avril, on a reçu une lettre du maire de Fameck, un courrier officiel. C'était une lettre d'insultes : vous l'imaginez bien, j'ai trouvé cela un peu curieux, venant d'un collègue maire. Nous l'avons donc appelé : en fait, c'était tout simplement une usurpation d'identité. Quelqu'un de sa commune avait pris du papier à en-tête, avait recopié sa signature avec le cachet et une enveloppe de la commune, et cela m'avait été adressé. Bien entendu, il a déposé plainte aussitôt.

Le 7 avril, j'ai écrit au sous-préfet pour lui demander une protection renforcée, puisque sur les réseaux sociaux commençait à circuler l'organisation d'une nouvelle manifestation prévue pour le 29 avril. Vu ce qui s'était passé, je n'avais pas envie de subir de nouveau des violences. Le sous-préfet m'a répondu le 13 avril qu'il allait faire une évaluation des risques sur ma personne. Voilà la réponse que j'ai eue ! Et puis, pas de nouvelle. Il a donc fallu que je le relance par mail le 25 avril. Le sous-préfet, le 28 avril, donc la veille de cette manifestation, m'a répondu que l'évaluation des risques était toujours en cours. Elle l'est encore actuellement...

Le 7 avril, j'ai été invité au Pouliguen par notre ami Joël Guerriau, qui organisait une réunion sur les violences envers les élus, justement pour expliquer la situation et pour évoquer une nouvelle fois auprès du sous-préfet, qui était présent à cette réunion, le manque de soutien. Deux collègues maires étaient également présents, dont ma collègue maire de Vue, une commune à proximité de Saint Brévin, dont le jugement de son prédécesseur, qui la harcelait en permanence, a eu lieu en début de semaine – il a été condamné.

Pour cette manifestation du 29 avril, nous étions aperçus, sur les réseaux sociaux, qu'était appelée à manifester, comme ce que nous avons vu à Paris ces derniers jours, toute une formation néonazie de Rennes. Plus de 100 personnes devaient venir à Saint-Brévin. On annonçait également, bien entendu, la présence de toute l'ultragauche du pays de Retz et de la région nantaise, qui appelait aussi à manifester, tout simplement pour venir se taper dessus. Le 17 avril, j'ai fait un courrier au préfet en lui précisant toutes ces informations pour lui dire que la manifestation allait entraîner des troubles à l'ordre public et lui en demander l'interdiction. Pas de réponse.

Le 25 avril, nous avons fait une relance. La veille de la manifestation, le sous-préfet m'a envoyé un mail disant qu'il ne pouvait pas l'interdire pour des raisons juridiques. Je l'ai reçu le matin. L'après-midi, on découvrait que le préfet de Paris interdisait la manifestation autour du Stade de France. Deux poids, deux mesures. Même s'il y a eu un recours s'agissant de la manifestation francilienne, nôtre préfet ne pouvait pas l'interdire juridiquement. Quelques jours après la manifestation, j'ai bien sûr renvoyé un courrier au préfet lui disant ce qui s'était passé. Nous l'avions averti. C'était le week-end de trois jours du 1^{er} mai.

La ville de Saint-Brévin et ses commerces ont subi des dégradations. On est une station balnéaire, beaucoup de monde s'y promène, et un grand nombre de nos commerces de centre-ville ont été obligés de fermer pratiquement toute la journée. Les dégradations, cela a également fait peur à beaucoup de Brévinois : dans une petite commune normalement tranquille, quand vous voyez arriver 100 jeunes cagoulés et tout de noir vêtus dans le centre-ville, vous rebroussez chemin. Une voiture et des poubelles ont brûlé, il y a eu pas mal de dégâts. Dans ce courrier, j'indiquais donc également au préfet qu'on allait répertorier toutes ces dégradations, et qu'on allait lui envoyer la facture. Nous savions très bien qu'il n'y participerait pas, mais c'était purement symbolique. On allait également faire chiffrer le manque à gagner par nos commerçants qui ont été obligés de fermer. Bien entendu, je n'ai reçu à ce jour aucune réponse à ce courrier. Il n'y a même pas eu d'arrestation, que ce soit d'un côté ou de l'autre, de l'ultradroite ou de l'ultragauche, rien. Ces manifestants sont repartis tranquillement chez eux après avoir cassé.

J'ai eu le rapport de la gendarmerie : 98 grenades lacrymogènes ont quand même été lancées. Dans une petite ville comme la mienne, cela paraît phénoménal. J'ai écrit, le 30 avril, au préfet pour lui dire son absence de soutien et lui demander le remboursement de tous ces dégâts.

Voyant cela, j'ai eu une longue discussion avec ma famille. Vous imaginez que c'est très difficile de continuer à vivre ça. Il y a deux semaines, lors du week-end du 8 mai, mon fils, qui habite Paris, est venu passer trois jours à Saint-Brévin. Nous étions à la terrasse d'un café le dimanche midi, donc en public. Une personne de ce collectif, qui avait bien entendu des idées d'extrême droite, s'est dirigée vers moi. Je l'avais vu arriver, mais j'avais tourné la tête pour ne pas le fixer du regard. Il est venu directement vers nous en m'insultant, en me disant : « *t'as pas fini de foutre le bazar à Saint-Brévin avec tes migrants ?* ». Tout en

continuant à m'insulter, il a essayé de faire croire à tout le monde que c'était moi-même qui avais mis l'incendie à mes deux véhicules et à ma maison. Il a fini par partir.

J'ai donc relaté cet épisode à la presse pour expliquer pourquoi on ne voulait plus vivre ça. Ma femme ne veut pas non plus rencontrer ce genre de personne. C'est donc la raison pour laquelle j'ai décidé de démissionner de ma fonction d'élu et de quitter cette ville, qui m'avait accueilli il y a trente-deux ans.

J'ai envoyé ma démission au préfet le mardi qui a suivi. Il m'a appelé le lendemain. Nous avons discuté. Je lui ai dit que je n'avais pas senti le soutien de l'État, sa réponse a été que si, il m'avait soutenu. Lorsqu'il y a eu des manifestations, il avait tout fait, avec trois compagnies républicaines de sécurité (CRS) pour éviter les dégâts. Il avait envoyé également un sous-préfet d'astreinte, et la procureure était présente sur site. « *J'ai agi* » : voilà sa réponse.

Le préfet a écrit dans la presse qu'il m'avait eu régulièrement au téléphone... Il faut savoir que ce jour-là, après que j'ai remis ma démission, c'était la deuxième fois que je l'avais au téléphone. La première était le jour de l'incendie. Quant au le sous-préfet, je l'ai eu au téléphone, comme je vous l'ai dit, le jour de l'incendie. Depuis, plus jamais.

Voilà la chronologie de tout ce qui est arrivé. C'est pour cette raison que le manque de soutien de l'État que j'ai évoqué est flagrant. Surtout, quand je vois tous les messages de soutien que j'ai reçus.

Il y a quand même des Cada qui s'implantent un peu partout. Je m'aperçois que mes collègues maires ont des relations importantes avec les préfets et les sous-préfets, qui viennent faire des réunions publiques pour expliquer ce que c'est qu'un Cada à la population. Alors que nous, nous n'avons pas eu ce genre de choses.

Un autre fait également désolant : vous avez dû voir la communication du préfet après ma démission. Je ne m'attendais pas à ce que cela fasse de tels remous. Quand il dit qu'il a organisé des réunions publiques... De la part d'un préfet, mentir effrontément en public, c'est quand même important. Il représente l'État. Il sait très bien qu'il n'a pas organisé de réunions publiques, on a toutes les preuves. Il suffit de lui demander la date, il ne pourra pas en fournir. Il n'en a pas fait.

Donc voilà, résumée chronologiquement, toute mon histoire à Saint-Brévin. Ce qui est amusant, parce que je pense qu'il y a dû y avoir des retombées, c'est que certains ont dû se faire taper sur les doigts. Je vous ai raconté l'histoire avec ma famille, il y a deux semaines, et je l'ai raconté à la presse pour expliquer pourquoi je souhaitais quitter la commune. La gendarmerie m'a appelé en disant que je n'avais pas déposé de plainte... J'ai donc porté plainte. Ces jours-ci, ils ont même entendu ma femme, qui était présente hier également, et qui a porté plainte. Et je me suis aperçu, en allant signer ma plainte hier à la gendarmerie, qu'ils étaient en train de travailler sur les tracts haineux. D'un seul coup, maintenant, on peut faire quelque chose...

C'est aussi le cas pour le directeur de publication du site « Riposte laïque ». Quand on le leur avait dit, on nous avait répondu que c'était un site, qu'on ne pouvait rien faire. On a appris qu'ils étaient en train de monter tout un dossier pour le transmettre au procureur. Sur d'autres choses également, notamment sur les tracts que j'ai reçus, c'est pareil, ils sont en train de monter tout un dossier. C'est curieux... Des mois après, il a fallu qu'il

arrive quelque chose pour que, d'un seul coup, on prenne conscience que rien n'avait été fait et que la liberté d'expression avait ses limites. Maintenant, cela bouge, mais un peu trop tard, je pense. (*Mmes et MM. les sénateurs applaudissent*)

M. Mathieu Darnaud, rapporteur de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France. – Je vous apporte à mon tour mon soutien et vous remercie de votre propos, poignant et désarçonnant. Ce sujet, la confrontation des élus à la violence, est au cœur des travaux de notre mission d'information. Nous imaginons ce que vous avez dû revivre en nous relatant ces faits.

Vous avez fait état de l'ensemble de vos saisines des autorités de l'État, préfet et sous-préfet. Ce n'est que récemment que la gendarmerie vous a invité à porter plainte. Aviez-vous déposé une main courante ? Était-ce le cas d'autres élus municipaux ?

Vous avez aussi mentionné une confrontation directe entre les habitants de votre commune et des membres du collectif, qui vous ont interpellés. Y a-t-il eu un contact avec le préfet à la suite de cet épisode ? L'État a-t-il cherché à entrer en contact avec ces personnes, notamment pour expliquer les raisons de la décision relative au Cada ?

Enfin, au-delà des témoignages de sympathie et de soutien, avez-vous fait une demande de soutien psychologique ? En avez-vous ressenti le besoin, notamment face au sentiment de solitude ?

M. Jean-François Rapin. – Bravo pour votre expression des choses, dans le calme, alors qu'on ressent en vous une émotion très forte, celle de quelqu'un qui a été bafoué. Vous exercez une noble profession, qui se raréfie parfois. En tant que confrère médecin, quel a été le ressenti de votre patientèle ?

Ensuite, je me souviens d'une question de Laurence Garnier, en séance publique, sur votre problème particulier : en avez-vous eu un retour ? Votre député, élu de la majorité, est-il intervenu sur ce sujet ? On peut s'étonner qu'il n'y ait pas eu un soutien plus fort.

Je constate, en tout cas, que nous sommes face au tonneau des Danaïdes à tous les niveaux : sécurité, probité, justice. Vous n'avez eu aucune réponse, et le château de cartes s'est écroulé avec votre démission.

M. Philippe Bas. – Je suis profondément indigné par les défaillances qui émaillent votre chronologie méthodique, d'autant plus que voilà maintenant cinq ans, après la mort brutale du maire de Signes, Jean-Mathieu Michel, notre consultation auprès des maires de France a révélé l'ampleur du phénomène, à la suite de laquelle nous avons formulé des recommandations dont certaines ont été reprises dans la loi.

La démocratie repose sur le fait que tout citoyen puisse devenir maire. Cependant, il n'y a pas d'école des maires. Nous demandons donc que, à chaque menace, insulte ou agression, soit immédiatement créée une cellule de crise pilotée par le préfet, demandant elle-même les poursuites pénales, afin que le maire ne soit pas seul. Les préfets et les procureurs de la République avaient reçu, à l'époque, des instructions ministérielles. Or nous constatons que nous restons à la situation antérieure. Ce n'aurait pas dû être à vous de prendre des initiatives, d'autant que l'État était concerné au premier chef, avec la création d'un Cada. C'est scandaleux de bout en bout.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – J’ai entre les mains les deux courriers de réponse du garde des Sceaux et du ministre de l’Intérieur, datés du 7 avril et du 6 mai 2021. Ces engagements sont manifestement non tenus.

M. Loïc Hervé. – Nous sommes stupéfaits. Il y a une dizaine d’années, là aussi pour la mise en place d’un Cada, je m’étais retrouvé dans une situation similaire, et j’avais bénéficié d’un soutien bien plus important du préfet et de la gendarmerie face à une situation qui mettait ma famille en danger.

Au-delà du manque de soutien, la non-association d’une ville comme la vôtre aux décisions touchant à l’accueil des demandeurs d’asile ne vous place-t-elle pas dans le mauvais rôle ? Cela vaut pour cette politique comme pour d’autres. Les lois reposent sur des êtres humains chargés de les appliquer : il faut un bouleversement de l’administration déconcentrée de l’État.

Enfin, j’ai une dernière question : votre décision est-elle irréversible ?

M. Patrick Kanner. – Vous êtes devenu un symbole défendu, à juste titre, par tous les maires de France. La foudre est tombée sur vous, la même que beaucoup de maires cherchent aujourd’hui à éviter. Représentant de vos concitoyens, vous êtes aussi, en tant que maire, un agent de l’État.

J’ai été choqué de lire, ce matin, que le préfet devait s’opposer à votre décision dans l’attente de votre rendez-vous de ce soir avec Mme la Première ministre. Je ne sais pas quels arguments de sa part pourraient vous convaincre de revenir sur votre décision, mais cela illustre la rupture de confiance entre le Gouvernement et les élus locaux. Avec le recul, quel message, en tant que représentants de la nation, pouvons-nous faire passer à l’exécutif ?

Je poserai une question à Mme la Première ministre sur votre situation cet après-midi, pour lui demander si elle a conscience de la situation. Dans mon département du Nord, le nombre d’élus locaux faisant part de leurs ras-le-bol est terrifiant et dangereux pour notre démocratie.

M. Hussein Bourgi. – Je souhaite exprimer trois sentiments. Tout d’abord, je vous remercie de votre présence et de votre témoignage, malgré l’épreuve que vous traversez avec votre famille, qui nous révolte. Ensuite, je me fais le porte-parole des maires de l’Hérault, qui vous apportent leur soutien et ne me parlent que de vous depuis quelques semaines. Enfin, nous sommes indignés par l’inaction de l’État : vous avez été victime d’une somme de lâcheté.

La Première ministre va vous recevoir : elle vous demandera sans doute de revenir sur votre démission. Je lui suggérerais d’abord deux annonces : vous présenter des excuses et limoger les hauts fonctionnaires censés représenter l’État dans votre département. La somme de leurs défaillances frise l’incompétence. On ne peut laisser des élus et des habitants livrés à de tels représentants.

Enfin, quelle est la nature du soutien de la part d’élus, nationaux ou locaux, dont vous avez bénéficié depuis l’annonce de la création du Cada à celle de votre démission ?

Mme Françoise Gatel. – Je veux vous dire mon admiration pour la manière dont vous vous adressez à nous, avec une sincérité et un sens des responsabilités qui nous impressionnent. Vous nous décrivez la tragédie de dérapages incontrôlés vous amenant à

quitter la ville que vous servez. Nous vivons la conséquence de la faillite d'une chaîne de responsabilité, de l'abandon de l'État qui ordonne, mais laisse le maire exécuter seul.

Nous vous devons sans doute la prise de conscience que, partout, l'État doit être à vos côtés, car vous incarnez les valeurs de la République. La preuve, vous êtes transformé en bouc émissaire de la violence et de l'abandon de l'État.

Mme Cécile Cukierman. – À mon tour, je vous apporte notre soutien, mais vous dis aussi ma stupéfaction à l'écoute de votre témoignage. Sans que cela ne change rien à ce que vous avez subi, cela ne se passe pas heureusement toujours ainsi dans d'autres départements, sans quoi bien plus de 1 000 maires auraient déjà démissionné depuis le début du mandat. Nous prenons conscience, avec votre témoignage, d'une défaillance en cascade qui nous interpelle fortement. *In fine*, votre vie, celle de votre famille, ne connaît pas une fin dramatique, mais tout est imaginable.

Sans polémiquer, n'y a-t-il pas eu une sous-estimation des menaces à votre égard ? Ce n'était pas le fait de quelques individus. Dans votre cas, il y avait bien une organisation et une mobilisation de l'extrême droite à votre encontre. Chaque situation est unique, mais les cas se multiplient. Quand il n'y aura plus de maire, la démocratie sera à terre.

M. Jean-Michel Arnaud. – Je crains que votre situation ne soit pas isolée. Nous recevons régulièrement des témoignages, liés à des projets spécifiques ou à une ambiance générale, dans ce pays, d'attenter aux figures d'autorité et à leurs familles. J'ai une pensée pour celle du Président de la République : ce qui est arrivé aujourd'hui est dans un contexte différent, mais de même nature.

Comment la République fait-elle face à votre situation ? Il y a dix ans, avec l'association départementale des maires des Hautes-Alpes, nous avons créé une assistance juridique, et nous sommes l'une des premières à avoir conventionné avec un psychologue pour accompagner les maires, sur ce plan. Quand le maire lâche, c'est souvent pour protéger sa famille, qui elle n'a pas choisi l'engagement de l' élu.

S'agit-il, selon vous, d'une chaîne de défaillance individuelle, ou un déficit de la réponse institutionnelle ?

Enfin, vous avez subi du harcèlement sur les réseaux sociaux de la part de groupes organisés. Qu'en pensez-vous ? Bien souvent, nous sommes à portée de connexion de tout ce qui fait que la petite République qu'est la commune est bafouée. Il faut une réponse forte au harcèlement.

M. Joël Guerriau. – Le 7 avril, lorsque j'avais organisé cette réunion autour de la violence faite aux élus, presque une cinquantaine, pour la plupart des maires, étaient présents. Cher Yannick Morez, votre présentation du tract que vous avez décrit tout à l'heure m'avait marquée : elle était le témoignage d'une violence extrême touchant nos proches. Or, c'est lorsque ceux-ci sont touchés que nous sommes amenés à une décision telle que la vôtre. Elle est difficilement réversible, car on ne peut, par son engagement, mettre sa famille en danger.

Je ne comprends pas l'absence de réaction des forces de l'ordre face à des menaces odieuses et inacceptables. Comment vos proches l'ont-ils vécue ?

Mme Catherine Belrhiti. – Je vous remercie et vous félicite pour votre courage : vous dénoncez le sentiment, devenu général chez les maires, de l'abandon de l'État. Dans

mon département de la Moselle, face à une dizaine de cas similaires, la réponse de la justice est très légère. Vous souhaitez une prise réelle de conscience de l'État : j'espère que cela servira.

Le 13 avril dernier, quand je l'ai interpellée, la ministre Dominique Faure m'annonçait des mesures, mais je crois que rien n'a été fait. Cela renvoie à l'incapacité chronique de réaffirmer l'autorité dans notre pays.

La justice a-t-elle des réponses à la hauteur contre ces agresseurs ?

M. Éric Kerrouche. – Vous êtes devenu un symbole, presque à votre insu. Votre situation est difficile.

Il y a plusieurs problèmes dans votre cas, avec la recrudescence des actions de l'extrême droite et de l'ultradroite en France, à Callac, à Lille, avec le bar La Citadelle, ou encore à Lyon. Peut-on avoir trop de complaisance politique ? Ne faut-il pas réagir à ces exactions qui remettent en cause la démocratie locale, comme chez vous ?

Ensuite, cette protestation extrémiste s'est incarnée contre vous et votre équipe. Nous en arrivons à la protection et au statut des élus, pour qu'ils ne soient pas seuls face à ces situations. C'est précisément l'histoire de la solitude que vous avez décrite par rapport à un État qui n'a pas répondu comme il aurait dû le faire.

Selon vous, quelle réponse a manqué ? De quoi auriez-vous eu besoin pour affronter cette situation avant qu'elle ne déborde sur votre vie privée et votre famille ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce que vous avez décrit est bien plus éloquent que de grandes déclarations, parce que nous avons vu votre vécu. Mais notre soutien n'a de sens que si les choses changent. À la mort du maire de Signes, nous disions : « Plus jamais ça ! » Que s'est-il passé ?

On ne traite pas les dossiers à cause d'une routine, entre la crise des « gilets jaunes », les manifestations contre les retraites, *etc...* Or face à la question du droit d'asile, honneur de la République, un racisme banal se développe très rapidement, honte pour la France. Il faut un changement de cap pour que le moindre fait soit traité, plutôt qu'un empilement des dossiers. Il aurait fallu un coup d'arrêt.

À cet égard, j'ai été frappé quand, à l'Assemblée nationale, presque tout le monde s'est levé pour vous applaudir : certains sont restés assis face à la violence faite à un maire qui applique la loi de la République, qui est d'accueillir ceux qui sont persécutés.

Cela n'aura de sens que si cette République connaît un sursaut pour agir dès le premier tract, le premier papier. Comment l'incendie n'a-t-il pas suscité de réaction plus forte ? Notre soutien est le devoir de demander le changement.

Mme Valérie Boyer. – Je vous dis à mon tour tout mon soutien. À peine élue sénatrice, j'ai entendu un ministre proposer le hashtag #BalanceTonMaire, ce qui a créé un climat particulièrement délétère.

Nous avons tous été confrontés à la violence dans nos fonctions : nous assistons à la contestation de tout ce qui ressemble à une figure d'autorité ou de réussite, pour faire plier la République. Il y a quelques semaines, sur l'initiative du président de l'association des

maires et de la présidente du département des Bouches-du-Rhône, nous avons réuni tous les maires et les parlementaires du département, mais aussi les représentants de l'État. De nombreux maires y ont évoqué la question des violences : ils ont été incités à porter plainte. Or vous êtes devenu le symbole des défaillances de la République, mais aussi du courage des élus.

Pensez-vous que l'inaction est liée à l'affaïssement de la réponse publique et des services publics ? Que faudrait-il pour assurer une réponse effective et efficace ?

M. Yannick Morez. – Oui, certaines personnes ont réussi à porter plainte, notamment la directrice de l'école et la présidente de l'association des parents d'élèves. En fait, on leur a demandé à tout prix de le faire parce qu'elles ne se sont pas des élues, et qu'elles devaient assumer leur rôle de directrice d'école et à l'association des parents d'élèves. Je dirais donc qu'on les a aidées, et leur plainte a été enregistrée.

Tout à l'heure j'ai dit que le collectif m'avait demandé à tout prix de les aider pour obtenir un rendez-vous avec le préfet. Il a fallu que je le relance plusieurs fois, parce qu'il n'y avait pas de suite. La veille de la dernière manifestation, j'ai reçu un mail m'informant qu'ils avaient été reçus quelques jours auparavant par le secrétaire général de la préfecture.

Vous m'avez posé plusieurs questions sur l'aspect psychologique. J'ai beaucoup de chance, car je n'ai pas du tout un tempérament anxieux. Je subis les attaques, les menaces ou les insultes sans problème. Mais là, quand même, j'ai pris un coup sur la tête, le jour où c'est arrivé. Le matin même, je me demandais si ce n'était pas un cauchemar. Quand je me suis retrouvé, à 5 heures, du matin avec mon épouse, en train de voir mes voitures et ma maison brûler... On se sent complètement démuné. En plus, à cette heure-là, les pompiers ne mettent pas de sirène pour éviter les nuisances. Je peux vous assurer qu'on trouve le temps vraiment très long.

Le soutien psychologique, je pense qu'il peut être utile. J'ai vu, au sein même de mon équipe, que cela n'a pas été facile pour tous les élus. J'ai la chance d'avoir une équipe très soudée, mais il y en a un certain nombre à qui cela faisait peur, qui ne le vivaient pas très bien. Donc j'étais là pour essayer de leur remonter le moral et de maintenir toute l'équipe. Je pense que cela aurait été plus difficile pour certaines personnes. Probablement, des maires auraient démissionné avant. Un soutien psychologique peut être proposé pour essayer de pallier ces difficultés.

Ma patientèle a été un soutien total. Bien entendu, je ne pouvais pas tout raconter : vu le manque de médecins, même dans les communes comme la mienne, on n'a pas le temps de discuter trop longtemps avec les patients. Mais il y avait quand même un soutien important, notamment au niveau de ce projet de Cada, puisque tous les Brévenoises, mes patients aussi donc, ont vécu ces manifestations. En fin de compte, ceux qui y étaient opposés étaient vraiment une toute petite minorité, quelques personnes, puisque tous ceux qui manifestaient venaient hors de la commune. Lorsque la contre-manifestation a été organisée, beaucoup de Brévenoises, dont certains de mes patients, y ont participé. De ce côté-là, il n'y avait pas de difficulté.

Vous m'avez posé une question importante sur le soutien ou non du député, mon prédécesseur. En 2017, c'est lui qui m'avait demandé de prendre la suite. On a eu quelques

petits différends sur la commune, et en 2020, quand j'ai décidé de me représenter, il s'est inscrit sur une liste opposée. C'était son droit, bien entendu.

Le jour de l'incendie, il ne m'a pas appelé. J'ai eu droit au communiqué officiel qu'il a mis sur les réseaux. Mon prédécesseur était pharmacien à Saint-Brévin. Pendant trente-deux ans, en exerçant, j'ai eu des relations régulières avec lui jusqu'à ce qu'il arrête sa profession de pharmacien. J'achetais mes fournitures médicales dans sa pharmacie. Là, le côté humain, je ne l'ai pas vu. Il y a deux ou trois semaines, nous avons inauguré un nouvel établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) dans ma commune. Le directeur du département a pris de mes nouvelles, le vice-président du département aussi. M. le député, qui était présent et que je n'avais pas vu depuis longtemps, ne m'a même pas demandé de nouvelles. Depuis, pas un mot. Je sais qu'il est intervenu hier lors des questions d'actualité à l'Assemblée, mais bon... Je n'en dirai pas plus.

Ma décision est-elle irréversible ? Vous savez, depuis le 22 mars dernier, j'ai pris le temps de réfléchir, avec mon épouse et mes enfants, même si ces derniers ne vivent plus à la maison, de façon à ne pas prendre une décision trop rapide. Maintenant, mes enfants me disent de tout arrêter, ma femme ne veut plus rester à Saint-Brévin puisque, pour l'instant, l'auteur des faits n'est toujours pas arrêté. Elle me dit que, quand elle fait les courses, elle le croise peut-être. Ajoutez à cela ce qui s'est passé le week-end dernier, ma décision est prise et je ne reviendrai pas en arrière. J'avais un autre projet, que nous avons construit avec mon épouse, mais que nous avons prévu de réaliser en 2026, puisque j'avais déjà décidé de ne pas me représenter à l'issue de mon troisième mandat. Ce projet, nous allons l'avancer et nous allons pouvoir en profiter.

Concernant les messages à faire passer à l'exécutif, quand j'ai eu le préfet au téléphone le jour de ma démission, je lui ai parlé du manque de soutien et de l'isolement que nous avons ressentis. C'est la raison pour laquelle j'avais évoqué dans mon communiqué le manque de soutien de l'État. Ce que je lui ai dit c'est qu'il y a sûrement des choses à faire. Quand il a été nommé préfet, il aurait peut-être pu organiser, à l'échelle de la Loire-Atlantique, une réunion pour se présenter et rencontrer les différents maires. Je sais bien qu'il ne peut pas se rendre dans toutes les communes, mais vu ce qu'on subissait, il aurait pu faire en sorte qu'on ait plus de relations, ne serait-ce que par des coups de téléphone et des courriers. Il y avait probablement un gros problème de communication entre le sous-préfet, le préfet et les collectivités territoriales, alors que dans d'autres départements, ce n'est pas du tout le cas. Dans d'autres départements, il y a une vraie relation entre les maires et le préfet, surtout qu'on a souvent entendu dire que le couple important, c'était le couple préfet-maire. Le couple préfet-maire, là, on ne peut pas vraiment dire que je l'ai connu.

Si j'ai décidé d'aller jusqu'au bout et de venir devant vous ce matin, c'est parce que je n'ai pas envie que cela se reproduise. Je n'ai pas envie non plus que les autres maires qui m'ont adressé des messages et qui subissent eux aussi des violences verbales ou physiques vivent la même chose. Je crois qu'il faut que cela change. On s'aperçoit que malgré les différentes propositions de loi en lien avec ce sujet, rien n'a bougé.

Mon souhait, puisque certains ont dit que j'étais devenu un symbole, ce serait de terminer cette carrière politique en essayant d'avoir fait quelque chose et d'avoir fait bouger les lignes pour l'avenir et notamment pour les élus car on s'aperçoit quand même que les contraintes qui pèsent sur eux sont de plus en plus importantes. Qui est en contact avec les concitoyens ? C'est le maire qui est en première ligne et c'est lui qui doit défendre à tout prix les décisions de l'État. On sait très bien que ce n'est pas simple. Au tout début de mon

intervention, j'ai cité le ZAN, je pense que cela va être difficile d'annoncer à certains citoyens que leur terrain n'est plus constructible et qu'on ne peut plus rien y faire.

Dans différents projets de l'État, est ce qu'il y a de la communication ? Pas forcément. Avec mon collègue Jean-Michel Brard, le maire de Pornic, nous avons organisé une conférence de presse parce que nos riverains nous disaient : « *Arrêtez de bétonner, arrêtez de bétonner dans les centres villes !* », pour essayer d'expliquer justement à nos concitoyens que nous appliquons la loi. Au niveau de mon bulletin municipal, il y a aussi un dossier pour essayer d'expliquer les décisions, pour éviter d'être harcelé ou critiqué en permanence. Mais c'est vrai, il y a peut-être un manque de communication de la part de l'exécutif pour faire comprendre à nos concitoyens que ce n'est pas le maire qui est responsable, que lui malheureusement est obligé de subir, de faire appliquer la loi et d'essayer de faire comprendre ces différents messages auprès des concitoyens.

S'agissant du soutien des élus, puisque je suis également président de l'intercommunalité, nous sommes relativement soudés et tous mes collègues maires étaient avec nous. Vous avez dû entendre parler de la zone à défendre (ZAD) du Carnet. Cela concerne encore une fois un projet de l'État ; douze sites qui étaient prêts pour accueillir des projets industriels, dont un dans notre intercommunalité. Cette ZAD s'est installée, ce qui a entraîné des nuisances pour nos concitoyens qui habitaient à proximité. Nous n'arrivions pas à obtenir de rendez-vous avec Didier Martin, le prédécesseur de l'actuel préfet, pour connaître la date d'évacuation de cette ZAD. Nous avons donc décidé un jour - les six maires, la sénatrice Laurence Garnier et la conseillère départementale -, de nous rendre à la préfecture à Nantes avec nos écharpes, pour obtenir un rendez-vous avec le préfet. Nous n'avons pas obtenu gain de cause et on nous a envoyé la police, pour manifestation non-déclarée. Nous sommes rentrés dans nos territoires et avons appris l'après-midi par la presse que nous serions reçus par le préfet. Nous avons eu ce rendez-vous deux semaines après.

Encore une fois, même si cela n'avait rien à voir avec le CADA, cela montre bien qu'il y avait quand même un décalage entre les élus locaux et l'État. Pour six maires, une sénatrice et une conseillère départementale, envoyer la police pour manifestation non déclarée !

Concernant la sous-estimation des menaces, le sous-préfet et le commandant de gendarmerie nous ont dit, lorsque nous les avons reçus, mes deux adjointes et moi : « *les menaces, c'est rien, nous aussi nous recevons des menaces* ». Nous leur avons pourtant rappelé que l'affaire Samuel Paty avait commencé par des menaces sur les réseaux sociaux ; nous avons bien vu à quoi cela a abouti. Le sous-préfet nous a indiqué que cela n'avait rien à voir. Nous avons vraiment eu l'impression de ne jamais avoir été entendus, de ne jamais avoir été pris au sérieux.

Les réseaux sociaux, c'est une véritable catastrophe, il va falloir agir. On assiste à un déchaînement de haine : certaines personnes utilisent de faux profils et attisent la haine en permanence. On se trouve totalement démunis. Bien sûr, quand ces commentaires apparaissent sur le site de la commune, on peut les enlever, mais lorsqu'il s'agit de groupes sur les réseaux sociaux, on ne peut rien faire. Cette haine et cette violence sur les réseaux sociaux sont incroyables. Une réflexion doit être menée pour bloquer ce phénomène. J'ai l'impression que ce déchaînement de haine se diffuse au niveau de la population. Certaines personnes peuvent être amenées à passer à l'acte.

Nous n'avons pas obtenu de réponse à nos multiples tentatives formulées auprès du procureur de la République, même si celle-ci m'a appelé le jour de l'incendie. La semaine suivante, elle a préféré appeler mon directeur de cabinet pour lui annoncer qu'elle ouvrirait une information judiciaire sur les menaces proférées à mon encontre, alors qu'elle n'avait pas répondu au premier courrier dans lequel nous avons listé toutes ces menaces. Donc là aussi, il y a un décalage important entre les élus et la justice.

Ceux qui sont condamnés s'en sortent bien ; cela ne les empêche donc pas de recommencer, sans compter toutes les plaintes qui sont classées sans suite. Il faut sûrement agir pour bien montrer qu'on ne peut pas faire n'importe quoi, qu'on ne peut pas insulter ou agresser verbalement ou physiquement les élus qui sont là pour faire appliquer les lois.

L'inaction publique, je crois que je l'ai démontrée. Je n'y reviens pas.

Si j'ai décidé d'aller jusqu'au bout, c'est que j'espère que les choses bougeront. Je rencontre d'ailleurs ce soir la Première ministre, Élisabeth Borne, accompagnée de Dominique Faure, ministre déléguée chargée des relations avec les collectivités territoriales et de la ruralité. Au niveau des collectivités, des actions importantes doivent être menées pour les communes et pour les élus en général. Nous ne pouvons pas continuer comme cela.

Le taux d'abstention a fortement augmenté lors des dernières élections municipales de 2020. Beaucoup de petites communes n'ont pu présenter qu'une liste. Dans la commune de Corsept en Loire-Atlantique, près de Saint-Brévin, la liste a été déposée au dernier moment. Que va-t-il se passer en 2026 ? Avoir le choix entre plusieurs listes, c'est la garantie d'avoir un débat démocratique et des échanges. J'ai bien peur qu'en 2026, dans certaines petites communes, nous n'ayons pas de liste. Il va falloir prendre en compte cette non-participation et ce non-engagement des citoyens qui craignent parfois les conséquences d'un engagement politique. Nous devons les rassurer et ne pas leur montrer que le côté négatif des fonctions.

J'ai essayé de répondre à toutes les questions. Je vous remercie de m'avoir écouté, c'était très important pour moi d'être présent ce matin pour essayer de faire passer un message.

M. François-Noël Buffet, président.- Dans ce climat général de violences et d'intimidations, il y a une urgence à agir pour les élus locaux. Je tenais également à vous informer que dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2017, nous entendrons bientôt le garde des Sceaux. Cette audition sera l'occasion de revenir sur les relations entre la justice et les élus locaux. Nous souhaitons poursuivre notre travail pour comprendre ce qui s'est passé et mènerons pour cela de nouvelles auditions dans les prochaines semaines.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 13 h 05.

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

Mardi 2 mai 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Audition de M. Olivier Véran, ancien ministre des Solidarités et de la Santé

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous poursuivons cet après-midi les travaux de notre commission d'enquête par l'audition de M. Olivier Véran, en sa qualité d'ancien ministre des Solidarités et de la Santé. Je vous remercie, Monsieur le Ministre, de vous être mobilisé.

Notre but aujourd'hui n'est pas de revenir sur votre action pour faire face à la pandémie mais de regarder « par-delà les vagues », pour reprendre le titre du récit que vous avez consacré à la gestion de la crise de la covid. Nous savons tous que celle-ci a largement fait passer les autres impératifs de santé au second plan. Nous avons néanmoins souhaité vous entendre à double titre. D'abord parce que si la pandémie a grandement contribué à l'aggravation des ruptures d'approvisionnement en médicaments, celles-ci ne datent pas de la propagation du SARS-CoV-2. Votre prédécesseure avait établi une feuille de route 2019-2022 pour « *lutter contre les pénuries et améliorer la disponibilité des médicaments en France* ». Celle-ci comportait 28 actions, ordonnées selon quatre axes : tout d'abord, promouvoir la transparence et la qualité de l'information afin de rétablir la confiance et la fluidité entre tous les acteurs du professionnel de santé au patient ; ensuite, lutter contre les pénuries de médicaments par des nouvelles actions de prévention et de gestion sur l'ensemble du circuit du médicament ; en troisième lieu, renforcer la coordination nationale et la coopération européenne pour mieux prévenir les pénuries de médicaments et enfin mettre en place une nouvelle gouvernance nationale. Nous pourrions revenir sur ces quatre axes qui restent d'actualité.

Je pense que nous serons tous d'accord pour considérer que le contexte sanitaire, de début 2020 à fin 2022, ne pouvait que bouleverser les perspectives de réalisation de ces objectifs. Pour autant, toutes les actions n'ont pas été laissées de côté et des dispositions législatives comme réglementaires sont intervenues pendant que vous étiez en charge de la santé au Gouvernement. Nous serons évidemment attentifs au bilan que vous en dressez aujourd'hui.

Par ailleurs, si elle ne constitue pas notre principale cible, l'étude de la gestion de la pandémie n'est pas sans lien avec la lutte contre les pénuries – je pense par exemple, au début de la crise, à la question des stocks de masques, en particulier de leur date de péremption. L'idée d'étendre la date de péremption des médicaments en rupture a été évoquée par plusieurs des personnes que nous avons auditionnées et, aux États-Unis, la FDA (*Food and Drug Administration*) a formulé des propositions dans le même sens. Un autre volet porte sur la gestion en urgence de la pénurie des médicaments anesthésiques, comme le propofol ou les curares, que vous avez eus à gérer. Vous pourrez témoigner de la façon dont vous avez vécu cette période très particulière qui a conduit à mettre en œuvre un certain nombre de

mesures exceptionnelles pour répondre à la pénurie de produits dont l'usage a connu un pic inhabituel.

Je voudrais également vous interroger sur la gestion européenne de la commande de médicaments qui a eu une dimension spécifique pendant la covid mais a transformé notre regard sur les questions sanitaires au niveau européen avec ce fameux « paquet pharmaceutique » très récemment publié. La santé a pris à nouveau une dimension européenne avec la pénurie de médicaments dont s'est emparée l'Agence européenne des médicaments (EMA) qui estime que cette question entre dans son champ de compétences.

Nous souhaitons recueillir votre témoignage sur cette période de crise et sur les mesures qui ont alors été mises en place, ainsi que celles qui pourraient se révéler utiles en dehors des phases critiques. Lors de la mission d'information conduite par le Sénat en 2018, on estimait que les pénuries concernaient déjà 700 à 800 médicaments. Aujourd'hui, on estime entre 2 500 et 3 000 le nombre de médicaments qui sont en tension ou en pénurie. Pour certains – comme les corticoïdes en gouttes destinés aux nourrissons pendant l'épisode hivernal d'épidémie à Virus respiratoire syncytial (VRS) – les difficultés durent depuis une dizaine d'années et n'ont toujours pas été réglées. Une telle situation ne relève plus tout à fait de la crise mais du déficit chronique non anticipé.

Sur l'ensemble de ces sujets, Monsieur le Ministre, je vais vous céder la parole pour un bref propos introductif. Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions : comme vous l'aurez compris, notre commission d'enquête entend obtenir des réponses étayées à des questions précises. Je précise également que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, Monsieur le Ministre, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Olivier Véran prête serment.

M. Olivier Véran, ancien ministre des Solidarités et de la Santé. – Merci pour cette convocation devant votre commission d'enquête. Permettez-moi de rappeler que je suis aujourd'hui reçu et vous l'avez dit, en ma qualité d'ancien ministre de la santé et non pas au titre de mes fonctions actuelles de porte-parole du Gouvernement. Je concentrerai donc mon intervention et mes réponses aux prérogatives qui furent les miennes et sur la période actuelle aux seules annonces publiques faites par la Première ministre et les ministres en charge de ce dossier. Vous comprendrez aisément que je ne saurai apporter des éléments de réponse sur des dossiers qui n'entrent plus dans mon portefeuille ministériel. Cela étant précisé, je remercie le Sénat de conduire ce travail d'enquête car il est toujours utile de se pencher sur cette question qui certes n'est pas nouvelle mais qui a été au cœur de l'actualité cet hiver, l'est encore aujourd'hui et le sera peut-être encore hélas tout autant demain.

En effet, il faut croire, et je parle ici en tant qu'observateur, que les pénuries vont s'accroître sous l'impulsion de différents facteurs, à commencer par le vieillissement de la population en France et en Europe. On vit plus longtemps, c'est une bonne chose, mais on vit plus longtemps avec des maladies chroniques et, pour y parvenir, nous consommons de plus

en plus et même trop de médicaments. La demande va continuer à augmenter de façon mécanique.

L'offre qui répond à cette demande est celle d'une industrie qui, par nature, a un impact sur l'environnement. Tout le monde veut qu'on produise des médicaments dans notre pays mais il est plus compliqué de trouver les endroits précis où implanter les unités de production qui relèvent de la réglementation applicable aux installations classées, dites Seveso. En outre, le coût de production est très impacté par la hausse des prix de l'énergie : la consommation énergétique de ces industries du médicament pèse fortement sur le dynamisme de l'offre, surtout lorsqu'elle doit maintenir des prix constants.

Au total, l'offre de médicaments est soumise à des contraintes fortes, alors que la demande s'accélère : c'est le scénario idéal – si je peux me permettre cette antiphrase – pour que les pénuries continuent de se multiplier.

Je souhaiterais, avant d'entrer dans le vif du sujet, apporter une autre précision importante : il ne faudrait pas laisser croire à nos concitoyens que le Gouvernement découvre le sujet ; vous l'avez dit en introduction et je vous en remercie. Nous avons perçu l'accroissement du nombre des pénuries de médicaments car nous avons commencé à les mesurer : les déclarations obligatoires auprès de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) portant sur les tensions et les ruptures de médicaments ont permis de disposer de l'état réel d'une situation qui était sans doute très imparfaitement mesurée jusqu'alors. Des mesures ont été prises en partie lorsque j'étais ministre, mais pas seulement car, en ma qualité de parlementaire, j'ai également eu à connaître des textes et réflexions portés par d'autres gouvernements que celui auquel j'appartiens aujourd'hui, si bien qu'en matière de lutte contre les pénuries de médicaments, la France dispose d'un cadre juridique particulièrement robuste et protecteur que nombre de nos voisins nous envient.

J'interviendrai aujourd'hui autour de trois points permettant de traduire le sens de mon action en tant que ministre de la Santé et d'apporter des éléments de réflexion ou de prospection précieux pour comprendre la situation du médicament aujourd'hui. D'abord j'évoquerai la feuille de route 2019-2022 que j'ai pilotée en tant que ministre et participé à enrichir avant d'être ministre en ma qualité de rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Ensuite, je reviendrai sur la crise de la covid-19 qui a, dans sa dimension sanitaire comme économique, joué un double rôle d'accélérateur et de catalyseur de la pénurie de médicaments mais aussi de la lutte contre la pénurie dans notre feuille de route. Enfin, je terminerai par des considérations à moyen et long terme sur l'avenir du médicament, de sa production à son recyclage en passant naturellement par son usage en France et en Europe.

Tout d'abord, la feuille de route 2019-2022 a été pensée et lancée dans un contexte totalement différent de celui d'après la crise sanitaire. En dix ans, de 2008 à 2018, les signalements de pénuries ont été multipliés par 20. Ce qui était un fait rarissime semblait devenir une tendance de fond en France et en Europe.

Face à cet enjeu, l'ambition et la volonté d'anticipation du Premier ministre se sont traduites en actes dans la feuille de route ambitieuse, pilotée par Agnès Buzyn, puis par votre serviteur. Cette feuille de route visait les quatre objectifs prioritaires que vous avez mentionnés : promouvoir la transparence et la qualité de l'information, améliorer la gestion et la sécurisation de l'ensemble de la chaîne du médicament, renforcer la coopération

européenne et mettre en place une nouvelle gouvernance nationale. Au service de ces objectifs, 28 actions ont été déployées dans le contexte contraint que vous connaissez et sept groupes de travail se sont régulièrement réunis pour proposer des mesures concrètes. Nous avons notamment fixé une obligation de constitution d'un stock de sécurité permanent de deux mois pour tous les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) et d'une semaine pour les autres médicaments, assortie de possibilités de contrôle et de sanction.

Ce décret dit stock a été arraché de haute lutte auprès de l'Europe et j'espère aujourd'hui que ce dispositif sera repris à l'échelle de l'Union européenne à la hauteur des critères français de manière à avoir un poids plus fort vis-à-vis des laboratoires et traduire une vision partagée de l'accès aux médicaments pour les patients européens. Lorsque j'étais rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, j'ai plaidé en faveur de la constitution de ces stocks à l'échelle du territoire européen et il me semble que l'unanimité était loin d'être atteinte sur ce sujet. Pour être tout à fait exhaustif, c'est un combat parlementaire que j'avais mené après avoir été amené à repousser des amendements – je crois lors du PLFSS précédent – inspirés d'associations qui s'étaient mobilisées et que je salue parce qu'elles ont joué un rôle déterminant : la rédaction proposée par ces associations n'était pas conforme au droit européen et je m'étais engagé à revenir l'année d'après, avec une disposition juridiquement adéquate. Cela a été une bataille, non pas tant parlementaire parce qu'il y avait consensus – même si certains députés souhaitaient aller plus loin – mais pour prendre le décret d'application et le faire accepter au niveau de la Commission européenne.

La seconde mesure de grande ampleur a été une refonte d'ensemble de la procédure des plans de gestion des pénuries (PGP) par l'ANSM afin de renforcer nos capacités d'adaptation. Par ailleurs, dans cette bataille de l'anticipation, l'accès à l'information est crucial ; aussi le déploiement du logiciel DP-Ruptures par l'Ordre des pharmaciens a participé pleinement à cet effort. Développé dès 2013, il est maintenant utilisé dans la quasi-totalité des officines en France. Mon objectif, en tant que ministre était clair : faire en sorte que les Français soient les premiers à avoir accès aux médicaments innovants et qu'ils soient les derniers à en manquer.

La deuxième partie de mon propos est naturellement orientée autour de la crise de la covid-19 qui a bousculé le déploiement de notre feuille de route en particulier et la planète entière en général. La crise a eu deux effets sur des pénuries de médicaments : un effet « micro », car la feuille de route était un cadre qu'il fallait dépasser, et un effet « macro » puisque la mise à l'arrêt d'une partie de la planète allait avoir un impact notable sur la production mondiale de médicaments. La crise n'a pas eu pour conséquence de rendre la feuille de route obsolète et, bien au contraire, la crise a accéléré son déploiement et ses ambitions. Cependant, il a fallu parfois s'en dégager pour mener des actions complémentaires face à des pénuries mondiales et à une succession d'événements divers et variés, à l'instar de la pénurie de carton qui, de prime abord, n'était pas un événement de nature à créer une pénurie de médicaments et qu'il a pourtant fallu prendre en compte.

Face à cette situation inédite, nous avons fait preuve d'innovation et je pense ici à la mobilisation d'un réseau de pharmaciens hospitaliers pour produire des médicaments grâce notamment à l'Ageps – Agence générale des équipements et produits de santé – que je tiens à remercier très solennellement devant votre commission d'enquête. En urgence, nous avons produit en France du cisatracurium qui était alors en rupture de stock : un changement d'échelle a été réalisé avec un sous-traitant privé pour les besoins des patients sur le territoire. Repris dans la LFSS 2022, ce dispositif vise à favoriser la production de médicaments en cas

de situation critique par les pharmacies à usage intérieur (PUI) des établissements de santé et les établissements pharmaceutiques publics habilités en faisant appel à des établissements privés sous-traitants ; il pourra être mobilisé en cas de rupture ou de crise sanitaire. Nos actions de crise ont ainsi été traduites dans la loi – c’est une excellente nouvelle dont il faut se féliciter.

Par ailleurs, qui dit crise dit aussi reprise et la France a accompagné ce rebond. Ainsi, dans le cadre du plan France Relance, le ministère de la Santé a travaillé en étroite collaboration avec la direction générale des entreprises (DGE), depuis 2020, à la mise en place de dispositifs visant à redévelopper les productions en France. Pour réduire la dépendance extra-européenne, 150 projets ont été soutenus, avec 1,3 milliard d’euros d’investissements industriels et 650 millions d’aides d’État dédiées. Ces aides d’État atteignent 1,5 milliard d’euros dans le cadre du dispositif France 2030. Pardonnez un instant mon chauvinisme mais nous sommes fiers, en Isère, de nous préparer à ré-accueillir la production de paracétamol qui fait suite à l’engagement du Président de la République en juin 2020 dans le cadre de France Relance. La crise a définitivement confirmé que la politique du médicament devait se penser et être traduite au niveau européen pour qu’elle soit pleinement efficace.

J’en viens à la dernière partie de mon propos consacré aux pistes de réflexion. Je souligne tout d’abord que la solution est européenne ; les industriels ne produisent pas qu’en France et la fabrication de médicaments n’est pas soumise aux mêmes aléas ni aux mêmes normes ou critères d’un pays à un autre. De même que nous avons mené la bataille du vaccin au niveau européen, nous devons mener celle de l’approvisionnement en médicaments à cette même échelle. Si la France venait à fixer un cadre d’obligations nationales bien trop strict par rapport à ses voisins, nous risquerions une perte de compétitivité qui nous fragiliserait dans l’accès aux médicaments. C’est d’ailleurs le sens de l’engagement pris par les ministres François Braun et Roland Lescure au service d’une nouvelle stratégie en matière de prévention et de gestion des pénuries.

Ensuite, il faut viser la sobriété dans la consommation des médicaments. La France fait partie des pays d’Europe et du monde où la consommation de médicaments est la plus forte et il me semble qu’une des solutions réside dans sa réduction à travers plusieurs leviers. Le premier est la dispensation à l’unité des médicaments, permise par la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (Agec) qui est hélas aujourd’hui trop peu employée. Je m’étais d’ailleurs mobilisé comme député pour appliquer cette méthode aux antibiotiques qui s’y prêtent davantage que des médicaments conditionnés dans des boîtes plus importantes adaptées aux patients atteints de maladies chroniques. Des expérimentations ont été conduites mais on constate la difficulté de passer de la théorie à l’action : c’est assez compliqué et on vous parle de sérialisation, de sécurisation, *etc.* Cette idée excellente se heurte en pratique à beaucoup de contraintes notamment normatives.

Un second levier de sobriété est l’augmentation de la maîtrise médicalisée et, pour y parvenir, il faut accompagner un changement de culture : toute consultation médicale ne doit pas nécessairement se conclure par la prescription d’un médicament. Il faut également renforcer notre vigilance sur la prescription à tout va d’antibiotiques : cela demeure une priorité, notamment en renforçant notre capacité et notre recours à des tests permettant de définir – tout simplement – si l’infection est virale ou bactérienne. On a développé les tests rapides d’orientation diagnostique (Trod) en pharmacie et il faut sans doute aller plus loin dans la capacité des Français de vérifier par eux-mêmes s’il relèvent ou pas d’une ordonnance d’antibiotiques. Je ferai peut-être plaisir à Madame la rapporteure Laurence Cohen en citant –

hors du texte prévu pour mon intervention – Ivan Illich qui dans son ouvrage *Némésis médicale* a raconté en détail, il y a cinquante ans, comment, à force d'expliquer aux gens que l'évaluation de leur santé relevait des experts, on les avait éloignés d'un certain nombre de connaissances pourtant fondamentales qui doivent permettre aux citoyens français de s'autonomiser davantage dans la gestion d'un certain nombre de maladies dites courantes. Lorsque j'étais ministre chargé de la Santé, je recevais le délégué ministériel à l'antibiorésistance tous les trois mois et des résultats importants ont été obtenus en matière de réduction de prescriptions d'antibiotiques. Il importe donc que les médecins prescrivent moins, que les pharmaciens délivrent moins et que les Français consomment mieux. Il ne s'agit pas d'une punition ni d'un aveu de faiblesse mais d'une nécessaire évolution de nos usages pour viser une consommation juste et équilibrée des médicaments dans notre pays.

Troisièmement, il n'y aura pas de production de médicaments sans industrie verte car la question de l'approvisionnement en médicaments n'est pas uniquement du ressort du ministère de la Santé, elle est éminemment industrielle. Nous parlons souvent de relocalisation ou de rapatriement sur notre territoire d'usines principalement situées en Asie où les normes environnementales sont différentes.

En 30 ans, la production de 80 % des principes actifs a été délocalisée et concentrée dans quelques pays d'Asie, y compris les molécules d'intérêt thérapeutique majeur pour la population mondiale. Qu'en sera-t-il lorsque ces pays ne voudront plus produire ces principes actifs ou si des tensions survenaient, ce qui pourrait conduire à des pressions sur les chaînes de délivrance des principes actifs au reste du monde ?

Ces 30 ans de politique de désindustrialisation dans le monde occidental se sont accompagnés d'une prise de risque que j'estime majeure. Madame la Présidente, vous parliez tout à l'heure des masques et c'est un exemple illustratif : à un moment donné, il a été considéré que la production de masques délocalisée en Asie, en l'occurrence en Chine et essentiellement dans une seule province chinoise, était de nature à réduire les coûts et permettre d'alimenter toute la planète en masques. Avec le recul, on peut quand même préférer garder un peu de souveraineté : le mot n'est pas tabou, au contraire, et vous savez que cet enjeu tient à cœur le président de la République.

Quatrièmement, quel est le juste prix pour un médicament ? La question du prix du médicament est un corollaire de sa pénurie. J'assume de formuler une interrogation devant votre commission d'enquête : n'avons-nous pas maintenu le prix des médicaments trop bas, trop longtemps ? La mission annoncée par la Première ministre Élisabeth Borne sur la fixation du prix du médicament rendra bientôt ses conclusions : il nous faudra collectivement y être attentifs, car il me semble qu'une partie de l'enjeu réside bien là. Nos concitoyens constatent aujourd'hui que tout augmente, du beurre en passant par la baguette ou le steak congelé, sauf le médicament alors que le prix de l'électricité et le cours mondial des matières premières, eux, ont grimpé en flèche, notamment suite au long confinement de la Chine et à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Lorsque les prix sont administrés, c'est l'industriel qui absorbe le choc. Cette réflexion n'est en rien une intervention en soutien aux laboratoires mais constitue l'anticipation d'un possible effet d'éviction qui viendrait renforcer les pénuries en France. L'enjeu d'attractivité de notre pays reste primordial car il n'est pas exclu – et c'est un euphémisme – que les laboratoires effectuent leur choix en fonction des conditions économiques d'un marché, en dépit de toute évaluation des besoins réels.

A contrario, le prix des médicaments innovants atteint des sommets et le traitement de certaines thérapies dépasse les deux millions d'euros. Je ne rentrerai pas dans les

considérations éthiques de construction du prix d'une thérapie de l'innovation et donc de celui d'une vie : le Comité Consultatif National d'Éthique (CCNE) a brillamment abordé le sujet en soulevant les questions, les dilemmes, et la nature des arbitrages dans un avis de grande sagesse. Ainsi, l'avis 101 du CCNE de juin 2007 intitulé Santé, éthique et argent se termine par ces mots inspirants « La question éthique posée par l'examen de la dimension économique du soin explore la tension entre l'autonomie et la solidarité, entre la liberté individuelle et le bien public. Cette tension ne peut recevoir de réponse que dans la recherche d'équité, c'est-à-dire dans la justice. » C'est la même recherche d'équilibre entre des réalités et des ambitions, chacune légitime chacune bienvenue, qui doit guider l'action publique dans l'identification des solutions afin de continuer à anticiper le mieux possible les pénuries nationales et européennes.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Merci Monsieur le Ministre pour votre propos liminaire dont je vais d'ailleurs un peu suivre la trame pour vous interroger. Vous êtes parti à juste titre de la feuille de route de 2019 à 2022, et celle-ci avait fait de la transparence ainsi que de l'exhaustivité de l'information sur les ruptures d'approvisionnement, un des axes majeurs de la politique du Gouvernement. Vous l'avez d'ailleurs rappelé mais cette ambition apparaît assez inachevée. En effet, la plupart des personnes que nous avons auditionnées ont regretté devant notre commission d'enquête un manque d'information et je pense plus particulièrement aux médecins. En effet, ceux-ci signalent un décalage entre l'information que peuvent avoir les pharmaciens – vous avez d'ailleurs mentionné le logiciel DP-Ruptures – et les médecins qui nous ont dit qu'ils étaient alertés des pénuries par les pharmaciens mais qu'ils disposaient de peu d'informations directes. Quels sont à votre avis les points de blocage et n'y a-t-il pas des mesures simples et rapides à prendre pour modifier cet état de fait ?

Vous parlez en deuxième lieu de la crise de la covid, qui a accéléré l'ambition de la feuille de route, et je m'associe à l'hommage que vous adressez au réseau hospitalier ainsi qu'à l'Ageps ; or ces représentants nous ont indiqué que le travail de production absolument remarquable qu'elle a accompli au début de la crise sanitaire ne lui est pas autorisé en temps normal. Or, comme vous le savez, monsieur le ministre, l'Ageps n'a pas vocation à introduire des distorsions de concurrence. De plus, l'Ageps qui dispose aujourd'hui d'effectifs assez faibles au vu de ses missions – à peu près 120 ETP – va devoir se séparer de 40 à 50 ETP, ce qui va la priver de possibilités de production ; cela me paraît regrettable car c'est un outil qui peut être extrêmement intéressant. Ne pourrait-on pas s'appuyer sur cette agence en lui donnant les moyens d'assurer une fabrication publique non seulement de produits d'intérêt thérapeutique majeur mais aussi d'une cinquantaine de produits critiques – figurant dans une liste restreinte – qui nous permettrait de retrouver notre souveraineté, face aux pénuries.

Ma troisième question porte sur le manque de gouvernance de l'ensemble du système ; ce point a souvent été mis en avant et, je cite d'ailleurs votre ouvrage où vous signalez « une nuée de sigles qui traduit la complexité et la densité des agences et structures françaises dans le champ de la santé. ». À la lumière de vos deux années au ministère de la Santé, une réforme de la gouvernance est-elle souhaitable ? Par ailleurs, on a constaté que le médicament constitue une variable d'ajustement de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) mais les contraintes budgétaires extrêmement fortes ne sont pas compatibles avec une sécurisation de l'approvisionnement en médicaments. Vous connaissez ma position sur l'Ondam mais ce n'est pas de cela dont je veux débattre ici : je souhaite recueillir votre point de vue, sur le fait que dans cette enveloppe, le médicament est vraiment le parent pauvre.

Vous avez ensuite abordé la politique de relocalisation de la production de certains principes actifs essentiels. Vous êtes l'élu d'un département qui est fortement marquée par l'industrie chimique et nous avons pu, avec madame la Présidente, aller visiter le site de l'usine future du paracétamol que Seqens relocalise. Cette zone regroupe plusieurs sites classés Seveso ; elle constitue une plateforme fédératrice extrêmement intéressante, ce qui permet de sécuriser la production. Comment la France peut-elle favoriser de telles relocalisations car si une relocalisation totale en France n'est pas envisageable, comme vous l'avez souligné, une coordination est nécessaire au niveau européen, dans une parfaite harmonie entre les différents pays.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, que vous avez portée, prévoyait d'ajouter un nouveau critère de tarification du médicament, tenant à l'implantation industrielle. Le Comité économique des produits de santé (CEPS), que nous avons auditionné, nous a indiqué que son utilisation pourrait se limiter aux médicaments innovants. En ne visant pas prioritairement les médicaments matures, qui représentent l'essentiel des pénuries, ne manque-t-on pas la cible de cette mesure ?

Enfin, ma dernière question porte sur le prix des médicaments. Quatre volets principaux ressortent de toutes les auditions que nous avons pu organiser. Le premier est le besoin de transparence de ces prix : nous avons été extrêmement surpris de constater que personne n'était bien au fait de la méthodologie du CEPS dans la fixation des différentes composantes du prix des médicaments. Il est nécessaire d'instaurer une vraie transparence prenant en compte le coût de production réelle, le respect des normes environnementales et des conditions de travail – autrement dit des normes sociales car, comme vous l'avez souligné, pour aller vite les délocalisations en Chine et en Asie s'expliquent par des normes moins exigeantes dans ces deux domaines. Le prix de ces produits doit également prendre en compte le service médical rendu – c'est bien entendu un élément essentiel que j'aurais pu placer en premier – et enfin le bénéfice « normal », ou éthique, ou reconnu par tous, du fabricant de médicament. En mettant en place une telle transparence des prix du médicament, on disposera d'une vue d'ensemble permettant à chacune et à chacun de se positionner et de redonner confiance aux patientes et aux patients.

M. Olivier Véran. – J'ai noté sept questions.

S'agissant du décalage d'information entre les médecins et les pharmaciens sur les ruptures de médicaments, je tiens à souligner que toutes les ruptures sont aujourd'hui inscrites sur le site de l'ANSM, même s'il faut aller chercher l'information, ce qui est parfois difficile. En reprenant ma casquette de médecin, je recevais de temps en temps des mails à mon adresse hospitalière m'informant que des médicaments relatifs à ma discipline allaient être en rupture. Mais il peut arriver qu'un médecin prescrive des médicaments à des patients, qui les rappellent pour leur signaler l'impossibilité de s'en procurer. Pour un médecin, il est difficile de comprendre pourquoi tel médicament qu'il a l'habitude de prescrire n'est plus disponible et c'est un peu rageant. Il faut donc sans doute rendre l'information plus intelligible.

S'agissant de votre deuxième question sur la production de médicaments et le rôle de l'Ageps. La nouvelle feuille de route sera l'occasion de tirer les conclusions de ce qui s'est passé pendant la crise. Les pistes que vous dessinez me semblent pertinentes. Comme vous l'indiquez, ce n'est pas le rôle de l'Ageps de produire des médicaments d'usage courant pour toute la population sans quoi ce ne sont pas ses effectifs de 120 personnes – moins 40 selon les prévisions que vous avez évoquées – qui seraient nécessaires mais 100 ou 200 fois plus. Vous faites ainsi allusion à ce qui ressemblerait à l'idée d'un pôle public du médicament, dans

un cadre restreint, et en tout cas d'un certain degré de production publique de médicaments ; il ne faut pas écarter cette possibilité et la production en urgence de cisatracurium a montré que c'était possible. Face aux tensions concernant l'amoxicilline, le recours aux préparations magistrales et hospitalières a largement été utilisé.

Avec la réforme de la gouvernance de la santé, vous ouvrez une thématique qui me semble beaucoup plus large que la question des médicaments qui nous occupe aujourd'hui. Le sujet est extrêmement vaste et je pense qu'on pourrait effectivement simplifier le paysage des différentes agences sanitaires, mais ce n'est pas mon rôle de dire comment.

En ce qui concerne les financements alloués au médicament et la régulation de l'Ondam, les conclusions de la mission en cours lancée par la Première ministre incluront sûrement une réflexion macro-économique sur la régulation des produits de santé. J'ajoute, Madame la Rapporteuse, que la discussion des dispositions relatives aux médicaments au sein de l'Ondam était généralement assez bipartisane à l'Assemblée nationale. Néanmoins, une partie de l'hémicycle trouvait qu'on donnait trop au médicament et, une autre, pas assez. Il est intéressant d'acter le fait que les médicaments ont aussi un prix pour la nation et il ne faut pas attendre d'en manquer pour s'en rendre compte.

Vous appelez également à plus de relocalisations : en solde net, 200 usines ont été ouvertes dans notre pays en deux ans. Cette évolution générale – qui va bien au-delà de la production de médicaments – contraste avec des années, pour ne pas dire des décennies, de désindustrialisation. Elle marque une volonté du président de la République de retrouver la souveraineté française et européenne en matière industrielle qui commence à porter ses fruits. Parmi ces usines, certaines seront amenées à fabriquer des médicaments. Il s'agit d'un sujet plutôt européen que français qui nécessite une répartition, une coopération et une coordination avec nos voisins de l'Union européenne.

De plus, vous souhaitez incorporer un critère de coût de production en France dans le prix de tous les médicaments. Nous avons adopté un tel dispositif pour les médicaments innovants à l'article 65 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022. Je ne peux pas tirer le bilan d'application de ce texte dans mes fonctions actuelles, mais la mission sur la régulation s'y intéresse.

S'agissant du besoin de transparence dans les prix du médicament, je rappelle que le secret des affaires ainsi que le secret industriel interdisent la diffusion publique de certaines données : le débat sur la transparence a déjà eu lieu plusieurs fois dans les assemblées parlementaires et, à chaque fois, cet argument qui me paraît tout à fait valable a été mis en avant. On a déjà connu des grands projets ou des tentatives de « grand soir » de réforme des mécanismes de fixation du prix des médicaments : il a par exemple été proposé de remplacer le service médical rendu (SMR) et l'amélioration du service médical rendu (ASMR) par un indicateur unique : l'index thérapeutique relatif (ITR). Il s'agissait de créer un indicateur composite qui tiendrait compte de l'ensemble des coûts de production, de transport et d'innovation. Cela n'a jamais vu le jour, parce qu'à chaque fois, on s'est heurté à la complexité d'un marché mondialisé. Ce sont de grandes batailles et je rappelle qu'un ministre de la Santé doit avant tout faire des choix souvent compliqués mais parfois source de grande fierté : tel a été le cas quand, pendant mon ministère, nous avons autorisé le remboursement du Kafrio pour le traitement de la mucoviscidose. La France a été l'un des premiers pays à autoriser sa mise sur le marché, même si son coût était élevé. J'ai eu le bonheur de voir des jeunes atteints de mucoviscidose et dont l'état de santé s'est fortement amélioré : dans ce cas,

on peut se dire qu'il fallait vraiment y mettre le prix. Parfois, c'est plus compliqué parce qu'on se heurte au sentiment qu'on peut avoir et qui n'est jamais un très bon indicateur dans un monde de « Evidence-based medicine » (EBM), mais certains malades donnent des retours positifs de l'utilisation d'un traitement qui n'est pas forcément remboursé – ou dont le prix n'est pas assez élevé au regard de ce qu'en attend le laboratoire qui dispose d'un monopole ainsi que du brevet. Le laboratoire indique alors qu'il ne commercialisera pas le produit si on ne fixe pas un prix satisfaisant et cela peut nous donner envie de pousser un peu la porte et de forcer des verrous. *A contrario*, parfois, on autorise des médicaments très chers – il peut s'agir de deuxièmes ou troisièmes lignes de chimiothérapie – pour des maladies dont l'espérance d'amélioration de la santé est incertaine.

Tous les pays occidentaux sont soumis à cette même nécessité de donner accès le plus tôt possible aux innovations médicales au prix le meilleur possible, sans jamais se retrouver pieds et poings liés par les laboratoires, ce qui est absolument impensable et impossible. C'est ici qu'intervient le CEPS qui n'a pas un rôle facile, surtout avec ses effectifs réduits.

Enfin, s'agissant de l'allongement des dates de péremption de certains médicaments en cas de rupture, je vous indique que c'est décidé au cas par cas. Ça a été fait, par exemple, pour certains vaccins comme celui contre la variole du singe après évaluation de la stabilité du vaccin par l'ANSM.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. . – Cela reste une solution transitoire mais qui peut avoir son utilité. En tout cas, cet allongement des dates de péremption a été mis en place aux États-Unis.

M. Bruno Belin. – Monsieur le Ministre, merci pour votre intervention. On a bien commencé la journée avec Madame Roselyne Bachelot et on la finit bien avec vous : entre-temps, la qualité des propos n'a pas toujours été égale mais cela me permet de réagir. Pardon si je sors un peu du cadre de l'audition – mais le pharmacien d'officine que je suis, toujours en activité, tient tout d'abord à saluer la façon dont notre pays a géré la crise, avec une pandémie qui a tout de même provoqué, à certains moments, un nombre de décès inimaginable et inimaginé qui représentait un Airbus par jour et un Titanic tous les huit jours. C'est ce à quoi nous avons été confrontés dans les différentes vagues que vous connaissez évidemment mieux que quiconque et, à mon avis, il faut dire « chapeau » et merci ; même si tout est perfectible, on peut être fier de ce qui a été fait grâce à l'ensemble des professionnels de santé dans ce pays.

J'affirme que si on veut donner un avenir aux médicaments, il faut soigner, sauver et sacraliser la pharmacie française. Il y a de mauvaises idées et je souligne que la délivrance des médicaments à l'unité en est une. Je l'ai tentée : les patients sont un peu perdus, désorientés, habitués à telle ou telle boîte orange depuis toujours et ne s'y retrouvent plus avec le sac en plastique qu'on leur délivre, sans compter les contraintes administratives liées au numéro de lot et à la sérialisation. Certains de nos confrères, dont la pharmacie Delpech visitée par notre commission, ont également réalisé des préparations magistrales, en particulier d'amoxicilline. N'oublions pas, toutefois, leur coût très élevé.

Cela m'amène à la question du prix du médicament. Celui-ci doit permettre à l'ensemble des professionnels, notamment les répartiteurs, de vivre. La marge dégressive lissée (MDL) – instituée avant votre prise de fonctions – prévoyait d'attribuer un pourcentage du prix de vente au répartiteur, à la recherche, *etc.* qui permettait de stabiliser le système. Si

on modifie aujourd'hui le prix du médicament, on va peut-être en revenir à un dispositif similaire mais avec des prix excessifs en pharmacie. Quand j'appelle à sacraliser la pharmacie, c'est aussi parce que, comme vous le savez, 8 à 10 % des licences ont disparu en France, avec un impact négatif sur l'accès de tous à la santé, ainsi que sur l'aménagement du territoire car ce sont avant tout les plus petites officines dans les territoires les plus ruraux qui ont disparu. Il manque aujourd'hui à peu près un millier de postes en officine et on estime qu'il va manquer 6 000 à 7 000 pharmaciens d'ici la fin de la décennie. En tant que membre éminent de ce Gouvernement, cela fait partie des messages sur lequel vous êtes crédible et que vous pouvez relayer : on est en train de créer des déserts pharmaceutiques après avoir créé des déserts médicaux. Il faut parvenir à faire un peu plus confiance aux pharmaciens sur la délivrance des médicaments et je peux vous assurer que la délivrance à l'unité n'est pas envisageable aujourd'hui.

Mme Laurence Harribey. – J'aimerais revenir sur la question du prix des médicaments. Plus on creuse et plus on se rend compte que les choses sont complexes. Vous avez indiqué de manière très pertinente, dans votre propos liminaire, que coexistent des prix très bas pour certains médicaments courants et d'autres beaucoup plus élevés. Cette fragmentation des prix se traduit également par une fragmentation de l'industrie pharmaceutique et la cartographie des acteurs de ce secteur fait apparaître des PME-PMI qui souffrent économiquement tandis que les grands laboratoires mènent une stratégie multinationale et sont dans d'autres logiques. Vous indiquez que les solutions ne peuvent qu'être européennes et je m'associe pleinement à ce propos : nous travaillons beaucoup avec Pascale Gruny pour sortir des clivages habituels dans le cadre de nos travaux au sein de la commission des affaires européennes. Cependant, au niveau européen, la santé est une compétence des États et une simple compétence complémentaire de l'UE – tandis que la libre circulation des biens et des marchandises est une compétence européenne fondamentale. Nous avons donc vraiment l'impression d'être pris entre deux ou trois feux et de rester en position de faiblesse vis-à-vis des acteurs du secteur. J'aimerais que vous nous disiez comment vous avez vécu ces injonctions contradictoires car comme vous l'avez souligné, quel gouvernant peut s'interdire d'autoriser l'accès à un médicament innovant, même s'il est très cher, alors qu'il assume la responsabilité de soigner. Mais en même temps, nous sommes pris au piège du prix et du manque de transparence, comme l'ont souligné la présidente et la rapporteure.

D'où mes deux questions : la première est de savoir s'il ne faut pas tout changer, et ce qui vient d'être dit sur les pharmacies est assez révélateur car plus on avance et plus on a l'impression que nous sommes en train de nous enfoncer dans des sables mouvants. Pour sortir de cet engrenage il faudrait tout remettre sur le tapis, y compris notre système de production, de rémunération du médicament et de financement de la protection sociale.

Ma deuxième question concerne le niveau européen : faut-il faire bouger le partage des compétences ? Avez-vous vécu cette dimension comme un obstacle et la pénurie est-elle également due à cette incapacité de trouver des solutions au niveau européen, même si ce qui a été fait pour gérer la pandémie a été remarquable ? Sur ce point, la remarque de la rapporteure sur l'Ageps est très révélatrice et amène à se demander s'il ne faudrait pas normaliser un modèle auquel on a eu recours pendant la crise.

Mme Émilienne Poumirol. – Je vais être d'autant plus brève que ma collègue Laurence Harribey a largement devancé mes questions. Monsieur le Ministre, je vous ai entendu avec plaisir indiquer que vous n'écarterez pas la possibilité d'une production publique de médicaments qui pourrait être un élément de réponse, en tout cas pour certains produits

critiques. C'est effectivement une voie que nous aimerions voir explorer et je regrette à mon tour la réduction des moyens de l'Ageps.

Je voudrais également revenir sur le sujet de la transparence et sur l'argument du secret des affaires que l'on nous oppose sans arrêt : c'est, pour nous, un peu difficile à admettre parce que le médicament n'est pas une marchandise et, dans vos précédentes fonctions, je vous avais d'ailleurs interpellé sur la « marchandisation » de la santé en constatant une dérive croissante dans ce domaine. Le médicament n'est pas une marchandise puisqu'il est remboursé par la Sécurité sociale et que c'est de l'argent public qui, en quelque sorte, fait vivre les industriels. Or, le flou qui existe sur ce secret des affaires permet, aujourd'hui, à des Big Pharma – à côté des petites PME qui fabriquent les médicaments matures – de se concentrer uniquement sur les thérapies géniques ou les médicaments développés par les BioTech, tout en diminuant leur effet de recherche et développement. Monsieur le Ministre, pourriez-vous nous dire comment on peut justifier de tels prix et quelle action pourrait mener le Gouvernement pour limiter ces excès ? Vous avez cité l'exemple de certains traitements, mais on sait bien, par exemple, que le prix du traitement pour l'hépatite C n'a pas été le même en France qu'en Inde. Dans un tel cas, ce n'est pas le prix de production ni le coût du transport qui compte mais bien la capacité d'un pays à accepter de payer le prix fort.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Ma question concerne également le prix des médicaments et le secret des affaires. Toute la population comprend bien qu'on est face à des montants extrêmement importants d'argent public. Les Big Pharma ont quitté les pays européens pour obtenir une rentabilité plus importante en Chine, en Inde ou ailleurs : ce faisant, elles ont licencié du personnel qui a alors été pris en charge par des financements publics. En outre, elles perçoivent des aides, notamment au titre du crédit impôt recherche. En dix ans, Sanofi en a bénéficié à hauteur de plus d'un milliard d'euros et, dans le même temps, a licencié plusieurs milliers de chercheurs. De plus, aujourd'hui, comme vous l'avez indiqué, on essaye de relocaliser, avec, à nouveau, des subventions pour accompagner ces entreprises. Le cumul de ces sommes devient tellement important qu'on peut se poser des questions sur le prix réel des médicaments et nous venons, juste avant vous, d'entendre un laboratoire qui est le premier à nous avoir indiqué ce prix réel, qui est très bas.

Il est également difficile d'accepter, en matière de vaccins contre la covid-19, d'avoir entendu que l'Europe avait accepté des prix de vente à 120 euros le flacon de six doses, alors que le coût de production est inférieur à 10 euros et que les volumes distribués sur le marché sont énormes. Vous l'avez dit, le médicament n'est pas un bien de consommation comme les autres, et parce qu'il y a la santé, la vie ou la mort en arrière-plan, certains en profitent un peu et font monter la peur ou l'angoisse. En outre, pour des traitements très chers – à 500 000 ou un million d'euros –, on fait intervenir des associations de malades, parfois créées par les Big Pharma, qui font comprendre que l'État doit payer.

La puissance publique ne peut pas être à la botte de grands financiers ou industriels : il y a un moment où il faut que ça s'arrête et c'est ce qu'on attendait de vous pendant la crise de la covid. Au niveau européen, je note que c'est parfois encore pire puisqu'on a donné des millions et des millions à des laboratoires européens ou mondiaux qui, finalement, n'ont pas produit de vaccins et ont tout de même gardé l'argent public qui leur a été versé ; je m'interroge sur cette absence d'obligation de résultat.

Enfin, aujourd'hui l'Organisation mondiale de la santé (OMS) va également exercer un pouvoir sur les réglementations de santé et la circulation des populations mais il

n'est pas évident que cela contribue à améliorer les choses. On comprend bien également que l'Europe ait son mot à dire dans ce domaine, mais on peut se demander si elle va favoriser la sobriété financière car son intervention va certainement s'accompagner d'un accroissement des dépenses publiques.

Mme Corinne Imbert. – Monsieur le Ministre, dans l'exercice des fonctions qui étaient les vôtres en tant que ministre de la Santé, avez-vous eu connaissance des pratiques des grossistes répartiteurs ou « *short-liners* » en matière d'exportations parallèles de médicaments ? On parle beaucoup de ces opérateurs qui achètent des médicaments à bas prix en France et les vendent à un prix plus élevé dans d'autres pays. Avez-vous les noms de ces grossistes répartiteurs qui se sont livrés à de telles pratiques régulièrement dénoncées dans la chaîne logistique de l'approvisionnement en médicaments ?

M. Olivier Véran. – Tout d'abord, en réponse aux propos du sénateur Bruno Belin, les Français sont très nombreux à dire qu'ils ne comprennent pas pourquoi on continue de leur vendre une boîte de médicaments pour 11 jours alors qu'ils n'ont que 6 jours de traitement. Quand ils ouvrent leur pharmacie familiale en rentrant à la maison, ils ont tellement de boîtes de médicaments qu'ils ne savent plus où les mettre et, de temps en temps, à l'heure du grand ménage de printemps, vous regardez les dates de péremption et vous vous rendez compte que certaines boîtes sont périmées depuis trois ans. Nous vivons tous cela chez nous, on se demande alors si on doit garder les produits ou les jeter, ainsi que les cartons, les plastiques et les blisters. Malgré l'existence de systèmes de recyclage, le nombre de tonnes de produits actifs de médicaments qu'on gaspille chaque année est considérable. Je comprends donc parfaitement la demande des Français d'évoluer vers une dispensation des médicaments à l'unité. Il n'y a pas de raisons, sur le papier, de penser que l'Europe ne serait pas capable de faire ce que les États-Unis font déjà.

Ceci dit, il est vrai qu'on se heurte à des normes de sérialisation et de traçabilité qui sont sans doute fondamentales, quoique... Cependant, pour faire face à une crise sanitaire qui nécessitait des mesures extraordinaires, j'ai pu en prendre un certain nombre. Ainsi, pour permettre aux pharmacies d'officine de produire leur propre gel hydro-alcoolique, il a fallu quand même prendre un arrêté ou un décret, alors que les pharmaciens ont fait de nombreuses années d'études, sont titulaires d'un diplôme, ont suivi une formation approfondie en chimie organique et connaissent parfaitement la pharmacopée.

De même, à mon arrivée au ministère, on faisait, en France, 10 000 actes de téléconsultation par semaine dans notre pays. Ce chiffre risible s'explique par un encadrement réglementaire très strict – et d'ailleurs conforme à la demande de certains professionnels qui exigeaient la présence d'un soignant, d'avoir déjà vu une première fois le médecin consulté par télémedecine, le tout avec un logiciel spécifique. J'ai alors tranché en prenant un arrêté de simplification de ces modalités et on est passé à un million d'actes de télémedecine par semaine. Il faut donc parfois « forcer la porte » si cela permet d'améliorer l'état de santé de la population. S'agissant de la dispensation à l'unité des médicaments, la période de la pandémie ne se prêtait pas à imposer sa mise en œuvre, mais je pense que le sujet mérite d'être approfondi.

Je saisis l'occasion de remercier les pharmaciens qui ont été des acteurs absolument magistraux de la crise sanitaire depuis le premier jour et je remercie également l'Ordre des pharmaciens qui a été un catalyseur de la mobilisation de tous ces professionnels. En contrepartie, ils ont pu bénéficier d'une augmentation importante du nombre de vaccins qu'ils peuvent administrer. À ce propos, faut-il vraiment saisir la Haute Autorité de santé à

chaque fois qu'on doit se demander si quelqu'un qui a fait au moins six ans d'études de santé peut ou non administrer un vaccin ou renouveler un vaccin en fonction de l'âge du patient ou d'autres critères ? La multiplication des déserts médicaux nous pousse à innover, en écartant certaines règles qui ne se justifient pas, particulièrement en cas de manque de professionnels de santé.

S'agissant du prix du médicament, permettez-moi d'abord de rappeler l'évolution majeure du marché du médicament. Pendant très longtemps, les laboratoires pharmaceutiques ont été rentables grâce à ce qu'on appelait les « *blockbusters* », médicaments très courants vendus à des millions d'exemplaires et qui constituaient parfois des innovations de rupture dans le traitement de certaines maladies, comme les statines pour les maladies vasculaires. Ces médicaments étaient donc vendus à des prix élevés, ce qui ne me choque pas tant que le laboratoire réinvestit ses bénéfices dans la recherche et le développement. Ensuite, les brevets de ces médicaments sont tombés et l'arrivée des génériques permet de faire chuter les prix pour les médicaments qui ont épuisé leur période de forte marge bénéficiaire. Cette évolution a entraîné une perte de rentabilité pour les laboratoires qui n'ont pas développé de nouveaux « *blockbusters* ».

Le marché s'est donc réorienté vers ce qu'on appelle la médecine des « 4P », à savoir une médecine préventive, prédictive, personnalisée et participative, ce dont on peut se féliciter. Cependant, les laboratoires cherchent encore aujourd'hui un nouveau modèle de financement pour des médicaments qui ne seront plus distribués en masse mais prescrits de manière individuelle pour chaque patient, avec des dosages et des posologies adaptés. Parmi les nombreuses réflexions sur les nouveaux modèles de financement de ce secteur, certains pensent que les tests compagnons sont la bonne manière de procéder, tandis que d'autres prônent une approche basée sur la rentabilité et l'efficacité du médicament. Personnellement, j'inclinai plutôt vers ce dernier raisonnement qui consiste à payer un médicament en fonction de son efficacité.

Puis, en 2014, le Sovaldi, médicament contre l'hépatite C, a été commercialisé par le laboratoire Gilead. Nous étions enthousiasmés par ce nouveau produit capable de guérir des patients qui n'arrivaient pas à se soigner. Mais le prix très élevé du médicament a entraîné une dépense de l'ordre d'un milliard d'euros, somme qui ne peut financer d'autres produits, dont le prix devra donc nécessairement chuter. Tel était, à l'époque, le raisonnement inquiet de l'industrie du médicament à travers le Leem (Les entreprises du médicament) qui la représente, et c'est exactement ce qui s'est passé. À mon initiative, on avait cependant introduit dans la loi un mécanisme qui permettait, au-delà d'une certaine enveloppe, de récupérer des financements via une taxe sur le chiffre d'affaires du laboratoire en limitant ainsi les inconvénients de la cherté des médicaments. J'avais également convoqué au Parlement le patron de Gilead de l'époque et je lui avais demandé de m'expliquer comment se justifiait le prix de ce médicament qui atteignait 55 000 euros par patient traité. J'avais posé les mêmes questions que vous, en particulier sur le coût en recherche et innovation pour le laboratoire. En l'occurrence, Gilead avait racheté une petite start-up américaine qui avait initialement prévu de produire des médicaments beaucoup moins chers, selon des documents internes. Au cours de la conversation, confronté à mon mécontentement, le dirigeant de Gilead avait fait valoir les économies générées par ce nouveau produit en greffes et les gains d'espérance de vie, ce à quoi j'avais répondu qu'un tel raisonnement poussé à l'extrême conduirait aussi à prendre en compte les dépenses de retraite supplémentaires induites par les patients guéris.

En réalité, il est extrêmement difficile d'estimer la valeur d'un médicament ; chaque produit est différent et nécessite une approche spécifique. On ne peut pas traiter de la même manière un médicament de rupture, un simple changement d'emballage ou la mise sur le marché de la forme de libération prolongée d'une substance déjà connue. Dans notre pays, le prix du médicament est transparent ; en revanche la manière dont ces prix sont négociés reste opaque.

En outre, sur le plan de l'éthique, à partir de quel moment faut-il refuser un prix trop élevé ? De mémoire, seul le Royaume-Uni a mis en place un système très anglo-saxon intitulé QALY (*Quality Adjusted Life Years*) qui évalue la qualité de vie en fonction du coût d'un traitement, en chiffrant, par exemple, la valeur d'une année d'existence en bonne santé. Ce système a donné un prix à la vie, en prenant en compte la perte de santé et en remboursant les traitements qui ne dépassent pas un certain seuil. En tant que médecin, parlementaire ou ministre, je pense que ce dispositif est totalement inacceptable en France. Nous devons donc continuer à approfondir les négociations d'ores et déjà très serrées qui ont lieu entre le CEPS et les laboratoires pour nous assurer que chacun soit conscient qu'une enveloppe allouée à un fabricant dont les prix sont très élevés va peser sur la rémunération des autres médicaments.

De plus, les problèmes ne font que commencer car la thérapie génique est une formidable avancée mais qui peut coûter très cher, de même que la médecine « 4P ». Il va donc falloir trouver un mécanisme de régulation pour ce nouveau marché du médicament car les exemples vont se multiplier. Ainsi, un médicament semble soulager énormément certaines migraines ou algies vasculaires de la face mais son SMR (Service Médical Rendu), tel qu'il a été évalué par la Haute Autorité de Santé, ne lui permet pas d'être remboursé à hauteur de son prix de vente. Les patients s'approvisionnent donc à l'étranger pour un budget de 300 ou 400 euros par mois.

L'Europe constitue une solution et un problème. Un « paquet » de mesures relatives à la révision de la législation pharmaceutique a été présenté la semaine dernière. Au moment de la pandémie, quand on a dû acheter des vaccins ou acquérir des médicaments innovants, l'Europe a répondu présent. La question de l'accès aux médicaments en Europe est plus complexe parce qu'elle soulève en arrière-plan celle de la prise en charge financière. Sur ce point, la France dispose d'un système de protection sociale qui rend accessibles à tous des médicaments qui ne le sont pas chez certains de nos voisins.

Je vous rappelle également les objectifs de la mission lancée par la Première ministre : tout d'abord, elle doit se pencher sur l'accès des patients aux produits de santé ainsi que sur la soutenabilité des dépenses de santé. Ensuite, il s'agit de remplir un objectif de souveraineté sanitaire en étudiant les possibilités de renforcement de la fabrication de produits à la fois innovants et essentiels. Il sera également question des moyens de relocaliser la fabrication des produits de santé stratégiques et de travailler sur l'attractivité des territoires pour les industriels du secteur.

S'agissant enfin des « *short-liners* », en cas de rupture d'approvisionnement, l'ANSM interdit systématiquement les exportations parallèles. Le sujet ne concerne pas seulement les « *short-liners* » car ce modèle de l'exportation parallèle peut concerner tous les grossistes. Rendre plus rigoureux le cadre juridique applicable à l'exportation parallèle suppose une mesure communautaire afin de ne pas porter atteinte au principe de libre circulation des biens et des marchandises.

Mme Corinne Imbert. – Merci pour votre réponse : vous indiquez que l’ANSM interdit les exportations parallèles par les « *short-liners* » lorsqu’une rupture d’approvisionnement est constatée et celle-ci ne peut donc pas être anticipée. Je m’interroge sur le moment où on déclenche l’interdiction et sur sa durée.

M. Olivier Véran. – Il ne m’appartient pas de me prononcer sur cette question.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous l’avons bien compris. Par ailleurs, nous avons auditionné ce matin Roselyne Bachelot, qui a estimé que la fermeture de l’établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) était une mauvaise décision. Quel est votre point de vue à ce sujet ? La question ne sort pas du tout du champ de nos travaux car l’Eprus gérait des stocks de médicaments et aurait pu intervenir en cas de pénurie de produits – stratégiques en particulier.

Je souhaite également vous interroger sur la liste des médicaments essentiels. Je rappelle qu’on recense 3 000 médicaments d’intérêt thérapeutique majeur (MITM) et qu’on s’orienterait vers une liste peut-être nationale et très probablement européenne. Quel est votre point de vue à ce sujet car la liste des MITM avait été constituée en faisant appel à toutes les sociétés savantes ? Est-il selon vous envisageable qu’on réduise cette liste à 200 ou 100 produits essentiels pour pouvoir maximiser les contraintes permettant de sécuriser leur approvisionnement ?

Sur la question du lien entre prix et pénuries, je rappelle l’importance du sujet pour les médicaments matures, y compris certains anticancéreux comme le 5-fluorouracile. De même, les IPP (inhibiteurs de la pompe à protons) ont connu sept baisses de prix. À un moment donné, même si je comprends bien qu’il y a le secret des affaires, il faudra mettre un plancher car il ne peut pas être acceptable de diminuer à ce point le prix de médicaments dont le service médical rendu est incontestable.

Par ailleurs, nous n’avons encore obtenu aucune réponse à la question du coût des pénuries. Or il convient tout d’abord de prendre en compte le coût humain, avec les renoncements aux traitements et les retards thérapeutiques qui, avec les anticancéreux, commencent à devenir très préoccupants. Il existe également un coût financier car, en cas de pénurie, on doit se procurer des médicaments de remplacement souvent plus onéreux. À l’hôpital, on se retrouve souvent en dehors du cadre de l’appel d’offres et même s’il y a un laboratoire de seconde ligne, il est plus cher que celui de première ligne. L’estimation des coûts générés par les pénuries est donc nécessaire. Cette mission d’évaluation pourrait être intégrée dans les prérogatives de nos différentes instances car on débat au Parlement du PLFSS et de l’Ondam sans avoir la main sur une part importante des règles du jeu, dont le coût des pénuries.

Enfin, un rapport de l’Igas que vous aviez demandé a établi un retour d’expérience de la période covid et a signalé les difficultés d’organisation et de pilotage des politiques de santé en dressant une impressionnante liste des intervenants. Je constate qu’on est dans la même situation en matière de pénurie de médicaments, comme le confirment nos auditions. Quel est votre point de vue sur les suites à donner à ces réflexions ? Le ministère de la Santé a-t-il vocation à devenir le pilote unique ? Une telle prérogative n’empêcherait pas de recourir à des délégations de rôles, de tâches et de responsabilités diverses et variées. Il n’empêche que lorsqu’on constate une pénurie de corticoïdes en gouttes pour nourrissons lors de chaque épisode de grippe hivernale depuis une dizaine d’années, on ne peut pas dire que

l'on soit dans une situation critique, mais plutôt dans une situation chronique de crise qui se renouvelle chaque année.

M. Olivier Véran. – Clairement, c'est insupportable pour les Français de ne pas trouver les médicaments dont ils ont besoin et encore plus quand il s'agit d'enfants.

Nous venons ici de discuter pendant une heure et demie des raisons qui ont pu contribuer à creuser les pénuries et nous avons élaboré quelques pistes pour y remédier à l'avenir, tout en sachant que le problème est éminemment compliqué, mondial et certainement pas uniquement franco-français. À mon sens, cela appelle l'élaboration d'une stratégie européenne.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je signale tout de même, s'agissant des corticoïdes, qu'EuroAPI en fabrique le principe actif : le problème n'est pas français, puisque nous le produisons. C'est depuis une dizaine d'années que nous avons un problème de corticoïdes chaque hiver, ce qui est un sujet emblématique.

M. Olivier Véran. – Cela fait partie des produits qui ont été surconsommés.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Le problème est récurrent, pour les corticoïdes, chaque hiver depuis une dizaine d'années : c'est un sujet emblématique.

M. Olivier Véran. – Nous sommes d'accord sur ce point.

Par ailleurs, vous évoquez la suppression de l'Eprus mais il s'agit plutôt d'un transfert de ses missions à Santé publique France (SPF). La gestion de crise en tant que telle a pu être discutée mais, dans ce cas précis, je rappelle que l'établissement pharmaceutique qui relevait de l'Eprus est hébergé au sein de SPF et c'est ce qui a permis non seulement de passer les commandes de vaccins mais aussi de les distribuer. Je ne pense donc pas que le transfert de l'établissement pharmaceutique à SPF soit un handicap. En revanche, on pourra rediscuter de la gestion de la crise sanitaire en général et de la capacité de préparation pré-crise.

S'agissant des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM), une mission a été lancée par François Braun et Roland Lescure pour réactualiser cette liste et je ne suis absolument pas compétent pour juger s'il faut y inclure 2 000 ou 4 000 médicaments. Je ne suis pas étonné que la liste soit longue car si vous posez la question à un médecin, il vous répondra toujours que les médicaments dont il a besoin pour ses patients sont essentiels, et je ne lui en ferai pas reproche.

S'agissant de la baisse des prix de certains médicaments, permettez-moi à nouveau de me référer à mon expérience de terrain : j'ai utilisé en neurologie vasculaire des inhibiteurs de pompe à protons dont les prix étaient très différents. Il en va de même pour les statines : certains médicaments qui étaient considérés comme un peu plus innovants étaient facturés très cher et les études réalisées pour les maladies étaient faites en utilisant uniquement ces médicaments-là et en écartant les formules un peu plus anciennes. Vous aviez parfois le sentiment de prescrire un produit plus coûteux sans pouvoir réellement disposer de la preuve que l'écart de prix était justifié.

Inversement, les baisses successives de prix sur des médicaments qui sont à la fois d'usage courant et génériques ne me choquent pas. La phase de forte rentabilisation du médicament est alors dépassée et, d'ailleurs, les génériques conservent une marge bénéficiaire, si bien que les laboratoires qui ont investi massivement dans la production de

génériques ne s'en plaignent pas. Il n'est pas du tout anormal qu'un médicament qu'on utilise depuis 20 ou 30 ans subisse 7, 8, 9 ou 10 baisses de prix. Ce n'est pas une difficulté car, dans leur modèle économique, les laboratoires tiennent compte du fait qu'un médicament va avoir 10 ans d'exploitation lucrative puis une phase de moindre rentabilité mais qu'ils auront pu investir entre-temps dans la R&D pour préparer les médicaments qui vont suivre. Aujourd'hui, le vrai défi réside dans le changement de modèle entre les médicaments, comme les IPP ou les statines, produits à grande échelle, et les médicaments très onéreux produits par thérapie génique pour des cibles plus petites et avec un potentiel de rentabilité moins important. Alain Fischer peut vous parler de ce sujet bien mieux que moi : il met en avant des chiffres qui montrent que l'évolution du financement des médicaments innovants risque vraiment de nous mettre dans le rouge à l'échelle mondiale et dans peu de temps.

Vous avez soulevé une interrogation très pertinente sur le coût de la pénurie et celui-ci est très compliqué à objectiver. Par chance, en France, on ne se pose pas cette question et, en tout cas, ce n'est pas un frein pour agir. Sur ce sujet, le pilotage relève de l'ANSM, qui gère l'interface avec les acteurs en matière de pénurie de médicaments. Dans ce domaine, à mon sens, le paysage des agences est assez clair : l'ANSM fonctionne très bien et qui est dotée de prérogatives adaptées.

La question de l'interministérialité est également une question intéressante : cela revient à se demander si la gestion des médicaments relève du ministère de la Santé ou de Bercy et je réponds « les deux ». Dans mon expérience ministérielle, je me suis bien entendu avec Bercy pour qu'on puisse à la fois demander des baisses de prix sur des vieux médicaments, mettre sur le marché des produits très innovants et, à la demande du président, de la République, d'investir massivement dans l'industrie pharmaceutique du futur à travers France relance et France 2030. On parvient ainsi à un équilibre qu'on retrouve généralement dans le budget de la Sécurité sociale entre les pôles Bercy et Santé. C'est important que ceux qui dépensent et ceux qui doivent trouver les ressources financières soient autour de la table au sein du Gouvernement.

Mme Laurence Cohen. – Permettez-moi d'apporter deux ou trois petits corollaires à vos propos. Quand nous avons visité l'entreprise Seqens, son PDG nous a indiqué que le coût de la relocalisation des 100 produits critiques était peu élevé car les usines sont multi-produits : bien entendu, il faut inclure les frais de modernisation des usines mais cela ne nécessite que des moyens limités. Ma première remarque est donc qu'il faut s'appuyer sur une volonté politique mais aussi sur celle des entreprises.

En deuxième lieu, s'agissant des prix des médicaments, nous avons été choqués d'apprendre que les groupements d'achats hospitaliers comme l'UniHA ou le Resah n'avaient aucun lien avec le CEPS. C'est tout à fait dommageable et je m'interroge sur les raisons de cette absence de collaboration.

Enfin, sur le thème de la reprise en main de la production publique d'une centaine de produits critiques lorsque ceux-ci sont en tension, la feuille de route que vous avez pilotée évoquait la nécessité d'expertiser la mise en place d'une solution publique pour organiser des approvisionnements en cas de pénurie avérée. Avez-vous dressé, dans ce domaine, un bilan qui vous permet de soutenir cette proposition en dehors d'une crise avérée ?

M. Olivier Véran. – Tout d'abord, je m'abstiendrai de tout commentaire sur l'analyse développée par le représentant de Seqens. En revanche, j'étais présent avec Jean Castex à Lyon pour l'ouverture d'une usine Sanofi qui comporte une ligne de fabrication

multi-produits en matière de vaccination et cette fluidité, cette flexibilité, fait partie de l'avenir des chaînes de production de médicaments.

Ensuite, je m'interroge sur la nécessité d'établir un lien entre les centrales d'achats groupés et le CEPS car celui-ci a pour mission de déterminer le prix de remboursement du médicament, alors que les centrales achètent les médicaments pour les fournir aux établissements de santé.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Ce sont les mêmes fournisseurs et les mêmes laboratoires qui alimentent en médicaments les hôpitaux ou la médecine de ville ; ils sont donc concernés par le stock global de produits.

M. Olivier Véran. – Les centrales d'achat sont en lien avec la Direction générale de l'offre des soins (DGOS) qui est leur interlocuteur le mieux adapté et le prix des médicaments hospitaliers ne font pas l'objet d'une fixation par le CEPS.

Enfin, l'évaluation de la feuille de route relève désormais du ministre en charge de la Santé et il en va de même pour les perspectives de développement d'une production publique de médicaments.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous vous remercions vivement pour les éléments de réponse que vous avez pu nous apporter.

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

La réunion est close à 19 h 05.

Mercredi 10 mai 2023

- Présidence de Mme Alexandra Borchio Fontimp, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition de MM. Marc Childs, président-directeur général, et Thierry Hoffmann, directeur général et pharmacien responsable du laboratoire Delbert

Mme Alexandra Borchio Fontimp, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête par l'audition de MM. Marc Childs, président-directeur général et Thierry Hoffmann, directeur général et pharmacien responsable des laboratoires Delbert, que je remercie de s'être mobilisés.

Nous avons souhaité vous entendre, messieurs, afin de mieux comprendre comment fonctionne votre entreprise, décrite par le journal *Le Monde* en décembre dernier - je cite – comme « *le laboratoire pharmaceutique qui sauve des médicaments en détresse* ».

Nous avons déjà procédé à de nombreuses auditions et le prix trop faible des médicaments dans notre pays a souvent été pointé du doigt pour ses effets délétères sur l'offre de soins et ses conséquences dommageables pour la vie des patients. Je suis pour ma part assez choquée de voir que si vous parvenez à maintenir une production d'amoxicilline

injectable, vous avez dû renoncer à la commercialiser en France, compte tenu d'un prix de revient supérieur au prix de vente. C'est dire si nous attendons votre éclairage sur la régulation des prix des médicaments et vos propositions pour la faire évoluer dans un sens plus conforme à l'intérêt des Français.

Par ailleurs, le Gouvernement a engagé une politique de relocalisation destinée à garantir notre souveraineté sanitaire, concept encore un peu flou, il faut bien le dire, tant les exemples de soutien restent à ce jour peu nombreux. Mais cette politique ne doit pas se résumer au retour sur le sol national ou au moins européen de la production de principes actifs. La souveraineté sanitaire passe évidemment par le maintien en France de la production des médicaments qui y sont encore fabriqués. C'est pourquoi nous attendons que vous nous expliquiez comment vous parvenez à relancer la production de médicaments orphelins ou de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM), indispensables à la santé de nombreux patients dans les aires thérapeutiques que couvrent vos produits.

Ce n'est pas vous faire injure que de dire que la taille des laboratoires Delbert est encore relativement modeste. Mais la forte croissance de votre chiffre d'affaires et le soutien que vous ont récemment apporté vos actionnaires, qui comprennent aussi bien un fonds d'investissement qu'une mutuelle, témoignent de l'intérêt de votre modèle économique. Nous sommes par conséquent impatients d'en savoir davantage et de comprendre comment ce modèle pourrait être appliqué à d'autres médicaments.

Avant d'aller plus loin, je vais vous céder la parole pour un bref propos introductif. Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions : comme vous l'aurez compris, notre commission d'enquête entend obtenir des réponses étayées à des questions précises.

Je précise également que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Childs et Hoffmann prêtent serment.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, présidente. – Monsieur Childs, vous avez la parole.

M. Marc Childs, président-directeur général des laboratoires Delbert. – Merci, madame la présidente.

Comme vous l'avez dit, Delbert est une création relativement récente, qui remonte à 2003, reprise par moi-même et Thierry Hoffmann en 2014.

Nous sommes deux anciens membres de l'industrie pharmaceutique, que nous connaissons donc de l'intérieur.

C'est pourquoi nous avons voulu Delbert différent, sans promotion. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés à des produits connus et médicalement utiles. Dès le départ,

nous nous sommes positionnés sur des médicaments connus sur le point de disparaître, pour une raison basique et simple. Thierry et moi avons mis environ 400 000 euros sur la table pour lancer l'activité de Delbert. En 2020, des fonds d'investissement, ainsi que la BPI, ont considéré que Delbert était une belle histoire, qu'il fallait soutenir soit par des prêts, soit par des investissements.

Notre mission était de trouver des produits en déshérence que les « Big Pharma » ne voulaient pas continuer à produire. Nous en avons trouvé assez rapidement.

Le premier était un médicament concernant une maladie rare, produit en France mais arrêté par un laboratoire américain, dont le prix de remboursement était aux alentours de 8 euros et dont le prix de production est passé assez rapidement autour de 25 à 26 euros. Nous avons demandé à l'époque au comité économique des produits de santé (CEPS) de prendre ces prix de production en considération. Il nous a été octroyé une augmentation qui a fait passer le prix à 46 euros.

Les alternatives à ce produit – des produits dits innovants – reviennent à 4 000 euros par mois. Pour nous, cela avait du sens, d'autant que les gens traités par ce produit s'étaient plaints auprès des hématologues, qui s'étaient plaints auprès du ministère de la santé.

Le deuxième produit a été l'extencilline, traitement de référence mondial de la syphilis.

Nous couvrons aujourd'hui quinze produits, dont quasiment la moitié en infectiologie, secteur totalement délaissé. Il existe quelques nouveautés, mais les modèles proposés pour l'antibiothérapie sont toujours à trouver.

Nous commercialisons nos produits aussi bien en France, où nous réalisons 65 % de notre chiffre d'affaires, qu'en direct dans cinq pays européens et dans cinq autres à travers des partenariats.

Nous pouvons donc discuter des prix pays par pays : en effet, les comportements ne sont pas les mêmes suivant les pays s'agissant des produits anciens. Encore faut-il distinguer les produits « anciens » des « matures », des MITM et des « critiques ». Ce ne sont pas les mêmes types, et il faut aujourd'hui s'intéresser à ce que deviendront les médicaments critiques. L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) avait fait un excellent travail d'analyse à ce sujet.

Delbert compte aujourd'hui 25 équivalents temps plein (ETP) en France, dont 60 % de médecins et de pharmaciens. Je suis moi-même médecin. Nous sous-traitons l'ensemble de notre activité pour des raisons d'agilité. Dans le domaine de la sous-traitance, 50 ETP travaillent en France pour Delbert et 50 en Europe. 90 % de nos matières premières sont sourcées en Europe, et 100 % de nos médicaments y sont fabriqués, dont 50 % en France.

Nous avons repris quinze produits aux « Big Pharma », mais il n'existe pas qu'une seule raison de rupture. La rentabilité n'est pas seule en cause. Nous avons repris les produits abandonnés, parfois avec des ruptures de traitement. Dans le cas de l'extencilline, ces ruptures ont duré quatre ans, ce qui est relativement long. Nous sommes intervenus plus tôt pour d'autres médicaments.

Nous essayons de ressusciter certains médicaments, mais nous préférons « réanimer » les stocks qui existent encore chez les fabricants, car le marché peut être ainsi plus fluide.

L'anticipation est importante, et nous travaillons en ce moment sur un antibiotique à visée pédiatrique qui pourrait faire l'objet de ruptures l'année prochaine si rien n'est fait.

Enfin, nous traitons aujourd'hui des populations cibles, soit 500 à 200 000 patients. Ce ne sont pas d'énormes volumes, mais nous avons aujourd'hui traité 500 000 Européens – et nous en sommes fiers.

M. Thierry Hoffmann, directeur général et pharmacien responsable des laboratoires Delbert. – Le thème des MITM a largement été abordé au cours des précédentes auditions.

Beaucoup pensent que c'est l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) qui fixe la liste des médicaments majeurs. Il n'en est rien. Ce sont les laboratoires pharmaceutiques qui s'en chargent, et je suis le premier surpris de constater qu'il n'existe aucune homogénéité dans le traitement de ces médicaments.

En effet, nous déclarons certains produits comme majeurs alors que d'autres génériqueurs ne le font pas, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la gestion des stocks et la pénurie.

Environ 7 000 médicaments sont définis par l'industrie pharmaceutique et les laboratoires comme des MITM. Or il faut bien faire la différence entre ceux qui sont importants et les médicaments critiques. Ce sont deux choses différentes. Certains médicaments sont importants dans l'arsenal thérapeutique du généraliste ou du spécialiste, mais d'autres sont irremplaçables.

Au sein de notre laboratoire, nous nous sommes toujours attachés à trouver des médicaments pour lesquels il n'existait pas d'alternative afin de les remettre sur le marché en les produisant en Europe. Toutefois, on ne peut traiter 7 000 médicaments comme on traite 200 médicaments.

C'est ce que l'administration a beaucoup de mal à comprendre. Le prix du médicament est important, car redévelopper aujourd'hui un médicament avec les normes de qualité qui nous sont demandées coûte très cher, et on ne peut commercialiser un médicament à perte.

À la demande de l'Agence du médicament belge, nous avons racheté à GSK le clamoxyl injectable – l'amoxicilline –, produit qu'on trouvait à la fois en ville et à l'hôpital en boîte d'une unité, car il n'existe qu'une seule amoxicilline injectable en Belgique. Il s'agissait d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) européenne, que nous avons rachetée pour tous les territoires.

Ce produit est vendu en France à 1,09 euro l'unité, ce qui est ridicule. Nous avons demandé au ministère de l'économie belge d'augmenter le prix d'un euro, et nous avons obtenu cette augmentation en six semaines. Cela fait presque deux ans qu'on a demandé au CEPS une augmentation d'un euro. C'est d'autant plus impensable que ce médicament, s'il était aujourd'hui sur le marché en ville, permettrait d'économiser des dizaines de milliers de journées d'hospitalisation !

En effet, on place les patients qui subissent une intervention ou qui se trouvent en postopératoire sous amoxicilline injectable pour éviter l'infection. Si ce produit existait en ville, le patient pourrait sortir trois jours plus tôt. Pour la sécurité sociale, cela représente un coût de 300 000 euros. À l'hôpital, la dépense se chiffre à des dizaines de millions d'euros.

Il existe là une certaine absurdité : le CEPS juge uniquement sur le prix des médicaments sans considérer le coût total que représente pour la société l'absence d'un médicament sur le territoire.

M. Marc Childs. – Ce n'est pas la même enveloppe...

M. Thierry Hoffmann. – Voilà pourquoi nous avons demandé 2 euros au CEPS il y a plus de dix-huit mois. On nous a proposé 1,20 euro en se cachant derrière une interprétation personnelle de l'article 28 de l'accord-cadre Leem-CEPS. On nous a demandé le prix de revient de l'amoxicilline quand GSK la commercialisait. Comment voulez-vous qu'un laboratoire qui a acheté un médicament puisse connaître le détail du prix de revient industriel du vendeur ? Nous sommes donc dans l'impossibilité d'indiquer quel était le prix du kilo d'amoxicilline pour GSK. Le dossier est bloqué depuis dix-huit mois, et les patients ne peuvent bénéficier du produit.

La vie n'est pas toujours simple pour un industriel, et nous sommes quelquefois confrontés à des situations qui nous paraissent totalement absurdes face à l'administration. Il faut parfois avoir bien du courage pour savoir ce que l'on va faire avec le prochain produit à développer. Les choses deviennent de plus en plus compliquées. Les normes de qualité sont de plus en plus lourdes. On nous demande de rechercher des impuretés à des taux extrêmement bas. Tout cela coûte beaucoup d'argent, et on n'en tire aucune reconnaissance.

Il est difficile d'accepter que l'administration demeure sourde lorsque, pour un produit comme l'amoxicilline, on travaille sur deux sites de production en Europe pour être certain de ne pas subir de pénurie et qu'on utilise deux sources de matières premières, dont la principale en Europe.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – On a vu lors de nos différentes auditions que le prix du médicament posait un problème récurrent pour plusieurs raisons.

En premier lieu, on constate qu'une totale opacité sévit dans ce domaine. Le CEPS détermine un prix, mais le commun des mortels n'en a absolument aucune vision. Nous souhaiterions, pour ce qui nous concerne, pouvoir fonder le prix à la fois sur l'amélioration du service médical rendu (ASMR), le coût de production, et les normes environnementales et sociales prises en compte, car il n'est pas possible de mettre en concurrence des entreprises vertueuses et d'autres qui ne le sont pas, et le bénéfice du fabricant. Si tout cela était clairement établi, nous pensons que les choses iraient mieux.

En France, le Parlement examine chaque année un objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) qui constitue une enveloppe fermée. Nous avons des approches différentes suivant nos appartenances politiques, mais il est clair que le médicament constitue une variable d'ajustement pour faire faire des économies à notre système de santé. On va donc « rogner » sur les produits matures au profit des produits innovants, qui ne sont jamais en rupture ou en pénurie. On voit bien qu'il existe là une limite.

Augmenter les prix pour que les choses s'améliorent n'est pas si simple. Nous avons en effet constaté qu'en Suisse, les prix sont nettement plus élevés, par exemple s'agissant du domaine des antibiotiques. Or la Suisse a connu des pénuries d'antibiotiques très importantes.

Deuxièmement, quelle sélection opérez-vous parmi les dossiers qui « atterrissent sur votre Bureau », pour reprendre la formule employée dans *Le Monde* ?

Troisièmement, vous indiquez sur votre site que Delbert commercialise les médicaments en France et en Europe pour son propre compte et pour le compte de tiers. Que recouvrent ces deux activités et quelles sont leurs parts respectives dans votre chiffre d'affaires ? Quelle est la part de votre activité de principe actif, de fabrication de médicaments et de commercialisation de spécialités produites par d'autres laboratoires ?

Ma quatrième question concerne les aides publiques. Depuis votre création, de quelle aide publique avez-vous pu bénéficier ? Avez-vous sollicité des soutiens dans le cadre de France Relance, et en avez-vous bénéficié ?

Cinquième question : le CEPS tient-il compte du risque de disparition du médicament produit par votre laboratoire ? Ce critère de prise de risques constitue-t-il un élément qui peut valoriser le prix du médicament ? Quel est l'impact de la clause de sauvegarde sur votre activité ? Avez-vous renoncé à reprendre la production d'un médicament compte tenu de son incidence financière ? La clause de sauvegarde est en effet beaucoup revenue lors de nos auditions.

Nous avons auditionné d'autres laboratoires avant vous, et un responsable nous a expliqué que l'ANSM lui interdisait de mettre sur le marché l'intégralité de sa production. Êtes-vous concerné par ce type de contingentement ?

Êtes-vous par ailleurs confronté au phénomène des exportations parallèles réalisées par les *short liners* ? Si c'est le cas, quel est son impact sur votre activité ?

Enfin, que recouvre pour vous la politique de souveraineté nationale ? On dit qu'il en faut une pour commencer à régler le problème de la pénurie de médicaments. Qu'en pensez-vous ? On vous auditionne en effet à la fois pour dresser un état des lieux, mais aussi pour obtenir des pistes, car tout rapport d'une commission d'enquête comporte un certain nombre de recommandations. Nous nous nourrissons donc des auditions pour faire des propositions.

Vous pourrez également répondre par écrit à certaines questions. Je vous remercie par avance.

M. Marc Childs. – Je voudrais revenir sur la notion d'opacité des prix. Il est peut-être difficile de comprendre comment s'établissent les prix des innovations, mais l'ensemble de l'enveloppe comprend la prise en charge des produits innovants, des génériques, des produits matures et des produits orphelins.

Selon nous, il faudrait isoler une enveloppe destinée aux produits critiques. Quand nous déposons une demande de prix auprès du CEPS, tout est écrit noir sur blanc. Tout est transparent. Il faut renseigner la grille fournie par le CEPS.

Les antibiotiques sont des médicaments très anciens. 80 % des usages concernent des produits qui ont plus de 40 ans. On affirme parfois que fabriquer des antibiotiques permet de réaliser des gains de productivité. Non ! On ne peut réaliser de gains de productivité sur des produits de plus de 40 ans. Tous les gains de productivité ont déjà été réalisés. C'est pour cela qu'on est dépendant de l'Inde et de la Chine pour les produits volumétriques. L'usine chinoise qui produisait le pipotiazine/tazobactam a brûlé, entraînant deux ans de rupture mondiale. Aujourd'hui, une seule usine mondiale produit de l'amoxicilline/acide clavulanique. Les gains de productivité proviennent donc de la massification. Nous ne misons pas quant à nous sur la massification.

La transparence des prix résulte aussi de l'évolution du prix des principes actifs pharmaceutiques (API). On est aujourd'hui dans une période inflationniste extrêmement importante, très dangereuse pour notre santé publique. Le lithium a ainsi connu une augmentation de 400 % qui nous touche. Le prix du teralithe, en France, est le plus bas de toute l'Europe, dans un rapport de deux à trois. Ce n'est pas un produit récent, mais cela concerne à peu près 150 000 Français. Aujourd'hui, le teralithe présente un risque direct de vente à perte du fait de l'augmentation du coût de l'API, qui a eu lieu en quinze mois. Comment répercuter tout cela sur le prix du médicament ? C'est une des problématiques que l'on connaît.

L'enveloppe de l'Ondam est une enveloppe globale. La clause de sauvegarde nous impacte directement, le « profit » entre guillemets qu'on réalise étant théorique et raboté par l'application de cette mesure.

Nous ne dégageons pas la rentabilité des « Big Pharma », loin de là. Aujourd'hui, il faut en tenir compte dans la discussion avec le CEPS, mais toute lecture de la clause de sauvegarde est totalement impossible. Nous sommes donc amenés à ne pas nous intéresser à tel ou tel dossier, alors qu'on sait qu'il existera un besoin médical urgent dans le futur.

Enfin, au vu des volumes que nous fabriquons et des prix bas de nos spécialités, nous n'avons pas affaire à des *short liners*, mais les AMM connaissent des formulations différentes selon les pays. Une usine va donc produire une formule pour l'Italie et une formule différente pour la République tchèque ou la France. Les *short liners* ne sont donc pas en mesure d'exporter car ce n'est pas le même produit.

M. Thierry Hoffmann. – Quant aux aides publiques, nous en avons reçu très peu. Le crédit impôt recherche (CIR) a pour sa part été le bienvenu. Sans cela, Delbert ne serait pas ce qu'il est aujourd'hui. On parle ici de 300 000 euros par an, ce qui est très précieux au démarrage d'une activité.

On a bien entendu essayé de travailler avec des entreprises accréditées au CIR, mais tout le monde ne l'est pas. On a ainsi travaillé au redéveloppement de l'extencilline. Les GI américains ont débarqué en 1945 avec la pénicilline G, abandonnée dans les années 1970, après avoir été largement utilisée. N'étant plus employée depuis trente ans, ce produit reste un antibiotique contre lequel il n'existe pas de résistance. C'est donc un produit extrêmement intéressant, mais il a fallu redévelopper la fermentation en Europe, car nous voulions réaliser un produit européen. Or, trouver un site de fermentation en Europe est extrêmement compliqué. On a dépensé beaucoup d'argent pour y parvenir. Nous en avons trouvé un en Italie. Cela a représenté un million d'euros d'investissement, sans aucune aide.

Nous avons bénéficié du CIR pour d'autres produits, mais c'est la seule aide que nous ayons touchée. Depuis deux à trois ans, cela tourne entre 50 et 100 000 euros, pas plus. La France a été pionnière avec le CIR et l'Espagne a pour sa part complètement adopté ce processus.

Quant à France Relance, nous ne savons même pas ce que c'est...

Le CEPS est-il sensible au risque de disparition d'un médicament ? La réponse est non. Le CEPS a tendance à penser que l'industrie pharmaceutique est un peu comme l'automobile ou l'informatique, mais c'est un marché très différent. Ce n'est pas parce qu'un produit est vieux, que son évaluation de l'ASMR n'a pas été révisée depuis des années, qu'il n'est pas important. Aujourd'hui, l'amoxicilline injectable reste l'antibiotique majeur utilisé en Europe.

Le CEPS nous fait remarquer que lorsque nous avons racheté ce produit à GSK, nous savions fort bien qu'il serait vendu à perte. Ne demandez donc pas au CEPS de rattraper cette situation. Il est dommage que la France soit le seul pays à cultiver cet état d'esprit, et je suis quelque peu déçu, en tant que citoyen français, de constater que tous les autres pays font preuve d'une ouverture d'esprit bien plus large que la France.

Pour ce qui est de la clause de sauvegarde, je trouve inéquitable que les vieux produits se trouvent amputés d'un montant totalement inconnu six mois avant, la clause de sauvegarde dépendant de l'Ondam, mais aussi d'une dépense qu'on ne connaît qu'un an plus tard. C'est très gênant pour l'industriel, qui ne peut provisionner ces sommes.

Les montants d'Ondam dont on parle pour les années à venir sont totalement délirants, puisqu'il s'agit désormais de milliards d'euros.

Une de vos questions concernait l'ANSM et la production de médicaments. L'ANSM est sensible à la production, qui a été très compréhensive vis-à-vis de nos développements. Nous avons toujours travaillé en étroite collaboration et avons tenu des réunions tous les deux à trois mois pour faire le point sur les difficultés et recueillir l'avis de l'agence. C'est extrêmement appréciable. C'est une approche qu'on retrouve plus à la *Food and Drug Administration* (FDA) qu'en Europe. L'ANSM a toujours été d'un très grand soutien pour Delbert – et nous l'en remercions.

M. Marc Childs. – Nous avons commencé notre activité en tant que prestataire de services pour pouvoir constituer une « pelote de laine », la prestation de services recouvrant l'exploitation, la pharmacovigilance et l'information médicale.

Nous avons commencé avec un petit laboratoire allemand, que nous conservons par affection, qui produit des médicaments ophtalmologiques qui ne sont pas vraiment présents chez nous.

Nous avons également hébergé un gros industriel des génériques, avec qui on a essayé de formuler une offre en direction des hôpitaux pour l'élargir à des produits critiques, dont des curares. Ce laboratoire s'appelle Hikma. Il s'agit d'un laboratoire jordanien. Nous avons arrêté toute prestation pour lui depuis un an. Les activités pour tiers représentent aujourd'hui moins de 1 % de notre chiffre d'affaires.

On a évoqué le sujet de la souveraineté nationale. Notre objectif a plutôt été la souveraineté européenne. Même si nous sous-traitons la totalité de nos activités, nous

recherchons en France des usines en sous-capacité, mais susceptibles de produire tel ou tel type de médicament.

La fabrication d'un médicament est d'une grande complexité. Il faut des usines spécialisées, des fournisseurs spécialisés et des contrôles spécialisés. L'ensemble demande énormément de temps pour être redéployé.

Quand on reprend une AMM, changer la formule de départ, le fournisseur de matière première ou le produit fini coûte environ 500 000 euros et représente douze mois de travail. Changer deux éléments représente dix-huit mois de travail et coûte un million d'euros. Changer trois éléments représente plus de deux ans de travail.

Quand un industriel arrête un médicament, c'est dans plus de 50 % des cas pour une raison de sécurité dans l'usine ou de volumétrie. Ce n'est pas uniquement un problème économique. On ne peut comprendre que l'argent de l'État serve à subventionner des usines vides. Certaines ne sont pas remplies, comme Saint-Génis ou Meymac. Leur taux de remplissage s'élève aujourd'hui à 10-15 %, 20 à 30 % maximum. Une usine qui tourne à 20 ou 30 % ne peut être rentable.

Pourquoi ces usines ne sont-elles pas davantage utilisées ? Tout simplement parce que les prix de revient industriel sont plus élevés chez elle qu'ailleurs. J'en reviens au teralithe. Ce produit est fabriqué en Slovaquie. On essaie de le rapatrier en France. Bénéficie-t-on de subventions ? Non ! Nous le faisons par envie et par citoyenneté, pour des raisons de souveraineté. Cela va coûter plus cher, mais « sécurise » entre guillemets l'approvisionnement par rapport aux hausses de prix de l'électricité, car nous bénéficions d'une protection dans ce domaine. Les tarifs de l'électricité ont augmenté ; le *cost of goods* augmente donc.

Beaucoup de sous-éléments font que la fabrication de ces médicaments s'arrête. Au bout d'un moment, la complexité fait que les « Big Pharma », tirées par les produits à plusieurs milliards d'euros de chiffre d'affaires, ne s'intéressent plus à un produit qui ne génère que 20 millions d'euros, même s'il est rentable.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je cite l'article 28 de l'accord-cadre LEEM-CEPS : « *Lorsqu'une entreprise fait état d'un risque important pouvant impacter la production ou la commercialisation pour l'une de ses spécialités répondant à un besoin qui ne serait plus couvert au cas où elle disparaîtrait du marché, l'entreprise peut demander la hausse du prix en vue de permettre son maintien sur le marché* ».

Vous dites que cet article n'est pas appliqué, c'est bien cela ?

M. Marc Childs. – On ne peut pas dire cela.

Cet article parle également de « comparable ». On peut commencer à réviser les prix en l'absence de comparables, mais ceux-ci existent toujours, directement ou indirectement. Le teralithe compte des comparables, comme les antiépileptiques par exemple mais, pour le patient lui-même, c'est une aberration.

La production française de matières premières ne fait qu'augmenter, de l'ordre de 60 %. Comment le répercuter ? Il existe ainsi un neuroleptique utilisé contre les tremblements qui représente 80 % du marché, dont le comparable, l'artane, totalement dédié à des usages récréatifs, est bien moins cher. On ne peut de ce fait bénéficier de hausse de prix car le prix de ce dernier est officiellement d'un euro, alors qu'il se revend sous le manteau dix à quinze fois

plus cher. Comment faire ? Cet article 28 est absurde, dans son application comme dans sa rédaction !

Je reviens sur l'accord-cadre entre le CEPS et le LEEM, où les petits laboratoires ne sont pas parties prenantes. Sur un document de 60 pages, on trouve 25 pages sur les génériques, 35 pages sur l'innovation, sept pages sur les matures, une page sur les orphelins, mais aucune page consacrée aux médicaments critiques.

Il faut créer – l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) l'a bien dit – une liste de produits critiques pour lesquels il faut des règlements différents. C'est aussi vrai en ville qu'à l'hôpital, où les prix sont libres. Nous vendons le gramme d'amoxicilline injectable entre 1,80 euro et 4 euros selon les marchés, alors qu'on est remboursé 1,09 euro en ville. Il faut globaliser les choses pour les médicaments critiques et avoir une vision anticipée.

On gagnerait douze mois dans la réintroduction du produit sur le marché si on avait la recette, mais qui a la recette ? C'est une double page qui autorise à se référer à un document, mais ce sont les « Big Pharma » qui doivent nous le donner pour qu'on puisse réactiver le produit, faute de quoi on se retrouve dans le cas d'un générique, et cela prend trois ans, alors qu'on connaît tous le produit.

Aujourd'hui, l'amoxicilline en solution buvable, avec une « copie » d'AMM, nécessite dix-huit mois avant d'être mise sur le marché. Sans copie d'AMM, cela demande trois ans. Il faut gérer les pénuries dans un premier temps. C'est une question urgente. La souveraineté viendra ensuite. On peut essayer de faire les deux progressivement, mais la pénurie nous touchera l'hiver prochain.

Mme Annick Jacquemet. – Monsieur Hoffmann, vous nous avez dit qu'il existait 7 000 MITM et qu'une des problématiques provenait du fait que chaque laboratoire définit ses propres médicaments. Il n'y a donc pas, si je comprends bien, de cahier des charges, pas de grille commune, chacun « fait à sa sauce ». Pensez-vous que le fait de fixer un cahier des charges à l'ensemble des médicaments pourrait permettre d'en sélectionner un certain nombre sur les mêmes critères ?

M. Thierry Hoffmann. – Je n'irai pas jusque-là, mais il faudrait *a minima* harmoniser les choses.

L'une de nos spécialités, l'amoxiclave, dont nous avons le princeps, qu'on appelait auparavant l'Augmentin, comporte tous les dosages. Nous avons déclaré toutes ces présentations comme MITM. Notre confrère et néanmoins ami génériqueur n'a pas fait le même choix. Un seul de ses dosages est déclaré comme MITM. Il n'a donc pas les mêmes contraintes en termes de stocks – nous devons avoir quatre mois de stocks pour chaque présentation. Ceci nécessitait une harmonisation, car il est difficile d'avoir deux traitements différents pour un même médicament.

Chacun définit le niveau d'importance de son médicament et son plan de gestion des pénuries, mais il existe trop de MITM. Tous les médicaments ne sont pas majeurs. Certains médicaments sont plus majeurs que d'autres, et c'est là que la notion de médicament critique, avec un panel de 150 à 200 molécules, serait largement suffisante. Il faudrait peut-être que l'on se penche davantage sur le traitement de ces médicaments, comme le préconisait l'IGAS.

M. Marc Childs. – De plus, tout ce travail préparatoire d'un plan de gestion des pénuries constitue, pour les génériqueurs, une tâche qui ne présente pas d'intérêt pour une seule et même molécule. Un antihypertenseur quelconque a sept plans de gestion des pénuries. Cela crée du travail inutile.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je voudrais revenir sur le CIR, qui est selon vous destiné à la recherche de produits nouveaux, ce qui n'est pas obligatoirement votre mission.

Le CIR vous permet-il de perfectionner des produits matures ou vous sert-il à améliorer des chaînes de production et de fabrication, voire les deux ?

M. Thierry Hoffmann. – Vous avez entièrement raison, nous ne faisons pas de la recherche en soi.

Néanmoins, lorsque nous redéveloppons un nouveau principe actif, en recherchant de nouvelles impuretés, avec de nouvelles méthodes d'analyse, on entre parfaitement dans le périmètre du CIR. Nous avons été plusieurs fois audités et avons eu plusieurs contrôles de l'administration fiscale concernant le CIR : nous n'avons jamais fait l'objet d'un redressement.

Il est admis qu'on peut bénéficier du CIR lorsqu'on redéveloppe complètement un produit chimique. De même, toutes les études de stabilité qui doivent être mises sur pied lorsqu'on redéveloppe un médicament entrent dans le périmètre du CIR, sachant qu'on doit développer trois lots de validation et les mettre à différentes températures et degrés d'humidité pendant deux à trois ans.

Je peux donc vous rassurer : nous n'avons pas détourné un euro du CIR pour d'autres essais.

M. Marc Childs. – Les eaux de lavage d'un de nos produits, qui était fabriqué dans la vallée du Rhône, partaient dans le fleuve à l'issue d'une réaction exothermique, avec des vapeurs qui se libéraient dans l'air. Il s'agit d'un anticancéreux dérivé des gaz de combat de la Première Guerre mondiale. Nous avons redéveloppé ce produit dans des conditions de sécurité. Les personnels travaillent aujourd'hui en scaphandre, avec une pression négative. Il n'y a donc plus de risques pour l'environnement.

Il y a trente ans, on recherchait une seule impureté. Avec la spectrographie de masse, ce sont maintenant sept impuretés qu'il faut qualifier. En outre, il faut savoir si ces impuretés ont un effet néfaste et les retirer en modifiant la synthèse chimique.

Grosso modo, les tours de main se perdent et il est fondamental de redévelopper la totalité du produit aux normes actuelles. Le nombre de normes et le prix de reproduction de ces produits ne font donc qu'augmenter.

M. Thierry Hoffmann. – Nous n'avons pas vraiment répondu à la question sur le prix du médicament et sa relation avec les pénuries.

Je ne pourrai pas répondre pour la majorité des médicaments, mais je pourrais vous fournir un éclairage à propos des vieux produits, ceux qui datent d'avant 2000 et qui sont toujours importants dans l'arsenal thérapeutique du généraliste. La majorité des prix de ces médicaments, dans le meilleur des cas, n'a pas bougé depuis 2000, soit une baisse de 30 %

selon l'indice du coût de la vie. Toutefois, les différents PLFSS font qu'on y a apporté des coups de rabot année après année, sans vraiment se préoccuper de la situation.

Les génériqueurs ont aussi, pour certains, fait beaucoup de mal lorsqu'il y avait des remises énormes, laissant croire qu'il y avait « beaucoup d'eau sous la quille ». Année après année, on a fini par toucher le muscle ! Il n'y a maintenant plus de marge sur ces vieux produits, dont les prix n'ont jamais été revalorisés et qui sont vendus à perte.

Je sais que vous avez procédé à l'audition de l'Association des moyens laboratoires et industries de santé (AMLIS), qui est revenue sur ce point. C'est une réalité : nombre de médicaments offrent beaucoup moins de 20 % de marge brute. Lorsqu'on a retiré les coûts de fonctionnement, les taxes et l'impact de la clause de sauvegarde, on vend à perte, ce qui n'est pas acceptable pour ces produits qui, sans être des innovations de l'année, sont des produits de première ligne en termes de traitement. Les faire disparaître revient à les remplacer par des produits plus chers. Or personne n'en tient compte.

Cette substitution par des molécules plus onéreuses pour éviter de gagner quelque cents de réévaluation constitue une hérésie. Oui, madame la rapporteure, le prix des médicaments anciens est pour beaucoup dans la cause de leur disparition !

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Quelles mesures souhaitez-vous préconiser pour simplifier les démarches administratives, qui font régner une pesanteur importante sur toutes les différentes phases, et permettre une plus grande flexibilité aux laboratoires ?

On a le sentiment, au fil des auditions, qu'il manque un pilote dans l'avion. Que pourriez-vous proposer ?

M. Marc Childs. – Votre question est quelque peu complexe.

Les différentes commissions d'enquête qui ont eu lieu depuis 2018 n'ont pas réussi à toucher du doigt les raisons de la pénurie de médicaments. Les facteurs sont multiples et on ne peut agir sur tous en même temps.

Nous nous sommes posé la question : pourquoi sommes-nous convoqués ici ? Peut-être parce que, vous l'avez dit madame la présidente, notre modèle pourrait être reproduit. Ces idées se retrouvent sur le site de l'ANSM s'agissant des médicaments en rupture.

À chaque fois qu'on voit un produit en rupture, on va voir l'industriel pour lui demander si c'est structurel, s'il a envie d'arrêter la production et s'il ne peut nous transmettre le dossier. Il est nécessaire d'anticiper – vous avez commencé à le faire, et il faut reconnaître que l'IGAS fait bien son travail à ce sujet – afin d'identifier les médicaments critiques, établir un plan spécifique, déterminer où se trouve la propriété intellectuelle, répertorier les usines de matière première, les usines intermédiaires et les usines de produits finis. À partir de là, on peut établir une cartographie et intervenir.

Il faut bousculer les « Big Pharma » pour qu'elles acceptent ce qu'on appelle une lettre de référence dans leur dossier primaire, dont dispose de toute façon l'ANSM. Cela ne leur prend pas de temps, et il n'existe aucun risque juridique, même si elles ont toutes peur de transférer un dossier qui peut-être imparfait ou incomplet.

Il faut également suivre les produits et les volumes. Ceux qui sont intéressants recensent un, deux ou trois acteurs. Nous ne sommes pas là pour faire des génériques, mais pour nous intéresser à l'acteur avant la rupture et essayer de sauver les produits critiques. S'il existe cinq fournisseurs, il n'y a pas de problème. Le problème commence lorsqu'il n'existe plus que deux fournisseurs, voire moins.

On peut citer à ce sujet le problème de la gentamicine, qui ne remonte pas à si longtemps, produit pour lequel il n'existe plus qu'un seul fournisseur. Les acheteurs que vous avez auditionnés, comme UniHA, etc., voient les prix multipliés par dix, le prix à l'hôpital étant libre : je suis en monopole, je souffre de l'autre côté, je vais essayer de prendre un peu d'air. Lorsqu'on ne compte plus qu'un seul fournisseur, c'est très dangereux.

Il faut aussi fixer des engagements réciproques de volume. UniHA a, là aussi, réalisé des travaux intéressants en menant des enquêtes auprès des Américains, des Coréens, etc. Certains États américains ont créé leurs propres usines.

La tentation existe – c'est d'ailleurs une recommandation de l'IGAS – de créer des usines de l'État. Il en faudrait cent, car on ne peut faire qu'un antibiotique par usine. Or vous ne pouvez remplir une usine que quinze jours par an. Il n'y a pas de savoir-faire. Il faut donc en créer. Delbert est probablement là parce que nous disposons du savoir-faire. C'est ce qui nous fait remarquer des médias et de vous-mêmes.

Nous avons travaillé sur les héparines. C'est un dossier dont on ne s'est pas saisi, car il nous faudrait un engagement de prix avant de nous en emparer. Développer le dossier nécessite de mettre dix millions d'euros sur la table. Nous avons eu quelques discussions avec la direction générale de l'économie (DGE) pas plus tard qu'hier. Il faut que le prix de remboursement futur soit au-dessus du coût de revient industriel (PRI). Un engagement dans le temps est donc nécessaire.

UniHA, à juste titre, estime qu'il faut garder un marché concurrentiel. Se garantir 50 % du marché et mettre les autres en compétition n'est déjà pas mal. C'est une réflexion qu'on a avec UniHA pour essayer de sécuriser notre univers.

Après avoir anticipé, il faut simplifier la transmission de l'AMM, ainsi que la partie pharmaceutique du dossier. Quand on a un problème avec un produit critique, il faut accélérer et pouvoir bénéficier de *fast-tracks*. L'ANSM y est très favorable pour des médicaments essentiels.

Par ailleurs, on a un problème de communication et d'accès à l'information. Par exemple, nous avons remis la fosfomycine sur le marché depuis deux ans. Selon la Société de pathologie infectieuse de langue française (SPLIF), le produit est toujours en rupture. Lorsqu'on demande à la SPLIF de modifier son dossier, elle nous répond qu'elle est souveraine. Il faut donc simplifier cela.

Il faut également déterminer le prix sur la base d'un PRI transparent – c'est faisable – et, comme le montre notre difficulté avec le lithium, avoir des processus accélérés pour les révisions de prix, qui peuvent être pré-contractés.

Il faudrait également disposer d'engagements de volumes sur la durée. Nous-mêmes sommes engagés vis-à-vis de nos fournisseurs sur des volumes minimums pendant au moins trois ans, dont un an fixe. Si nous perdons notre marché hospitalier, qui

paie ? C'est nous ! Or nous ne pouvons prendre de risques sur des volumes plus importants. La charge de nos usines est donc toujours faible. Il faut donc garantir des volumes au niveau hospitalier. On commence à en discuter avec UniHA.

Vu le nombre d'acteurs qui tournent autour de ces sujets, une centralisation de la décision paraît nécessaire. Faire la tournée de toutes les popotes est en effet extrêmement coûteux.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, présidente. – Merci pour vos témoignages et vos précisions, qui vont éclairer nos travaux.

S'il vous reste des éléments à nous confier, vous pouvez nous les faire parvenir par écrit.

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

La réunion est close à 14 h 40.

- Présidence de M. Bruno Belin, vice-président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de MM. Michaël Danon, directeur du *Market Access* et des affaires institutionnelles, Marc Urbain, directeur industries et Vincent Guiraud Chaumeil, directeur de la filiale *France Medical Care* du groupe Pierre Fabre

M. Bruno Belin, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons cet après-midi les travaux de notre commission d'enquête par l'audition de M. Michaël Danon, directeur du *Market Access* et des affaires institutionnelles du groupe Pierre Fabre, ainsi que de MM. Marc Urbain, directeur Industries, et Vincent Guiraud-Chaumeil, directeur de la filiale *France Medical Care* du même groupe. Je vous remercie, messieurs les directeurs, de vous être mobilisés.

Le laboratoire Pierre Fabre, créé à Castres en 1962 par un pharmacien et botaniste tarnais, est un acteur historique de l'industrie française des produits de santé, actif à la fois dans le domaine de la dermo-cosmétique et dans celui du médicament de prescription, et aujourd'hui un des tout premiers groupes pharmaceutiques français. Son ancrage sur un territoire, le Sud-Ouest de la France, qui concentre la majorité de ses sites de recherche et de production, ne s'est jamais démenti, malgré un fort développement international : la moitié de la cinquantaine de sites français du groupe continue ainsi de se situer dans le Tarn, département dont il est de loin le premier employeur – il est aussi l'un des trois premiers employeurs privés d'Occitanie.

En tant qu'acteur majeur de la chaîne industrielle du médicament et observateur privilégié des carences qui, visiblement, altèrent le bon fonctionnement de cette chaîne, il était naturel que nous vous entendions dans le cadre de notre travail sur les tensions ou les ruptures d'approvisionnement qui frappent désormais de façon chronique les médicaments qui sont prescrits et consommés dans notre pays.

Parmi les grands groupes pharmaceutiques français, vous êtes tout spécialement associés, je l'ai dit, à l'idée d'un ancrage régional fort ; vous portez la volonté de maîtriser l'ensemble de votre chaîne de production et avez choisi de conforter, plutôt que de l'abandonner, la stratégie du fondateur du groupe, celle d'un certain *made in France*, sur lequel vous communiquez volontiers. Vous êtes donc particulièrement bien placés pour nous dire en quoi ce choix, selon vous, va de soi ou est au contraire en péril. Je précise qu'à notre connaissance 100 % de vos équipes de recherche sont situées en France et que plus de 90 % de votre production de médicaments et de dermato-cosmétiques est effectuée en France, alors même que votre revenu provient aux deux tiers de vos activités à l'international.

La crise de la covid ayant donné un nouvel élan à une telle orientation, vous semblez vouloir la pérenniser, comme le montre l'exemple du rapatriement de la production du principe actif de votre anticancéreux Mektovi dans l'usine de chimie fine de Gaillac. Vous nous direz notamment si cet ancrage et cette stratégie de maîtrise complète de l'approvisionnement pourraient être généralisés et servir de modèle à une industrie pharmaceutique véritablement souveraine.

Je vais vous céder la parole, messieurs les directeurs, pour un bref propos introductif où vous présenterez votre analyse de la situation et formulerez vos recommandations pour y remédier. Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions : comme vous l'aurez compris, notre commission d'enquête entend obtenir des réponses étayées à des questions précises.

Je précise également que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, messieurs les directeurs, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Danon, Urbain et Guiraud-Chaumeil prêtent serment.

Monsieur le directeur, vous avez la parole.

M. Michaël Danon, directeur du *Market Access* et des affaires institutionnelles du groupe Pierre Fabre. – Monsieur le Président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les sénateurs, nous souhaitons tout d'abord vous remercier de nous donner possibilité d'échanger sur les ruptures de médicaments.

En tant qu'entreprise pharmaceutique, c'est bien évidemment une question particulièrement importante pour nous, car ce qui est en jeu, c'est la possibilité pour les patients d'avoir accès à leur traitement. Nous sommes donc très heureux d'avoir l'opportunité de témoigner devant cette commission de l'expérience du groupe Pierre Fabre.

Monsieur le président, vous avez bien voulu rappeler un certain nombre d'éléments importants concernant notre entreprise. Je vous en remercie. En guise de courte introduction, je me permettrai de revenir sur certains de ces éléments et d'y ajouter d'autres spécificités qu'il me semble important de mentionner devant votre commission d'enquête.

Comme vous l'avez indiqué, le groupe Pierre Fabre est le résultat d'une très belle histoire scientifique et industrielle. Fondée par M. Pierre Fabre, pharmacien à Castres, le groupe représente aujourd'hui un chiffre d'affaires de 2,7 milliards d'euros, compte près de 10 000 collaborateurs dans le monde et 41 implantations à l'international. Il commercialise ses produits dans plus de cent pays.

Nous avons deux types d'activités, d'une part dans le dermo-cosmétique, avec un certain nombre de marques bien connues des consommateurs français, et dans le médicament, où nous avons un portefeuille équilibré, qui comporte à la fois des produits matures, utilisés communément par les patients français depuis de nombreuses années, mais également – et nous en sommes très fiers – des produits très innovants, notamment dans le domaine de la cancérologie.

Je voudrais rappeler, parce que c'est très important pour nous, la spécificité capitaliste du groupe. Le capital du groupe Pierre Fabre est entre les mains d'une fondation reconnue d'utilité publique.

Je pense que nous sommes en France le seul exemple de ce type, que ce soit dans le domaine de l'industrie pharmaceutique ou, de manière plus générale, dans l'ensemble des secteurs économiques.

C'était une volonté de M. Fabre, qui avait décidé qu'à sa disparition, l'ensemble de ses biens, dont le groupe qu'il avait fondé, reviendrait à la fondation qu'il avait lui-même créée. Aujourd'hui, 86 % du capital appartient à cette fondation. Le reste est réparti, pour une part, entre l'actionnariat salarié. C'était là aussi une volonté de M. Fabre de permettre aux collaborateurs du groupe de participer non seulement aux résultats de l'entreprise mais à sa structure capitaliste, le reste reposant sur l'autofinancement.

Actuellement, l'actionnariat salarié a été déployé dans douze pays dans lesquels nous sommes présents. En France, premier pays dans lequel nous avons développé cet actionnariat salarié, 80 % des collaborateurs participent à ce programme.

Dans la gouvernance de la fondation Pierre Fabre, deux représentants de l'État veillent et participent à la stratégie du groupe.

Cela signifie que les résultats et les profits que l'entreprise réalise peuvent être utilisés pour développer l'entreprise pour ses projets d'investissement, que ce soit dans la R&D ou la capacité industrielle, dans l'actionnariat salarié et les actions menées par la fondation Pierre Fabre, principalement en Asie du Sud-Est et en Afrique noire, qu'il s'agisse de la formation de professionnels de santé ou d'actions locales destinées à aider des programmes de développement sanitaire.

Vous avez insisté sur le choix constant de la France par l'entreprise. Nous comptons 9 600 collaborateurs dans le monde. 56 % sont situés en France ainsi que 100 % de notre recherche et 95 % de la production industrielle en France, ceci couvrant à la fois la dermo-cosmétique et les médicaments. Nous comptons sept sites de production en France, deux sites de distribution, et plus de 1 500 collaborateurs travaillent dans les sites de production industrielle.

Voilà quelques-unes des spécificités du groupe pour lequel nous travaillons tous les trois. Je cède la parole à mon collègue Vincent Guiraud-Chaumeil, patron de la filiale *France Medical Care*, pour évoquer les tensions et les ruptures que nous avons subies.

M. Vincent Guiraud-Chaumeil, directeur de la filiale France Medical Care du groupe Pierre Fabre. – Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les sénateurs, depuis deux ans, le laboratoire Pierre Fabre a été confronté à des tensions et des ruptures. Les tensions et les ruptures sont souvent multifactorielles. Vous avez rencontré beaucoup de laboratoires qui vous en ont énoncé toutes les causes possibles.

Le laboratoire Pierre Fabre a été confronté à un élément supplémentaire sous la forme d'une cyberattaque de très grande ampleur, survenue en 2021, qui nous a obligés à arrêter la production pendant six semaines. Nous avons mis beaucoup de temps pour rétablir les stocks de sécurité nécessaires à la distribution de nos médicaments.

Dans le détail, nous comptons quatorze médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM). Deux de ces médicaments ont été confrontés à des problématiques de rupture mais, comme nous produisons en France, et en accord avec l'ANSM, nous avons « séquestré », suivant le terme consacré, les quantités nécessaires pour qu'aucun patient français ne soit en rupture de traitement oncologique.

En ce qui concerne les tensions que nous avons rencontrées sur d'autres médicaments, nous disposons de deux canaux de distribution, un canal par le biais de la vente directe et un canal par le biais des grossistes. Pour assurer la distribution la plus homogène, nous avons arrêté la vente directe et développé la distribution par les grossistes, ce qui permet un maillage territorial de plus grande importance.

Une autre particularité du laboratoire Pierre Fabre vient du fait que nous avons gardé – peu de laboratoires le font encore – des équipes nombreuses qui vont à la rencontre des médecins et des pharmaciens. Nous avons, sur la filiale France médicaments, plus de 300 collaborateurs qui visitent les médecins et les pharmaciens.

Grâce à ce canal, nous avons en direct informé les médecins et les pharmaciens des tensions que nous rencontrons et des précautions que nous devons prendre. Que ce soit au niveau de la distribution ou de la communication, et en accord avec l'ANSM, nous avons donc tout fait, pendant ces deux dernières années, pour limiter au maximum l'impact de ces ruptures et de ces tensions pour les patients français.

Marc Urbain reviendra plus en détail sur certains cas particuliers pour vous montrer comment nous avons réagi face à ces difficultés.

M. Marc Urbain, directeur industries du groupe Pierre Fabre. – Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les sénateurs, comme cela vient d'être dit, nous avons subi des tensions sur différents produits. Ces tensions sont dues à trois facteurs, dont la cyberattaque qui a été spécifique au groupe Pierre Fabre, après la pandémie et les *stops and go*, qui ont aggravé la situation.

Nous avons dû consommer la totalité de nos stocks de sécurité pour continuer à fournir le marché français et les autres marchés. Une crise sans précédent, de mémoire d'industriel, a touché la totalité du marché de la chaîne d'approvisionnement des principes

actifs ou de leurs composants. Cette crise est survenue en plus des deux autres crises et a complexifié la situation.

À titre d'exemple, on utilise du PVC pour les *blisters* destinés au packaging. Aujourd'hui, le PVC connaît une crise mondiale. On est passé de six semaines à 40 semaines de délai d'approvisionnement pour des raisons de concentration de moyens de production et de demandes supérieures à l'offre industrielle. Il en va de même pour le carton. Tous nos produits sont livrés dans des étuis. Le carton a également subi une crise et connu des *stops and go*, notamment en Chine, où le carton recyclé n'était plus disponible, du fait du transfert des besoins en plastique vers l'emballage carton, considéré comme plus écologique et respectueux de l'environnement. Nos fabricants et fournisseurs principaux d'étuis ne pouvaient donc plus s'approvisionner en carton, ce qui a augmenté de fait les délais d'approvisionnement.

Ce sont les trois éléments qui peuvent résumer la situation.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Merci pour votre propos liminaire.

J'aurai un certain nombre de questions à vous poser.

En premier lieu, vous avez dénoncé un prix de médicament remboursé très bas en France. Je reprends les propos de votre directeur général : « Quand un médicament est exporté à moins de 50 %, il est en risque. Ce qui sauve les produits, ce sont les exportations ».

Fort de cette règle, avez-vous déjà eu l'occasion d'abandonner la fabrication de certains médicaments ou leur commercialisation en France ?

En corollaire, l'interdiction temporaire des exportations de médicaments en tension ou en rupture a-t-elle eu un impact sur votre activité, compte tenu des propos de votre directeur et de la politique que vous semblez mener ?

Ma deuxième question concerne plus particulièrement le prix des médicaments. On a pu constater, lors de nos auditions, que l'on reproche aux médicaments matures leur prix très bas, voire trop bas, alors que ceux des médicaments innovants s'envolent. Vous avez demandé une augmentation du prix des médicaments dits matures, et un moratoire sur les baisses de prix a d'ailleurs déjà été décidé.

Vous l'avez dit, les ruptures et les tensions ont des causes multifactorielles. Parallèlement, on a pu constater que la Suisse, où les prix des antibiotiques sont quatre fois à cinq fois plus élevés que les prix pratiqués en France, a connu les mêmes ruptures et les mêmes tensions en matière de médicaments. Ce ne sont donc pas seulement les prix qui peuvent être mis en cause. Quelle est votre analyse et quelles sont vos propositions sur ces questions ?

Par ailleurs, nous aimerions connaître votre position sur les politiques de régulation des dépenses de médicaments. Nous avons pu avoir, lors des auditions précédentes, des remarques concernant la clause de sauvegarde, qui prend une place de plus en plus importante et qui est critiquée pour son caractère indifférencié parce qu'elle concerne aussi les produits matures, dont les prix sont déjà particulièrement bas.

Comment proposez-vous de faire évoluer ce système pour permettre de limiter les phénomènes de pénurie, voire de les empêcher, mais également d'empêcher une dérive incontrôlée des dépenses ?

J'ai parlé d'exportations. J'aimerais savoir si vous êtes impactés par l'existence de *short liners* et d'exportations parallèles qui, pour certaines, constituent un réel problème.

Enfin, avez-vous eu l'occasion de saisir le Comité économique des produits de santé (CEPS) pour l'activation des articles 27 et 28 de l'accord-cadre, qui permettent à un laboratoire d'obtenir une stabilité du prix facial en contrepartie d'investissements réalisés dans les dernières années ou dans les années à venir dans l'Union européenne, voire d'obtenir une hausse des prix pour une spécialité qui serait menacée ?

C'est une opportunité qui n'est pas saisie selon les différentes auditions que nous avons pu avoir.

Enfin, il a été fait état de quelques difficultés concernant l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), qui est cependant un partenaire fiable sur lequel peuvent s'appuyer les différents laboratoires. Mais, des contingentements sont organisés pour un certain nombre de médicaments en tension, qui menacent de se trouver en rupture. La semaine dernière, nous avons d'ailleurs auditionné un laboratoire qui a rappelé cette situation paradoxale consistant à être soumis à des contingentements de livraisons quand, par ailleurs, on manque de ces mêmes médicaments dans les différentes régions de notre pays, si je ne considère que la France.

M. Michaël Danon. – Vous nous interrogez sur l'utilisation d'une des dispositions de l'accord-cadre signé entre les entreprises du médicament (LEEM) et le CEPS au sujet de la possibilité de revendiquer des hausses de prix, prévue par l'article 28.

Nous avons en effet déposé des dossiers il y a deux mois auprès du CEPS concernant dix-sept présentations. Ils sont en cours d'instruction. Je ne pourrais donc rien en dire actuellement.

Nous savons – et je crois que cela avait été indiqué par les représentants du LEEM lorsque vous les avez auditionnés – que peu de dossiers présentés ont reçu une suite favorable. Je ne fais que reprendre ce qui a été dit ici par le LEEM. Les dossiers du laboratoire Pierre Fabre étant en cours d'instruction, je n'ai aucun commentaire à faire à ce sujet.

L'accord-cadre, dont son article 28, a été signé en 2021, à un moment où le pays ne connaissait pas d'inflation. Il a été rédigé et accepté par les présidents du CEPS et du LEEM dans un certain contexte économique qui n'est plus le même aujourd'hui. Nous pensons donc qu'il faudrait revoir l'écriture de cet article pour tenir compte de la situation de forte inflation, qui a des conséquences pour toutes les entreprises.

La rédaction actuelle de l'article 28 est très restrictive sur les possibilités du CEPS d'accorder des hausses de prix. L'industrie pharmaceutique souhaite donc pouvoir en rediscuter avec le CEPS, le laboratoire Pierre Fabre étant membre du LEEM et fondateur du G5 Santé.

Un autre article important voté par l'Assemblée nationale et le Sénat est l'article 65 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2022, qui complète les critères de fixation du prix par le CEPS. Nous sommes très satisfaits de cette disposition, qui permet au

CEPS de tenir compte de l'implantation de la production et de la sécurité de l'approvisionnement. Nous regrettons qu'il faille autant de temps au CEPS pour finaliser la doctrine d'application de cet article.

La doctrine du CEPS a été communiquée s'agissant des produits nouveaux, mais nous sommes en partie concernés par des produits matures qui sont sur le marché depuis pas mal d'années, dont les niveaux de prix nous préoccupent. Nous souhaitons donc que le CEPS puisse finaliser sa doctrine d'application de l'article 65, qui a été adoptée par le Parlement il y a près de 18 mois.

Vous avez également mentionné la clause de sauvegarde. Je ne serai pas le premier à en parler. Un certain nombre d'entreprises auditionnées ont pu évoquer cette préoccupation. Le problème vient du fait que le montant de la clause de sauvegarde que nous devons payer a augmenté de manière considérable. Pour le laboratoire Pierre Fabre, entre 2019 et 2021, le montant a été multiplié quasiment par six. Pour l'ensemble de l'industrie, en 2021, le montant à payer a été de 1,1 milliard d'euros, et nous nous attendons à une facture de 2 milliards d'euros pour 2022, à payer en 2023. Ce sont des montants considérables, qui pèsent sur la rentabilité des entreprises.

Pour ce qui est du groupe Pierre Fabre, sa rentabilité est moindre, et nous ne pourrions pas consacrer autant de ressources aux actions à travers la fondation.

Vous avez abordé la question du niveau des prix. C'est une de nos préoccupations. Nous avons établi quelques comparaisons entre les prix pratiqués en France et chez nos voisins européens. Nous constatons des écarts très importants entre la France et l'Allemagne, ce qui n'étonnera personne, mais également entre la France et l'Italie. Les prix pratiqués en France sont inférieurs, notamment pour les produits en oncologie, qu'il s'agisse de produits matures ou de produits innovants.

Vous avez posé une question très importante sur la relation potentielle entre le niveau des prix et les risques de rupture. Ce n'est pas une question simple. Toutes les personnes que vous avez auditionnées l'ont dit : les ruptures sont multifactorielles. Imputer uniquement la question de la rupture à un problème de prix serait intellectuellement inexact et factuellement faux.

En revanche, il est clair que le niveau des prix impacte la rentabilité et notre capacité d'investissement. Si nous commercialisons des produits avec un prix sur lequel les marges sont faibles, notre capacité d'investissement, notamment dans l'outil industriel, sera compromise. Il y a donc un effet indirect à moyen-long terme entre le niveau des prix et la capacité de l'entreprise à renouveler son appareil de production, que ce soit en matière d'usines, de chaînes de production ou de machines, avec des possibilités de ruptures.

Il existe quelques produits pour lesquels nous avons besoin, industriellement parlant, de renouveler notre outil. Dans le calcul de rentabilité, nous allons bien évidemment prendre en compte le coût d'achat de la machine et de l'installation au regard des prix que nous pouvons escompter pour la production réalisée avec cette machine.

Enfin, j'aimerais évoquer la question de l'horizon temporel. Une décision industrielle représente de nombreuses années. Entre le moment où on décide de conduire un investissement et celui où la chaîne sort les boîtes de médicaments, il s'écoule plusieurs années. La difficulté que nous avons dans le contexte actuel, en France, réside dans

l'impossibilité ou la quasi-impossibilité d'établir une prévisibilité, que ce soit en matière de clause de sauvegarde ou de niveau des prix.

Concernant la clause de sauvegarde, l'information sur le montant à payer est extrêmement tardive, de l'ordre de quelques mois. Il en va de même à propos du niveau des prix. Le total des baisses proposées par le Gouvernement est soumis à la discussion au Parlement dans le cadre du PLFSS quelques mois avant que le CEPS s'empare du chiffre et déroule la mécanique, conformément à sa mission. Je crois que Philippe Bouyoux l'a parfaitement expliqué lorsque vous l'avez auditionné.

Nous avons cependant à prendre des décisions industrielles sur cinq ans et au-delà. Nous n'avons aucune prévisibilité possible sur le prix de nos médicaments à cet horizon. On a là une vraie difficulté économique. Pour répondre à votre question, je ne vous dirai pas que nous avons, en France, arrêté la commercialisation de produits pour un problème de prix, mais je dirai que des prix bas ont des conséquences dommageables à moyen-long terme et impactent notre capacité d'investir dans l'outil industriel en France.

M. Vincent Guiraud-Chaumeil. – Je suis médecin et industriel. Les conséquences de la séquestration ont un avantage pour le patient français. Lorsqu'on bloque des quantités de produits en tension ou en rupture sur le marché français, le patient européen, notamment en oncologie, aura plus de mal à obtenir son traitement. C'est une réponse à l'urgence, mais ce n'est pas satisfaisant. Nous n'avons pas eu besoin d'utiliser cette méthode depuis plus d'un an. Ce que j'évoquais en introduction remonte au début de 2022.

Les exportations parallèles ont-elles un impact sur les ruptures ? Pierre Fabre n'a pas été impacté. Nos produits sont concernés par ce phénomène parce que leur prix est plus bas que dans les pays voisins, mais ce ne sont pas des produits en tension.

Avant de travailler en France, j'ai travaillé en Europe, dans beaucoup de pays. Des pays avec un différentiel de prix particulièrement important par rapport à d'autres connaissent, à cause des exportations parallèles, des cas de rupture, les distributeurs préférant parfois acheter des produits à des prix bas et les revendre à des prix plus élevés. Les exportations parallèles attribuent donc potentiellement un facteur de tensions et de rupture.

Vous avez considéré que l'ANSM est un partenaire fiable et exigeant. Elle ne nous a pas demandé de contingerer nos produits, mais cela peut aussi se comprendre. Si des produits de première nécessité se retrouvent en très forte tension, certains acteurs peuvent vouloir récupérer plus de produit que nécessaire sur le territoire.

Je parlais de notre stratégie de passer par les grossistes pour avoir une distribution homogène. L'action de l'ANSM sur le contingentement est bien destinée à éviter que des surstocks se fassent de façon artificielle et aggravent la pénurie.

M. Marc Urbain. – Le prix n'est pas la raison de la rupture mais, en tant qu'industriel, on a besoin de visibilité à moyen terme et de stabilité pour définir des investissements. Je voudrais donner un exemple à ce sujet.

Il concerne un traitement pour le sevrage tabagique, que l'on réalise sur un site du Gers, le Nicopass, une pastille à sucer avec différents dosages de nicotine. Ce sont des processus assez anciens entre le semi-artisanal et l'industriel. Pour répondre à la demande du

marché, on a besoin d'investir et de basculer sur des lignes de fabrication en continu bien plus performantes.

Face à la perspective de la baisse du prix de remboursement, la question se pose de savoir si on se lance dans cet investissement ou non. Pierre Fabre a décidé d'investir. On a d'ailleurs sollicité quelques subventions, notamment à travers Territoires d'industrie, qui a subventionné une partie du projet, qui s'élève à un peu moins de deux millions d'euros et qui va durer entre trois et quatre ans suivant la durée d'homologation de la variation du dossier d'autorisation de mise sur le marché.

Cet exemple illustre le besoin de visibilité et de stabilité que nous avons pour ne pas nous retrouver face à une baisse de prix du remboursement, puisqu'on a décidé de rester pour ce produit dans la catégorie des produits remboursés.

Mme Émilienne Poumirol. – En tant que Toulousaine, je connais bien la fondation et l'attachement de Pierre Fabre à son territoire tarnais – ou toulousain.

Quelle est votre politique de R&D ? Je sais que c'est un département important pour Pierre Fabre. Dans ce domaine, quels sont les montants des aides publiques ? Que représente le crédit impôt recherche (CIR) pour votre entreprise ? Avez-vous répondu à des appels à projets dans le cadre de France 2030 ?

Mme Patricia Schillinger. – Il existe de nombreuses inquiétudes face à la pénurie de médicaments contre le cancer, beaucoup de patients pouvant se demander comment ils vont être soignés.

D'autres entreprises de votre niveau produisent-elles les mêmes médicaments ? On connaît aujourd'hui une recrudescence de cancers. Comment faites-vous en sorte d'anticiper et de soigner les Français – car je pense que c'est aussi votre rôle ?

M. Michaël Danon. – 100 % de la recherche du groupe Pierre Fabre est réalisée en France, notamment à l'Oncopole de Toulouse. Nous avons revu notre stratégie de recherche récemment pour la focaliser sur un nombre plus limité de domaines thérapeutiques.

Nous sommes un groupe de taille intermédiaire. La recherche de nouvelles molécules coûte de plus en plus cher, et on ne peut pas avoir des ambitions trop larges. Nous avons donc décidé de nous recentrer sur certains domaines de la cancérologie où de très gros acteurs sont déjà présents, la dermatologie et les maladies rares, où il existe des besoins non-couverts et où la possibilité de développer de nouveaux traitements nous semble répondre à un besoin de santé publique, tout en offrant la possibilité de poursuivre notre croissance.

Nous bénéficions du CIR, comme l'ensemble des entreprises du secteur. C'est un élément très important de contribution au financement de notre recherche. Je n'ai pas le montant en tête, mais nous pourrions vous l'indiquer par écrit dans les prochains jours. Je pense d'ailleurs que l'ensemble des acteurs qui ont été auditionnés par la commission d'enquête ont rappelé l'importance du CIR dans l'économie générale du secteur et son utilité.

D'autres entreprises fournissent des médicaments pour les mêmes indications que ceux que nous fabriquons, mais chaque médicament a sa spécificité. Même quand on ne fait que des variations d'excipients pour un même médicament, le patient peut réagir différemment.

C'est toujours très compliqué, mais nous sommes seul producteur d'un certain nombre de médicaments, d'où la responsabilité éminente qui est la nôtre de nous assurer d'avoir à tout moment la capacité de répondre aux besoins des patients. Nous en sommes parfaitement conscients et devons prendre en amont toutes les mesures pour l'assurer.

M. Vincent Guiraud-Chaumeil. – Je vous ai parlé de la classification des MITM. Elle est établie pour qu'une attention toute particulière soit portée à ce type de médicament, qui ne peuvent être remplacés facilement par d'autres produits, d'où la nécessité de stocks plus importants pour ces produits, qui sont en concurrence avec d'autres qui ont une efficacité à peu près équivalente. Une attention particulière est donc portée aux MITM.

J'ai donné un exemple de produit en oncologie. Un accident industriel peut toujours arriver, mais on fait le nécessaire pour que cela n'arrive pas ou que cela n'arrive plus. Nous disposons de stocks suffisants pour qu'aucun patient ne connaisse de rupture de traitement. Ce sont des médicaments qui ont bénéficié d'une attention particulière, à la fois de la part des industriels – de Pierre Fabre en particulier – et des agences.

M. Marc Urbain. – À moyen terme, on essaye de sécuriser la *supply chain* industrielle de deux médicaments pour le traitement du mélanome. Ainsi, nous avons décidé de réinternaliser une partie de la chaîne de fabrication. L'avantage du groupe Pierre Fabre est de disposer d'un site industriel chimique permettant de faire de la synthèse à partir de différents éléments. On réintègre donc une partie de la fabrication du principe actif du médicament, pour être moins dépendant de fournisseurs en Europe ou en Asie.

Je parle d'un projet où l'investissement industriel s'élève à environ cinq millions d'euros. Entre le moment où on a décidé d'y aller et où le site de Gaillac réalisera cette fabrication, validée par les autorités de mise sur le marché, il s'écoulera cinq ans.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – On a constaté une consommation extrêmement importante des médicaments, notamment en France, avec un développement un peu plus important après le Covid, pour des raisons là encore multifactorielles.

Un des arguments qui est donné par rapport au prix trop bas des médicaments matures réside dans le fait qu'il existe un rattrapage volumétrique sur le marché français et, d'une manière générale, sur le marché européen. Le confirmez-vous ?

M. Vincent Guiraud-Chaumeil. – L'innovation est très importante en médecine, mais le soin du quotidien est un élément fondamental de la santé. Après la pandémie, des thérapeutiques délaissées parce qu'elles n'étaient pas prioritaires pour nos soignants et pour les patients, se sont développées à nouveau.

On a parlé des problèmes de santé mentale et de prévention laissés de côté au moment du Covid. On a assisté à une réflexion plus globale sur la santé de la part des Français et des soignants. Certains produits que je préfère qualifier de première nécessité ont été plus utilisés qu'au moment de la pandémie, mais cela me paraît être de la bonne médecine, compte tenu des indications pour lesquelles ils ont été utilisés.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Quel est le niveau du rattrapage du volume par rapport aux prix ?

M. Vincent Guiraud-Chaumeil. – Les volumes, pour certaines aires thérapeutiques, ont fortement évolué, mais la balance n'est pas positive, les prix étant

fortement réglementés et régulés par rapport à des produits considérés comme innovants. Il n'est pas question de dire qu'il faut multiplier ces prix par 50, mais la santé concerne aussi les premiers soins, le quotidien, la prévention. Aujourd'hui, notre politique de prix n'est pas très incitative.

M. Marc Urbain. – Si on veut faire plus de volume d'un point de vue industriel, il faut augmenter nos capacités. C'est le cas du Nicopass, mais on a aussi un autre produit pour lequel on a investi pour répondre à la demande de produits matures.

Étant donné le temps de mise en route de nouvelles installations et les temps de validation des nouvelles productions, si on n'a pas de visibilité et que les prix présentent un risque de décroissance dans le futur, on se demande s'il faut vraiment y aller.

Le groupe Pierre Fabre est aujourd'hui très implanté en France et souhaite continuer à avoir cette production mais, en comparaison d'autres zones ou régions de production, l'Europe, et la France en particulier, ont des surcoûts structurels qui doivent être compensés par une visibilité et une stabilité qui reste aujourd'hui compliquée.

On a dit qu'il existait des causes exogènes aux ruptures, comme la pandémie ou la crise relative aux matières premières, mais il y a aussi une certaine prudence en matière d'investissement sur les produits matures. On le voit avec le paracétamol, même si un nouveau site se met en place en Isère. La production du paracétamol a été délocalisée parce que les choses étaient plus faciles, plus simples, plus rapides et les coûts moins élevés qu'en France.

Mme Patricia Schillinger. – Quelles sont les dates de péremption des médicaments par rapport aux stocks ? Peuvent-elles constituer une explication dans les phénomènes de la rupture ?

M. Marc Urbain. – En général, le délai de péremption est compris entre 24 et 36 mois. Nous réalisons des tests de stabilité afin de voir si, au bout de deux mois, six mois, etc., la quantité de principe actif figurant dans le dossier d'enregistrement est suffisante pour l'indication thérapeutique du médicament. En général, les délais péremption sont relativement longs.

Les causes de rupture ont vraiment été exceptionnelles. La Chine a été bloquée un an après que l'activité a redémarré en Europe et dans les pays occidentaux. Nous avons subi l'effet rebond de la crise sur les matières premières.

La question est ensuite de connaître la visibilité que l'on peut avoir pour investir sur la production en France et l'augmentation de produits matures, dont les marges ne sont pas les mêmes que pour les produits très innovants. Malgré tout, il faut faire la balance entre les produits très innovants et ceux de première nécessité.

Mme Émilienne Poumirol. – On a l'impression que c'est plus la visibilité à cinq ans ou à dix ans que le problème du prix qui vous inquiète.

M. Marc Urbain. – Ce sont les deux.

M. Vincent Guiraud-Chaumeil. – Un peu des deux.

M. Bruno Belin, président. – Merci pour les éléments d'information que vous nous avez apportés.

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

La réunion est close à 17 h25

- Présidence de M. Bruno Belin, vice-président, puis de Mme Émilienne Poumirol, secrétaire -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Audition de M. David Simonnet, président-directeur général du groupe Axyntis

M. Bruno Belin, président. – Je remercie M. David Simonnet, président-directeur général d'Axyntis, de s'être mobilisé en urgence pour cette audition.

Créé en 2007, le groupe Axyntis est une entreprise de taille intermédiaire composée de deux divisions – les colorants et la chimie fine – et compte près de 400 salariés. C'est l'activité de chimie fine qui nous intéresse plus particulièrement car Axyntis produit des principes actifs sur trois sites : Pithiviers, Grasse et Calais. Au total, l'activité pharmaceutique représente près de la moitié de son chiffre d'affaires, d'environ 90 millions d'euros.

À son échelle, le groupe Axyntis peut donc participer à la défense de la souveraineté industrielle française dans le secteur stratégique de la santé. Il a d'ailleurs bénéficié du soutien de l'Etat au titre de l'aide à la réindustrialisation à travers les programmes d'investissement d'avenir.

Pour autant, faute de repreneur, le site de Calais, qui emploie 120 salariés, a été mis en liquidation judiciaire par le tribunal de commerce d'Orléans. Outre sa dimension sociale évidente, cette situation pose question : pourquoi la pérennité du site n'a-t-elle pas pu être assurée, malgré le soutien financier important que lui ont apporté l'État et les collectivités territoriales ?

Sur le site du groupe, il est mis en avant le fait que : « depuis sa création, le groupe Axyntis a mené une stratégie d'innovation et d'internationalisation. Il est ainsi capable de mettre en œuvre des projets de R&D et de production de molécules actives pour des applications à forte valeur ajoutée pour des marchés mondiaux ». Vous nous préciserez, M. Simonnet, quels ont été les productions mises sur le marché et les partenariats noués pour mettre en œuvre ces orientations stratégiques.

Pour en revenir à l'objet de notre commission d'enquête, vous voudrez bien nous indiquer aussi comment votre activité a pu être impactée par les pénuries de matières premières et si celles-ci ont joué un rôle dans la décision de fermer le site de Calais. Vous comprendrez qu'à l'heure où le gouvernement entend mettre en œuvre une stratégie de souveraineté sanitaire, la fermeture d'un site de production de principes actifs suscite des interrogations. Nous serons également attentifs aux précisions que vous nous apporterez sur l'évolution des livraisons à vos clients de l'industrie pharmaceutique de principes actifs fabriqués par votre groupe : en clair celle-ci a-t-elle eu un impact sur la production de médicaments en aval ?

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole pour un bref propos introductif, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal. Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

M. David Simonnet prête serment.

M. David Simonnet, président-directeur général d'Axyntis – Je vous remercie de m'avoir convoqué devant cette commission d'enquête pour partager une longue expérience de la chimie fine, notamment pharmaceutique. Cette expérience est contrastée : d'une part, j'ai acquis la conviction qu'une réponse industrielle aux pénuries de médicaments est à la fois indispensable et encore possible ; d'autre part, j'ai pu constater que toutes les conditions n'étaient toujours pas réunies pour préserver et développer de façon pérenne les outils industriels nécessaires à une relocalisation de la production des principes actifs, qui ne peut être envisagé que de manière sélective et stratégique.

Huit unités de production ont été reprises par le groupe Axyntis depuis sa création, avec la volonté de réindustrialiser et de développer de nouvelles activités, principalement orientées vers la pharmacie. En fin d'année 2022, j'ai néanmoins dû me résoudre à mettre l'une de ces entités, la société Synthexim (anciennement Calaire Chimie), reprise en 2013, en redressement judiciaire. En l'absence de repreneur, cette société a été mise en liquidation la semaine dernière, avec une poursuite d'activité d'un mois.

Dans ce contexte difficile, en guise de propos liminaire, je partagerai un certain nombre d'éléments de diagnostic quant aux pénuries de médicaments, ainsi qu'un certain nombre de propositions, que j'avais déjà eu l'occasion de formuler devant l'Académie nationale de pharmacie en 2011 et 2013.

La chimie fine n'a pas échappé, en France, à une tendance de fond à la désindustrialisation. Depuis 30 ans, la part de l'industrie dans le PIB de la France a été divisée par deux et représente aujourd'hui la moitié de ce qu'elle est en Allemagne. Il aura fallu un choc comme celui de la Covid pour que tout le monde prenne conscience des conséquences profondes de cette désindustrialisation, se traduisant par une perte de souveraineté dans l'accès à des produits essentiels, parmi lesquels, dans le domaine de la santé, les principes actifs de certains médicaments.

Dans un article intitulé « Le médicament, l'arme blanche de la géopolitique », publié dans la revue *Conflits* en 2014, j'écrivais : « Il s'agit d'un enjeu géopolitique. Souhaitons-nous abandonner notre indépendance dans la fabrication et donc dans l'accès aux médicaments, notamment en cas de crise sanitaire ? »

Bien avant la crise de la Covid, nous disposions déjà des éléments de diagnostic disponibles. En 2010, une commission d'enquête sénatoriale sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A H1N1 pointait déjà « une absence totale de maîtrise des approvisionnements, dont la prévisibilité et la régularité insuffisantes auraient pu, dans une autre situation, avoir des conséquences sérieuses ».

Cette chaîne d’approvisionnement n’a depuis cessé de se fragmenter, sous l’effet, à la fois d’une externalisation des phases de production des principaux laboratoires et d’une délocalisation de cette production vers l’Asie. Cette fragmentation emporte un risque accru de ruptures d’approvisionnement. Plus les maillons sont nombreux, plus la probabilité d’un défaut de l’ensemble de la chaîne est élevée.

Cette fragmentation et cette délocalisation ont également entraîné l’apparition de coûts « cachés », avec des défauts de fabrication résultant de défauts de contrôle, des coûts de transport élevés –avec le bilan carbone, que l’on connaît, des délais de livraison plus importants, des chaînes de production susceptibles d’être contraintes par les autorités locales, etc.

Face à ces constats et à la concurrence déloyale d’une partie des producteurs de Chine ou d’Inde, des séances de travail menées, en 2011 et 2013, sous l’égide de l’Académie nationale de pharmacie, ont abouti à recommander la reconstruction d’une filière en Europe. Les propositions formulées en ce sens sont encore d’actualité, s’agissant notamment de faire mention de l’origine et du lieu de fabrication des matières premières à usage pharmaceutique sur le conditionnement des médicaments ; ou de déterminer une liste de médicaments qu’il serait vital de relocaliser en Europe, pour garantir l’indépendance de nos politiques de santé – la DGE ayant depuis confirmé l’existence d’une liste de médicaments stratégiques, à dimensions industrielle et sanitaire.

Face à un déficit de compétitivité, il conviendrait également de prendre en compte, dans le prix des médicaments, les contraintes règlementaires légitimes de leurs producteurs et de leurs sous-traitants. Cette demande a été portée quasi unanimement par les acteurs auditionnés par votre commission. L’objectif serait de faire en sorte que le poids de ces contraintes règlementaires soit partagé équitablement entre les laboratoires et les industriels en amont.

Avant la crise de la Covid, les industriels français, dont Axyntis, ont financé eux-mêmes le maintien en conditions industrielles de leur production, le cas échéant accompagnés par quelques laboratoires responsables et quelques écosystèmes régionaux. Cependant, pour certains, ces coûts ne sont aujourd’hui plus supportables. Tel est le cas sur notre site de Calais.

Dans ce contexte, les perspectives de relocalisation en France apparaissent limitées. Cette relocalisation n’est pas encore engagée massivement et ne pourra être que sélective, sur de petites séries. Compte tenu de l’inertie d’un secteur emportant des enjeux de recherche, d’industrialisation et règlementaires, elle ne devrait de surcroît produire des effets positifs qu’à partir de 2025-2026 – le délai de mise en œuvre d’une production pharmaceutique pouvant être important et ne pas être compatible avec la gestion d’une crise.

Les industriels sont également confrontés à une injonction contradictoire lorsqu’il leur est demandé de faire fonctionner de façon compétitive des sites industriels en France tout en conservant des capacités disponibles pour faire face à d’éventuelles crises. En pratique, le fait de conserver des capacités disponibles à un coût. Ce coût est assumé dans le domaine de la défense. Il s’agit aussi d’un sujet dans le domaine de la santé.

Depuis 2020, le plan France Relance et l’appel à manifestation d’intérêt (AMI) *Capacity Building* ont marqué une inflexion. Cependant, un certain nombre de contraintes nécessiteraient encore d’être levées. Au-delà des propositions déjà citées, je souhaiterais

attirer votre attention sur la persistance, en France, d'impôts sur la production disproportionnés, ainsi que d'une surréglementation et d'un surcontrôle. Depuis 2021, nous avons dû faire face à un quadruplement du coût énergétique de nos approvisionnements.

Face à des concurrents n'étant pas soumis aux mêmes normes, ces contraintes nuisent à la compétitivité de notre industrie. Les normes sont sources de progrès pour nos concitoyens et pour les industriels que nous sommes. Cependant, il n'est pas acceptable que les importations en provenance de pays ne les respectant pas ne soient pas davantage contrôlées et taxées. On observe à cet endroit une forme de « dévaluation normative ».

La mise en œuvre de ces solutions et la levée de ces contraintes sont appelées à s'inscrire dans le temps long. Cette démarche nécessitera une cohérence des pouvoirs publics, entre eux et vis-à-vis des grands donneurs d'ordres du secteur, s'agissant de reconnaître le caractère stratégique de la dimension industrielle du médicament – dimension industrielle illustrée par la production des principes actifs.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Dans un contexte de pénurie de médicaments, alors que vous êtes l'un des quatre principaux fabricants de principes actifs en France, vous êtes amené à fermer une usine à Calais faute de repreneur. Quelles sont les raisons de cette fermeture, qui porte un coup à la souveraineté française dans le domaine du médicament et dont les conséquences sociales devraient être importantes, avec la suppression de 120 emplois, sur un site à l'activité chimique très ancienne et aux capacités de production non négligeables ?

Alors que le Gouvernement encourage, à juste titre, la relocalisation et que la création d'une nouvelle production en France de paracétamol a été annoncée par Seqens, de quelles aides avez-vous pu ou non bénéficier de la part de l'État ?

Par ailleurs, l'ETI que vous avez bâtie en une décennie compte aujourd'hui 450 salariés, répartis sur plusieurs sites. Avec 120 emplois en moins, attendez-vous une chute de votre productivité ?

Enfin, vous produisez des principes actifs en France, sur un marché dont 80 % de la production est réalisée en Chine ou en Inde. Êtes-vous soumis à des exigences environnementales et sociales plus importantes ? À cet égard, la fermeture d'une usine entraînant des licenciements pose également question.

M. David Simonnet. – Le site de Calais a été repris par Axyntis en 2013. Il était auparavant propriété du groupe Tessengerlo, dont l'État français était actionnaire. Fin 2012, ce site était en sous-activité, après avoir perdu une activité d'intermédiaire pour le groupe GSK. Ce site a d'abord été cédé à un fonds luxembourgeois et placé en liquidation. Le groupe Axyntis, déjà présent à Calais, a alors été le seul à déposer une offre de reprise. Le contexte était alors très différent. Le site, qui comptait 200 salariés, était en forte sous-activité et perdait près de 10 millions d'euros par an. Nous y avons déployé une stratégie sur plusieurs années, pour redonner à cette usine une vocation pharmaceutique et utiliser ses capacités pour des productions à forts volumes. Cependant, aujourd'hui, force est de constater qu'il n'est guère possible de relocaliser en France des productions de molécules à très forts volumes, en raison d'une moindre compétitivité que dans la zone Asie. Cette relocalisation n'est envisageable que pour de petites séries à très forte valeur ajoutée. La stratégie que nous avons mise en œuvre est donc un échec.

Mme Émilienne Poumirol. – Pourriez-vous nous donner des exemples de molécules à très forts volumes ?

M. David Simmonet. – Les principes actifs génériques, tels que le paracétamol, sont des molécules à très forts volumes, dont le prix de vente demeure faible. Les principes actifs nécessitant une chimie fine pour des médicaments innovants ont quant à eux un prix de vente plus élevé, justifiant un différentiel de compétitivité.

Nous étions déjà présents industriellement à Calais. Nous avons transféré l'activité de la petite usine que nous exploitions vers le site de Calaire Chimie, pour résorber une partie de sa sous-activité. Nous avons cependant dû faire face à un certain nombre d'aléas. La crise des migrants a d'abord eu un impact sur le fret ferroviaire, sur lequel la logistique du site reposait. L'incinérateur de l'usine, qui assurait des prestations pour compte de tiers, a ensuite dû affronter la concurrence d'un opérateur belge implanté à Dunkerque.

Après avoir fait constater ces difficultés, nous avons bénéficié d'un financement de la Région à hauteur de 0,8 million d'euros et d'une aide à la réindustrialisation du ministère de l'économie d'un million d'euros.

Nous avons ensuite commencé à transférer vers Calais des productions d'autres usines du groupe aux capacités saturées. Néanmoins, la sous-activité de l'usine de Calais a perduré et le site a continué d'accumuler des pertes. De novembre 2013 à novembre 2022, le groupe a financé ce projet, en moyens humains et en investissements, à hauteur de 26 millions d'euros. Nous avons ainsi maintenu ce site en conditions industrielles, en anticipant des volumes plus importants. Cependant, ces volumes n'ont pu être développés – deux projets de R&D que nous avons en portefeuille, pour deux laboratoires français, ayant été abandonnés en 2022, du fait de résultats cliniques insuffisants.

Dans ce contexte, pour protéger le groupe Axyntis et permettre à l'usine de Calais de trouver un repreneur, nous avons dû nous résoudre à mettre celle-ci en redressement. Malgré les actions entreprises et les visites du site organisées, aucune offre de reprise n'a ensuite été confirmée, ce que je ne peux que regretter.

Sur le plan sanitaire, cette fermeture est appelée à mettre en tension l'approvisionnement de l'un de nos clients. Toutefois, le marché de ce produit n'est pas en tension. Il s'agit d'un produit générique, offrant des alternatives. Il n'y a donc pas de risque de pénurie pour les patients. Nous sommes en lien avec l'ANSM autour de ces sujets. Aucun autre risque sanitaire n'a été identifié – l'activité pharmaceutique du site de Calais ne représentant aujourd'hui pas plus de 25 % de son chiffre d'affaires.

Sur le plan social, nous nous efforcerons d'accompagner de la meilleure des façons les salariés du site de Calais, comptant plus d'une centaine de contrat à durée déterminée (CDD). Nous avons mené des négociations avec leurs représentants, pour maintenir la production du site et assurer sa mise en sécurité avant son arrêt définitif. Le groupe engagera pour cela des moyens supplémentaires. Nous disposons par ailleurs, sur les autres usines du groupe, de plus de 30 postes à pourvoir, ce qui devrait permettre des reclassements, avec des mesures d'accompagnement et de mobilité.

Les unités industrielles majoritairement pharmaceutiques s'inscrivent aujourd'hui dans une logique de relocalisation sélective. Elles ont donc besoin de salariés qualifiés, ce que sont les salariés de l'usine de Calais. Ces derniers connaissent les enjeux de qualité et de

sécurité liés à l'exploitation d'un site SEVESO. La priorité du groupe sera donc de les accompagner, par des reclassements en interne, voire au travers de partenariats avec d'autres industriels.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – En 2021, vous avez engagé un programme de recherche pour relocaliser en France la production de principes actifs, pour des médicaments utilisés en réanimation et en anesthésie notamment, dans un contexte d'explosion de la demande pour ces produits. Ce programme a représenté un investissement de six millions d'euros, cofinancé par l'Etat à hauteur de 60 %. Vous avez également été lauréat de l'AMI *Capacity Building* pour les principes actifs. Au regard de cette dynamique et dans un contexte de pénurie touchant de plus en plus de molécules, la décision de fermer votre site de production de Calais apparaît paradoxale. Quels étaient les principes actifs produits par cette usine, dont vous avez indiqué qu'ils représentaient 25 % de son chiffre d'affaires ?

Vous avez par ailleurs bénéficié, pour votre site de Calais, d'aides de la Région et du ministère de l'économie. Dès lors que vous avez pris la décision de fermer ce site, avez-vous prévu un plan de remboursement de ces aides publiques ?

M. David Simonnet. – Les sites et les filiales du groupe Axyntis recouvrent aujourd'hui plusieurs réalités économiques et industrielles. Certains sites ont été repris à la création du groupe en 2007. L'usine de Calais Chimie a quant à elle été reprise en 2013, de même qu'une unité de chromatographie ayant appartenu au groupe Sanofi. Nous avons également repris une usine du groupe 3M à Pithiviers en 2016. Dans le contexte de désindustrialisation de l'époque, nous avons repris ces unités pour utiliser leurs capacités industrielles. Bien avant la crise actuelle, nous avons pris la mesure du besoin de ces capacités industrielles. Nous les avons ensuite maintenues, pendant plus de dix ans. Si nous ne l'avions pas fait, ces capacités industrielles auraient disparues.

Le site de Calais, était déjà en grande difficulté au moment de sa reprise – il s'agit, de fait, du seul site que nous ayons repris dans ces conditions. Notre stratégie a cependant été un échec, pour les raisons que j'ai évoquées. En tant que dirigeant, j'assume cet échec. Aujourd'hui, la réalité est que cette usine, destinée à produire de forts volumes, n'est pas viable face à la concurrence asiatique.

Nous avons effectivement répondu à l'AMI *Capacity Building* pour huit molécules, dont l'adrénaline et la noradrénaline. Toutefois, ces productions ne représentent que de faibles volumes. Elles seront réalisées sur notre site de Pithiviers, doté de capacités de recherche et de capacités industrielles adaptées (suite à la reprise du site voisin de 3M). C'est précisément ce que j'ai appelé la relocalisation sélective, s'opérant sur de petites séries, pour des produits à forte valeur ajoutée.

Ces produits n'auraient pas pu remplir les capacités industrielles de Calais. Si nous avons identifié des productions susceptibles d'utiliser les capacités industrielles du site de Calais, nous l'aurions fait. Aujourd'hui, cette usine, dont moins de 25 % du chiffre d'affaires se destine à l'industrie pharmaceutique, ne répond pas aux besoins du marché pharmaceutique tel qu'il existe en Europe.

Ceci révèle que la relocalisation est aujourd'hui possible pour certaines productions. Elle est cependant illusoire pour les très grandes séries, qui ont d'ailleurs été les premières à être délocalisées. A cet égard, la production de paracétamol que vous avez évoquée est un contre-exemple, à la valeur symbolique forte.

Pour ce qui est des aides perçues dans le cadre de cet AMI, elles prennent la forme de prêts, qui devront être remboursés. Ces projets, appelés à s'inscrire dans le temps, continueront pour cela de faire l'objet d'un suivi régulier par la DGE et la BPIFrance.

Dans une industrie à l'inertie très forte, nécessitant des phases de R&D et d'industrialisation, de tels projets prennent généralement trois à cinq ans. Il en sera de même pour la production de paracétamol que vous avez évoquée.

Mme Émilienne Poumirol. – Pourquoi n'avez-vous pas pu utiliser les capacités de l'usine de Calais ? L'outil était-il trop vétuste ou inadapté ?

M. David Simonnet. – La production de principes actifs doit s'adapter aux volumes dont l'industrie pharmaceutique a besoin. L'usine de Calais a une valeur technique. Nous en avons proposé les capacités, y compris à des donneurs d'ordres internationaux. Cependant, pour des volumes de plusieurs dizaines de m³, la compétitivité de ce site est aujourd'hui insuffisante pour répondre aux demandes de l'industrie pharmaceutique.

Nous avons repris ce site qui avait été cédé et mis en liquidation après avoir perdu sa production de lamotrigine pour le compte de GSK, qui représentait quasiment la moitié de son chiffre d'affaires. Nous avons ensuite travaillé avec les salariés et les équipes commerciales pour repositionner cette usine. Cependant, nous ne sommes pas parvenus à retrouver d'importants volumes.

Dans le cadre de sa récente mise en redressement judiciaire, cette usine a été visitée par un certain nombre de concurrents et de clients. Je crains cependant que ceux-ci aient fait le même constat quant aux perspectives de relocalisation en France de productions à forts volumes.

La relocalisation, ayant vocation à constituer une réponse à la pénurie de médicaments, ne peut aujourd'hui être envisagée que de façon sélective, sur des capacités démontrant un minimum de compétitivité.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vous dites que le paracétamol est un contre-exemple. Nous avons également été amenés à visiter le site d'Euroapi, dont les équipes travaillent 24 heures sur 24. Nous avons donc du mal à comprendre votre modèle. L'usine de Calais n'est pas uniquement destinée à l'industrie chimique pharmaceutique. Cependant, tel était votre objectif en 2013, au regard de votre activité. Indépendamment des aléas extérieurs que vous avez évoqués, quel est le modèle économique que vous avez mis en œuvre pour relancer tout ou partie de cette usine ? Comment en est-on arrivé à la fermeture de ce site, alors que l'on cherche à relocaliser la production de principes actifs en France ? Vous avez bénéficié d'aides et vous êtes reconnus pour vos principes actifs. Pourquoi votre stratégie n'a donc pas fonctionné ?

M. David Simonnet. – Nous n'avons pas pris cette décision à la légère. De fait, l'usine de Calais conserve aujourd'hui une activité pharmaceutique limitée. On observe, depuis 2020, une demande pour ce type d'industries, avec des plans de relance et de relocalisation. Cependant, cette prise de conscience, de la part des donneurs d'ordres et des pouvoirs publics, est très récente. L'État ne se soucie réellement du maintien de ces capacités industrielles que depuis la crise de la Covid. Auparavant, le diagnostic était déjà connu, mais n'avait pas été rendu public. Les patients-citoyens ont désormais conscience d'un risque de perte d'accès à certains traitements et exercent une pression sur les responsables politiques.

Les laboratoires, quant à eux, voient aujourd'hui dans la relocalisation une solution durable, face à des coûts cachés qu'ils n'imaginaient pas lorsqu'ils ont commencé à délocaliser.

Telle était notre motivation pour reprendre le site de Calais en 2013. Pendant huit ou neuf ans, avant cette prise de conscience chez les grands donneurs d'ordres et les pouvoirs publics, nous avons financé la sous-activité de cette usine. Nous avons tenté de trouver des solutions et nous avons échoué car le contexte n'était pas favorable. En dépit d'aléas extérieurs, nous n'avons pas baissé les bras. En tant qu'acteur privé, nous sommes cependant arrivés au bout de cette logique, avec une perte de 26 millions d'euros et une usine conservant un profil insuffisamment pharmaceutique.

La fermeture de cette usine soulève effectivement une contradiction avec la tendance esquissée depuis deux ou trois ans. Nous n'avons cependant plus les moyens de financer les pertes et le maintien en conditions industrielles de cette usine. Nous aurions souhaité qu'un repreneur se positionne. Cependant, tel n'a pas été le cas.

Effectivement, cette industrie aurait mérité une approche différente. On découvre aujourd'hui que le médicament n'est pas un produit comme les autres, après l'avoir livré aux forces de la mondialisation et de la financiarisation. Lorsque j'ai proposé, il y a 10 ans, le marquage de l'origine des principes actifs sur le conditionnement des médicaments, les pharmaciens m'ont fait observer que cela risquait d'aggraver les pénuries - les patients - citoyens étant enclins à privilégier les produits dont ils identifient les enjeux et provenant d'un environnement géopolitique sur lequel ils exercent un contrôle.

Quoi qu'il en soit, nous accompagnerons les collaborateurs de l'usine de Calais, le cas échéant par des reclassements en interne ou des accompagnements à la mobilité - les autres usines du groupe n'étant pas dans la même situation, avec des capacités de R&D pour de petites fabrications correspondant mieux aux perspectives de relocalisation.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Quelles sont aujourd'hui les productions de vos usines de Pithiviers et de Grasse ?

M. David Simonnet. – Nous produisons aujourd'hui une trentaine de principes actifs, pour moitié génériques (avec les certificats de conformité à la pharmacopée européenne associés) et pour moitié destinés à des médicaments innovants (bénéficiant déjà d'une AMM ou en phase de R&D). Nos usines ont ainsi une activité majoritairement tournée vers l'industrie pharmaceutique.

Pour ce qui est des perspectives de relocalisation, il convient de souligner que les productions délocalisées en Asie ne reviendront pas physiquement. Il faudrait pour cela construire 10 fois plus d'usines en Europe, alors que l'acceptabilité sociétale des usines de chimie, classée site SEVESO demeure très faible. À cet endroit, en étant placés sous de multiples tutelles (du ministère de l'économie, du ministère de la santé, de l'ANSM, du ministère de l'environnement, etc.), nous sommes confrontés à des injonctions contradictoires. La relocalisation devra donc s'appuyer sur les acteurs déjà en place. Il s'agira d'investir dans des capacités déjà reconnues pour répondre aux demandes.

En parallèle, il nous faudra aussi travailler à une relocalisation « mentale », auprès des acheteurs des laboratoires pharmaceutiques - pour les amener à considérer davantage les coûts cachés liés à la délocalisation, les enjeux liés à la constitution de stocks de sécurité (en rupture avec une gestion en flux tendus) et les vertus du local et de la proximité - mais aussi

auprès des pouvoirs publics (y compris au regard de l'importance de l'industrie pour l'emploi local, direct ou indirect, et les écosystèmes locaux). Aujourd'hui, on constate que les représentants de l'Etat ont encore, en fonction des territoires, une appréciation différente de ces enjeux de réindustrialisation.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Êtes-vous soumis à une obligation de constituer des stocks ? Le cas échéant, quels sont aujourd'hui vos niveaux de stocks ?

M. David Simonnet. – L'enjeu est de pouvoir conserver des capacités disponibles pour répondre aux variations de la demande, en cas de pandémie notamment. La question est toutefois de savoir qui finance ces capacités disponibles. Il s'agit pour les industriels d'un véritable dilemme économique, car, pour être compétitives, leurs usines doivent souvent fonctionner en permanence.

Quoi qu'il en soit, nos clients constituent, à nouveau et de plus en plus, des stocks de sécurité. Ils nous demandent donc de constituer des stocks de matières premières. Il nous faut toutefois tenir compte de la péremption des produits. En général, les stocks constitués visent à garantir 6 à 12 mois de production.

Dans les relations avec nos clients, on constate chez ceux-ci une volonté croissante de nous aider à constituer et à financer des stocks de sécurité sur les matières premières, intermédiaires ou principes actifs, voire à développer des capacités complémentaires, ce que nous faisons sur les sites de Grasse ou de Pithiviers.

Mme Émilienne Poumirol. – Vous avez indiqué être allé au bout de votre logique d'acteur privé, s'agissant de maintenir en conditions industrielles le site de Calais. Aurait-il été judicieux que la puissance publique, qu'il s'agisse de l'Etat ou de la région, décide de maintenir ces capacités, dans l'attente d'un éventuel projet de reprise ?

M. David Simonnet. – Cette logique de maintien en conditions industrielles existe dans d'autres domaines stratégiques tels que la défense. Du reste, il aurait fallu pour cela reconnaître le caractère stratégique de l'industrie du médicament il y a bien longtemps. Je vous livre à ce sujet une réflexion très personnelle, sans doute illusoire au regard des doctrines d'intervention de l'Etat. On constate des inflexions, vis-à-vis du droit de la concurrence notamment. On commence à prendre en compte la dévaluation normative que j'évoquais précédemment. Les normes, qui s'inscrivent dans une logique irréfutable de progrès, génèrent des surcoûts et réduisent la compétitivité des acteurs locaux, ce qui conduit à des importations, qui elles-mêmes dévalorisent les normes établies. Cette logique économique semble être remise en question. Il ne m'appartient cependant pas de dire si le rôle d'une région ou de l'Etat devrait être d'intervenir très directement sur des capacités industrielles.

Cela étant, pour le patient-citoyen, l'accès aux médicaments me semble être aussi important que l'accès à l'énergie ou à des moyens de défense. Il existe donc des outils dans le domaine de la défense dont nous pourrions nous inspirer.

Mme Émilienne Poumirol. – Merci pour la sincérité de vos réponses. Nous vous transmettrons éventuellement des questions complémentaires.

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

La réunion est close à 18 heures 35

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Audition de Mme Marisol Touraine, ancienne ministre de la santé

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous reprenons ce matin les travaux de notre commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française en auditionnant Mme Marisol Touraine, en sa qualité d'ancienne ministre de la santé. Je vous remercie, madame Touraine, de vous être mobilisée.

Vous avez exercé les fonctions de ministre de la santé pendant toute la durée du quinquennat de François Hollande, de mai 2012 à mai 2017. Or c'est précisément au cours de ces cinq années que l'on peut situer un premier point d'inflexion concernant le nombre de signalements de tensions d'approvisionnement et de ruptures de stock de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) enregistrés par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) : ce nombre fut multiplié par 10 entre 2008 et 2014, pour atteindre un point haut à environ 438 signalements en 2014 (contre 44 en 2008), suivi, en 2017, d'un nouveau record, avec 530 déclarations à l'ANSM, qui avait conduit le Sénat à s'intéresser à ce problème en créant, en juin 2018, une mission d'information sur les pénuries de médicaments. Vous aviez par exemple été confrontée, dès l'été 2013, à d'importantes tensions d'approvisionnement concernant le Lévothyrox, médicament indispensable dans le traitement de diverses pathologies thyroïdiennes.

L'Académie nationale de pharmacie évoquait en 2017 « le démarrage d'un décrochage inquiétant » et, en effet, la situation n'a, depuis, fait que s'aggraver : 600 à 700 médicaments faisaient l'objet d'une pénurie à l'été 2018 et, actuellement, ce sont quelque 2 500 médicaments – voire 3 000, selon les critères et les moments – qui sont concernés. Il est vrai, je le précise, que c'est le décret du 28 septembre 2012, signé par vous-même, madame Touraine, qui a défini dans le droit français la notion de rupture d'approvisionnement et donné toute sa portée à l'obligation pour l'exploitant d'un médicament, lorsqu'il anticipe une situation de rupture potentielle d'approvisionnement, d'en informer l'ANSM, la France faisant alors figure de pionnière en Europe.

Vous n'en étiez d'ailleurs pas restée là et la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, complétée par le décret du 20 juillet 2016, a marqué une étape importante dans l'histoire législative de la lutte contre les pénuries de médicaments, en insérant dans le code de la santé publique une définition des fameux MITM et en imposant aux exploitants la mise en œuvre de mesures de prévention, les plans de gestion des pénuries (PGP). Vous nous direz malgré tout si, au regard des graves difficultés actuelles et du caractère désormais chronique, voire systémique, des tensions d'approvisionnement, on peut rétrospectivement juger que ces mesures étaient insuffisantes.

La catégorie de MITM est-elle en définitive une cote mal taillée ? Avec le recul, les PGP n'ont-ils pas montré leur inefficacité ou ne souffrent-ils pas d'une absence de suivi rigoureux ? Par ailleurs, aucune des mesures législatives et réglementaires prises alors n'avait vocation à agir directement sur les origines des ruptures lorsque celles-ci interviennent en amont de la distribution du médicament, au stade de sa fabrication.

Bref, vous nous direz si, à l'époque, vous aviez pris toute la mesure du problème et s'il vous semble, *a posteriori*, qu'il aurait été possible d'anticiper la gravité de la situation actuelle, ou si tout laissait à penser que les mesures de prévention et de gestion que vous aviez prises suffiraient à enrayer le phénomène.

Votre expérience sera précieuse pour éclairer notre commission, d'autant que, depuis 2017, vous n'avez pas vraiment quitté le monde du médicament : vous présidez en effet, depuis juin 2019, le conseil d'administration de l'organisation internationale d'achats de médicaments Unitaid, rattachée à l'Organisation mondiale de la santé, qui vise à faciliter l'accès aux traitements dans les pays à bas revenus en réduisant notamment le prix des médicaments.

Vous pourrez notamment nous parler, à la lumière de cette expérience, des efforts que vous aviez fournis en 2014, en tant que ministre de la santé, pour renégocier le prix absolument exorbitant du Sovaldi, médicament contre l'hépatite C du laboratoire Gilead, dont la mise sur le marché est souvent considérée comme un tournant, en France, du point de vue de l'accès des patients aux traitements présentés comme innovants et de la gestion administrée du prix des produits de santé.

Sur toutes ces questions, je vais vous céder la parole pour un bref propos introductif, puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions. Je précise également que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je rappelle toutefois qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marisol Touraine prête serment.

Mme Marisol Touraine, ancienne ministre de la santé. – Je suis heureuse d'avoir l'occasion de m'exprimer devant votre commission d'enquête pour décrire les difficultés auxquelles j'ai été confrontée et la façon dont j'y ai répondu, qui a représenté une étape décisive dans notre politique de lutte contre les pénuries de médicaments.

Vous m'entendez comme ancienne ministre des affaires sociales et de la santé, fonction que j'ai exercée sans discontinuer du 17 mai 2012 au 18 mai 2017. C'est dans ce cadre que je me situerai, puisque depuis mai 2017 je n'ai exercé aucune fonction institutionnelle en France en relation avec l'industrie du médicament ou me permettant d'avoir des informations particulières sur les sujets que vous traitez. Depuis le 19 juin 2019, je suis en effet présidente du conseil d'administration d'Unitaid, qui dispose aussi d'un secrétariat exécutif, organisation multilatérale partenaire de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), basée à Genève, qui facilite l'accès équitable à la santé dans les pays à revenu bas ou intermédiaire et qui s'occupe de la négociation de certains produits de santé. Mes propos ne sauraient évidemment en aucune manière engager cette organisation, qu'il s'agisse de son secrétariat exécutif ou de son conseil d'administration.

J'insisterai sur quatre points dans mon propos liminaire.

D'abord, je vous exposerai comment, entre 2012 et 2017, j'ai connu un certain nombre de pénuries de produits de santé, pénuries limitées puisque leur nombre était alors environ dix fois inférieur à ce qu'il est aujourd'hui, selon les données publiques de l'ANSM. Ce sont les pénuries de vaccins qui ont été les plus sensibles au cours de cette période et cette situation n'était pas propre à la France.

Ensuite, je vous expliquerai que ces situations m'ont amenée à intervenir chaque fois pour sécuriser la situation des patients et concevoir un socle législatif et réglementaire de régulation jusque-là quasi inexistant.

Puis, je montrerai que ce nouveau socle législatif et réglementaire s'est inscrit dans le cadre plus général de la politique du médicament que j'ai conçue autour de quatre piliers : la transparence, la sécurité, l'innovation et la régulation. Cette politique du médicament et, plus largement, des produits de santé, s'est inscrite dans le cadre d'une politique faisant de l'accès de tous à la santé et de l'amélioration de la santé de tous une priorité déclinée d'abord dans la stratégie nationale de santé de 2013, puis dans la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. Avant cette période, notre pays n'avait pas de stratégie nationale de santé.

Enfin, il me paraîtra nécessaire de distinguer – c'est probablement l'une des difficultés auxquelles vous êtes confrontés – entre les diverses réponses à apporter à un phénomène dont les causes sont multiples, car les risques de tensions d'approvisionnement ou de pénuries ne peuvent se ramener à un mécanisme unique : cela peut tenir à des incidents sur la chaîne de production, à la taille réduite du marché existant ou potentiel, aux tensions liées à un niveau trop élevé de consommation, à la stratégie industrielle, aux choix des acteurs de la filière, *etc.* La diversité des enjeux exige sans doute une diversité de réponses.

Je vais développer chacun de ces quatre points.

En premier lieu, de 2012 à 2017, j'ai été confrontée à un certain nombre de pénuries de produits de santé.

Les données de l'ANSM montrent que le phénomène se situait alors à un niveau relativement faible et stable. En effet, de 2012 à 2017, entre 300 et 400 déclarations de ruptures étaient déclarées chaque année : 345 en 2014, 356 en 2016. Ce nombre a été multiplié par quasiment dix entre 2016 et 2022. Même si, à l'époque, le phénomène des pénuries ne s'imposait pas dans l'opinion publique, il s'est imposé à moi comme un sujet d'attention, compte tenu de son impact potentiellement important et déstabilisant pour les patients et pour les professionnels, médecins ou pharmaciens. Les questions relatives aux produits de santé sont toujours des questions sensibles, mais, entre 2012 et 2017, le sujet particulier des pénuries n'a pas été le plus difficile, le plus prégnant, le plus permanent auquel j'ai été confrontée, en-dehors de la question particulière des vaccins.

En effet, parmi les ruptures d'approvisionnement que j'ai connues, les plus préoccupantes ont concerné des vaccins. Il convient d'insister sur le fait que ces pénuries étaient pour la plupart mondiales. Je veux donner trois exemples.

Une situation particulière concernait d'abord les vaccins trivalents diphtérie, tétanos, poliomyélite (DTP), alors les seuls vaccins obligatoires. Depuis 2008, on ne trouvait sur le marché que des vaccins hexavalents comprenant, outre le DTP, trois vaccins recommandés mais non obligatoires. Il ne s'agissait donc pas de pénurie au sens strict,

puisque la difficulté était non pas que l'on ne pouvait pas trouver de vaccin mais que l'on ne pouvait pas se faire vacciner des seuls vaccins obligatoires, ce qu'une partie de l'opinion acceptait mal ; je vous renvoie à la pétition du professeur Joyeux ou à d'autres expressions de doute sur les vaccins. Ces vaccins hexavalents étant également les seuls commercialisés dans d'autres pays européens, sans provoquer de tension sociale particulière, cela n'incitait pas les industriels à répondre à une demande à la fois spécifique et limitée. J'ai fait mettre en place un dispositif pour que les patients qui le souhaitent puissent accéder aux seuls vaccins obligatoires, mais pour moi l'enjeu majeur était moins celui de la disponibilité des produits que celui de la défiance vaccinale systémique qui s'installait dans notre pays, défiance qui s'était accrue après l'épisode de grippe A (H1N1) de 2009 et qui se traduisait par exemple par une extrême réserve face à la vaccination contre les infections à Papillomavirus (HPV) et une baisse de la couverture vaccinale contre la grippe. Cela m'a conduit à confier en mars 2015 à la députée Sandrine Hurel une mission sur la politique vaccinale posant explicitement la question de l'acceptation sociale des vaccins. Ce rapport a servi de base à la mise en place d'une nouvelle stratégie vaccinale, qui s'est poursuivie après 2017, appuyée sur un débat citoyen et une conférence de consensus scientifique tenus en 2016 et pilotés par le professeur Alain Fischer.

Deuxième exemple : au printemps 2016, le laboratoire danois SSI – équivalent de l'Institut Pasteur –, sous-traitant de Sanofi Pasteur MSD pour produire le vaccin BCG, a fait état de défauts de qualité se traduisant par une moindre efficacité du vaccin. Les autorités danoises ont alors retenu des lots devant être livrés à la France – il s'agissait de 200 000 flacons –, ce qui nous a obligés à rechercher une solution de substitution, avec le vaccin polonais Biomed Lublin. Au-delà des démarches engagées pour trouver des lots de vaccins, le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) a été saisi pour définir des critères de priorisation des enfants à vacciner, en fonction du risque d'exposition. Dans ce cas, il s'agissait d'un défaut dans le processus de fabrication, alors que depuis le 1^{er} janvier 2006 le vaccin danois était le seul disponible, compte tenu de l'arrêt de la commercialisation des autres vaccins BCG qui alimentaient le marché français jusqu'alors. La vaccination BCG n'était plus obligatoire pour l'ensemble de la population depuis 2007.

Troisième exemple : à la fin de 2016, l'ANSM a été informée que les allocations de vaccins contre l'hépatite A et l'hépatite B pour le marché français ne permettraient de couvrir qu'une petite partie des besoins des adultes dans notre pays en 2017 – 13 % seulement –, compte tenu de difficultés rencontrées par le principal fournisseur, le laboratoire GSK. La capacité de production du vaccin contre l'hépatite A de ce laboratoire restait limitée du fait de l'inondation du site de production en 2015 et des difficultés de production qui étaient apparues en 2016 pour les vaccins contre l'hépatite B. Les ruptures ne concernaient que les vaccins pour adultes mais étaient très préoccupantes au regard de l'obligation vaccinale contre l'hépatite B pesant sur les professionnels de santé et médicosociaux, sur les étudiants admis en deuxième année d'études de santé ainsi que sur plusieurs professions, comme les pompiers ou les employés de pompes funèbres. Par ailleurs, il y avait la nécessité de vacciner le personnel engagé sur certains théâtres d'opérations extérieures. Des options de substitution ont donc été recherchées et des recommandations de schémas vaccinaux de remplacement ont été élaborées par les sociétés savantes. Je précise qu'un doute a existé quant au respect par le laboratoire de ses obligations légales de mise sur le marché français de certains vaccins.

Un plan d'action pour la rénovation de la politique vaccinale a été organisé autour de quatre axes : une meilleure information, une meilleure gouvernance, un meilleur approvisionnement et la concertation citoyenne. L'amélioration de l'approvisionnement

consistait à prendre des mesures contre les pénuries, avec la constitution préventive de stocks et la simplification des autorisations d'importation en urgence.

En dehors des vaccins, d'autres médicaments ont subi des tensions d'approvisionnement ; vous avez évoqué la lévothyroxine mais il y en a eu d'autres. Chaque fois, des solutions de remplacement ont pu être proposées, avec le soutien des sociétés savantes et du haut conseil de la santé publique (HCSP). Cette situation n'est cependant jamais satisfaisante, puisqu'elle provoque le stress des patients, l'incertitude des professionnels de santé et des risques d'iatrogénie médicamenteuse.

En second lieu, j'ai mis en place un socle législatif et réglementaire de régulation, car ce qui existait jusqu'alors était limité.

Avant 2012, la réglementation prévoyait des obligations générales d'information des autorités sanitaires, par exemple lorsqu'un produit était retiré du marché, mais ne traitait pas spécifiquement de la question des tensions ou ruptures d'approvisionnement ni des réponses à mettre en place.

Le décret du 28 septembre 2012 que vous avez cité a mis en place un dispositif de prévention et de remontée de l'information. Ce décret a renforcé les obligations pesant sur les différents acteurs de la chaîne pharmaceutique, notamment les obligations de service public des grossistes répartiteurs, afin d'optimiser les approvisionnements du marché français. Des centres d'appel d'urgence permanents ont été mis en place par les exploitants pour le signalement des ruptures par les pharmaciens d'officine. Cette première étape paraît aller de soi aujourd'hui, mais il faut se rappeler que ces dispositifs de veille et d'information n'existaient pas. Un comité de suivi de l'application du décret a été mis en place au sein de la direction générale de la santé (DGS) ; il réunissait l'ensemble des administrations concernées – ANSM, direction de la sécurité sociale, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction de la concurrence –, les représentants des industries du médicament, les acteurs de toute la chaîne du médicament – pharmacies d'officine et à usage intérieur ou encore ordres professionnels – ainsi que les associations de patients.

Ce processus s'est poursuivi avec l'article 151 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, dont la préparation a débuté après le lancement de la stratégie nationale de santé en 2013. Cet article a introduit pour la première fois dans le code de la santé publique un dispositif de prévention et de gestion des ruptures.

La catégorie des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur est définie pour la première fois : il s'agit du médicament ou de la classe de médicament pour lesquels une interruption de traitement est susceptible de mettre en jeu le pronostic vital des patients à court ou moyen terme ou représente une perte de chance importante. La notion de rupture d'approvisionnement est précisée – c'est l'incapacité pour une pharmacie d'officine ou à usage intérieur de dispenser un médicament dans un délai de 72 heures maximum, ce qui semblait être le maximum qui pouvait être supporté – et différenciée selon qu'elle est liée à des problèmes de fabrication ou à des problèmes de distribution. De nouvelles obligations ont été instaurées à l'égard des entreprises pharmaceutiques et des grossistes répartiteurs : les entreprises devaient désormais définir des plans de prévention des pénuries, constituer des stocks de matières premières ou de produits finis, définir des sites alternatifs de production, identifier des alternatives thérapeutiques ; et les grossistes répartiteurs ne pouvaient exporter des médicaments que s'ils avaient rempli leurs obligations de service public et que s'il ne

s'agissait ni de MITM ni de produits en risque de rupture, car cette tentation peut exister. Les modalités de dispensation au détail des médicaments en rupture ou en risque de rupture pouvaient être adaptées et les pharmacies à usage intérieur des établissements pouvaient désormais délivrer au public et au détail les médicaments concernés.

Le décret du 20 juillet 2016 a précisé les conditions d'application de la loi et deux arrêtés ministériels des 26 et 27 juillet 2016 ont fixé la liste des vaccins devant faire l'objet de plans de gestion des pénuries et des classes thérapeutiques contenant des MITM ; à l'époque, il y avait 25 vaccins et plus de 250 catégories de traitements.

Les gouvernements suivants ont, me semble-t-il, prolongé ces plans, en particulier en négociant avec Bruxelles les conditions dans lesquelles les entreprises devaient constituer leurs stocks. Initialement, les autorités européennes étaient réservées quant à la mise en place de stocks ; je me réjouis de constater qu'elles ont évolué à cet égard.

En troisième lieu, cette politique de régulation s'est inscrite dans le cadre d'une politique plus globale ; je ne pense pas que l'on puisse mettre de côté les autres aspects de la politique du médicament, car les pénuries s'inscrivent dans un cadre plus général.

Le premier volet de la politique du médicament que j'ai portée est celui de la transparence. À la suite du scandale du Mediator, Xavier Bertrand avait fait voter la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire, laquelle posait le principe des liens d'intérêt général. Il m'est revenu de donner un contenu concret à cet engagement - cela n'a pas été sans difficulté -, via le décret dit « *Sunshine Act* » du 21 mai 2013, qui a permis notamment la mise en place de la première base de données publique recensant les liens d'intérêts entre les entreprises et les professionnels de santé. Le site Transparence santé a permis aux professionnels et aux associations de déclarer leurs liens avec les entreprises de production ou de commercialisation des produits de santé ainsi que les rémunérations qu'ils étaient susceptibles d'en percevoir. J'y insiste : lien d'intérêts ne signifie pas forcément conflit d'intérêts ; cela va de soi pour vous, mais ce n'est pas toujours le cas dans l'opinion.

La transparence, c'est aussi la transparence sur les prix ; j'y reviendrai plus tard.

Le deuxième volet de la politique que j'ai portée est celui de la sécurité, sous toutes ses formes. La sécurité sanitaire, c'est garantir aux patients qu'ils pourront avoir accès aux traitements dont ils ont besoin et cela renvoie donc aussi aux risques de pénuries. La sécurité, ce sont aussi la qualité des produits et l'indemnisation juste et rapide des victimes d'accidents sériels. Le dispositif mis en place et géré par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam) s'est ainsi installé dans notre paysage.

La sécurité, c'est également le bon usage des médicaments. En 2013, on évaluait à 48 le nombre de boîtes de médicaments que chaque Français détenait dans son armoire à pharmacie. Parmi ces médicaments, les antibiotiques figurent en bonne place, depuis longtemps, sans que l'on puisse identifier la raison pour laquelle les Français consomment à ce point plus d'antibiotiques que leurs voisins ; la France est en effet le quatrième pays le plus gros consommateur d'Europe après la Grèce, la Roumanie et la Bulgarie. C'est un enjeu de sécurité, car l'usage excessif d'antibiotiques débouche sur le risque d'antibiorésistance. En 2015, l'Institut de veille sanitaire, absorbé depuis lors par Santé publique France, avait évalué à 160 000 le nombre de patients contractant une infection par un germe multirésistant et

à 13 000 le nombre de ceux qui en mouraient. Ce phénomène n'est pas seulement français et a été érigé en priorité par l'OMS en mai 2015. J'ai pris des mesures pour lutter contre ce phénomène dès 2014, avec notamment le lancement de l'expérimentation de la dispensation des antibiotiques à l'unité et l'élargissement des compétences de la Haute Autorité de santé (HAS), désormais chargée de l'élaboration d'un guide thérapeutique.

La sécurité c'est enfin la sécurité sanitaire plus globale ; j'ai déjà eu à répondre à vos collègues sur ce terrain, je n'y reviens pas, même si je suis prête à répondre à vos questions. J'indique toutefois que, contrairement à ce qu'a affirmé l'une de mes prédécesseurs, le transfert de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) au sein de Santé publique France n'a en rien affecté la qualité du suivi des stocks.

Le troisième pilier était celui de l'innovation ; j'irai plus vite sur ce point. Cela renvoie à des choix politiques. Le débat actuel sur la relocalisation trouve un écho dans celui, plus ancien, du choix entre une industrie d'innovation et une industrie dite de « *blockbusters* ». La production française reste concentrée sur des produits à faible valeur ajoutée, le plus souvent par choix des industriels. C'est récemment que l'on a assisté à un transfert vers des médicaments plus innovants, de niche, qui s'accompagnent de l'abandon de productions plus anciennes.

Je veux insister sur le fait que la France est le premier pays à avoir mis en place un dispositif d'accès à des traitements ou dispositifs innovants avant leur mise sur le marché, avec l'autorisation temporaire d'utilisation, devenue accès compassionnel, ou avec le forfait innovation pour les traitements non médicamenteux. Plusieurs produits en ont bénéficié, dont le nouveau traitement de l'hépatite C ou l'Avastin pour la dégénérescence maculaire liée à l'âge (DMLA).

En quatrième lieu, enfin, face à un phénomène multifactoriel, quelles initiatives ou pistes peuvent-elles être envisagées ?

D'abord, il peut y avoir des problèmes sur la chaîne de production industrielle ; c'est ce à quoi j'ai été le plus confrontée. Or un vaccin est un produit peu résilient : il faut deux ans pour relancer la chaîne de production d'un vaccin. Pour un médicament classique, ce délai est de six mois et il est d'un an pour un médicament injectable. La clef est donc d'éviter de se retrouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une seule entreprise. Cela relève de la politique industrielle ; ce n'est pas simple mais cela oblige à des négociations d'anticipation. Ensuite, l'augmentation de la demande mondiale est un facteur de plus en plus important, en particulier pour les anti-infectieux.

J'en viens à ce qui est parfois présenté comme un enjeu pour les pénuries : la question du prix. Il y a nécessairement une tension entre les impératifs de bonne ou de juste rémunération des industriels et celui de l'accès de tous aux médicaments. Un médicament si cher que le nombre de ceux qui peuvent y accéder est nécessairement limité ne serait pas satisfaisant. La difficulté tient moins à la faible rémunération supposée des médicaments anciens qu'à l'évolution du modèle économique des industriels. Ceux-ci sont en train de passer d'un modèle fondé sur la vente massive de médicaments à prix accessible à un modèle de niche, favorisant des innovations de rupture à des prix très élevés. Les industriels ont tendance à sous-investir dans les chaînes de production vieillissantes, ce qui favorise les risques d'incidents techniques ou d'interruption administrative en raison d'un défaut de qualité. L'un des défis est que l'industrie française du médicament n'abandonne pas la

production des médicaments anciens indispensables, au profit des seules niches d'innovation. Cela peut faire partie des négociations avec les industriels.

Il paraît normal que le prix des médicaments anciens baisse jusqu'à un certain point afin de permettre de supporter l'arrivée sur le marché de nouveaux médicaments. C'est le principe de la régulation. La comparaison internationale des prix doit être maniée avec précaution, car, d'après mon expérience, les prix ne sont pas transparents : il y a le prix affiché et les rabais consentis de façon non publique. C'est en soi une difficulté.

Du reste, j'observe que les pays où les prix sont systématiquement plus élevés – par exemple, les États-Unis – sont également confrontés à des pénuries. Certaines des pénuries auxquelles j'ai été confrontée étaient mondiales, ce qui rend la situation particulièrement difficile à appréhender.

Je m'arrête là pour mon propos introductif. Peut-être pourrions-nous évoquer quelques pistes de recommandations de façon plus précise lors de nos échanges.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Ma première question porte sur le prix des médicaments. Les causes des pénuries sont multiples, c'est vrai, mais au cours de nos auditions, la question des prix trop bas des médicaments matures a été posée de façon récurrente. La loi de financement de la sécurité sociale prévoit une enveloppe consacrée au médicament, mais n'allons-nous pas trop loin dans l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) des médicaments, entraînant un phénomène de vases communicants entre médicaments matures et les médicaments innovants, donc un risque d'abandon des médicaments matures au profit des médicaments innovants ? Ne faut-il pas faire en sorte que le médicament ne soit pas la variable d'ajustement de l'Ondam ?

Ma deuxième question porte sur la liste des MITM. Aujourd'hui, il existe plusieurs listes ; il faudrait une seule liste pour coordonner la politique du médicament à l'échelon européen. La liste des MITM de 2016 paraît souvent trop extensive. Le Gouvernement travaille à une liste plus restreinte. Aviez-vous engagé un travail d'élaboration d'une liste plus réduite ? Les listes dont vous entendez aujourd'hui parler sont-elles de nature à résoudre les pénuries ?

La licence d'office, utilisée par certains pays à bas revenus pour « générer » des médicaments trop chers, n'est-elle pas transposable en France pour certains médicaments ? Pendant la période de la covid-19, cela aurait peut-être pu être pertinent.

Plusieurs des personnes entendues en audition nous ont fait part d'un défaut de gouvernance et de pilotage de la politique du médicament. Ainsi, l'organisation Les entreprises du médicament (Leem) préconise la création d'une énième instance. Le pilotage de la politique du médicament doit-il être amélioré ? Si oui, comment ?

Lorsque vous étiez en fonction, vous avez restructuré le système d'agences sanitaires, apportant une réponse à l'éparpillement par la création de Santé publique France. Quel rôle pourrait avoir cette agence, non en situation exceptionnelle, mais dans le cadre d'un fonctionnement courant ?

D'après votre expérience, la puissance publique a-t-elle les moyens de préserver l'accès aux soins face aux choix des industriels ? Avec le système actuel, les industriels choisissent de poursuivre ou de cesser telle ou telle fabrication, sans que les gouvernements

puissent peser sur cette décision. Ne serait-il pas opportun que, à côté du secteur privé, l'on puisse avoir une fabrication et une distribution de médicaments dans un cadre public, pour une liste restreinte de produits ?

Si cette production publique existait, ne faudrait-il pas une harmonisation européenne ?

Mme Marisol Touraine. – Ce sont des questions fondamentales, au-delà même des pénuries, puisqu'elles renvoient à la conception du système de santé, dans un pays où l'existence des acteurs privés a toujours été défendue. C'est une richesse mais c'est aussi une source de complexité, car beaucoup d'acteurs privés sont à l'origine de médicament avec un mécanisme de régulation publique.

Sur la maîtrise des prix des médicaments, je ne crois que nous soyons allés trop loin entre 2012 et 2017, période marquée par l'irruption des génériques. L'enjeu était alors de faire accepter l'idée de passer du médicament « de marque » au générique après quelques années. En effet, avant cette période, même si les génériques existaient et que les ministres de la santé en faisaient la promotion, ces médicaments ne s'étaient pas imposés et des patients craignaient qu'ils soient moins sûrs ou moins adaptés. *Via* l'arrivée des génériques, on voulait dégager des marges pour favoriser l'innovation - qui est clef car une industrie du médicament ne peut pas se contenter de vendre des médicaments anciens. Or, très longtemps, la France s'est appuyée sur des molécules identifiées, sur un marché de masse. Je n'ai pas le sentiment que, après 2017, la maîtrise se soit allégée dans les lois de financement de la sécurité sociale. Nous ne sommes donc pas allés trop loin pour les médicaments vieillissants.

Le CEPS a négocié de manière très serrée sur les nouvelles molécules, puisque l'arrivée du Sovaldi, c'est-à-dire du sofosbuvir, a représenté l'irruption de la première molécule d'innovation de rupture ; il y a un avant et un après pour les malades : cela a permis de les guérir. Évidemment, cela contraint à réfléchir à des modèles économiques différents, car, une fois guéris, les patients n'ont plus besoin du médicament. Il est donc normal de rémunérer cette innovation, mais il faut le faire de manière maîtrisée. Toute la difficulté est d'établir le juste prix. Des discussions ont eu lieu avec les industriels, pour définir les critères de la juste rémunération.

Pour ma part, je crois que l'enjeu de la régulation est majeur. Avoir un pôle de production public-privé à l'échelon européen, pourquoi pas, mais je ne suis pas sûre que ce soit la solution. Si des pénuries résultent d'incidents de fabrication sur la chaîne de production, je ne vois pas pourquoi une entreprise publique y échapperait. En revanche, la constitution de stocks à l'échelon européen, la garantie d'approvisionnement en produits actifs, le fait que les façonniers disposent d'assez de stocks de produits actifs, tout cela me paraît nécessaire. Donc, oui à l'harmonisation européenne, non seulement pour la fabrication mais aussi pour la réglementation, la définition des médicaments, la rapidité de la mise sur le marché et, sans doute, pour les listes.

En effet, nous étions pionniers avec notre liste des MITM et les industriels demandaient l'inscription de leurs produits sur cette liste. C'était pour eux une reconnaissance de la qualité de leur médicament. Ce fut la première liste ; son mérite fut de mettre en lumière la nécessité d'apporter des réponses. Maintenant, que l'on ait des listes plus restreintes ou avec des catégories différentes, cela ne me choque pas.

Ma réflexion portait sur la création de cette liste, qui n'allait pas de soi à l'époque. Sans doute, on peut la critiquer, mais les autres pays se sont engagés dans la même voie. C'est pourquoi, à partir d'un modèle français pionnier, on se retrouve aujourd'hui avec différentes listes. Peut-être faut-il donc les faire converger, même si l'on peut conserver quelques listes spécifiques. L'enjeu est en tout état de cause d'établir des listes mettant l'accent sur l'intérêt thérapeutique du médicament tout en le croisant avec le risque de pénurie, car ce n'est pas la même chose : il y a d'une part les médicaments dont on ne peut pas se passer et, de l'autre, ceux dont on ne peut pas se passer et qui sont en tension. Ces deux listes sont pertinentes.

Sur la licence d'office, je suis très sceptique, madame la rapporteure. L'organisation Unitaid travaille avec le *Medicines Patent Pool* (MPP), qu'elle finance à 95 % et qui négocie les brevets. À l'occasion de la covid, nous avons vu que la question du brevet était centrale, mais nous ne travaillons pas du tout sur les pays à hauts revenus. Pour notre part, nous travaillons sur des licences volontaires, ce qui a peut-être des limites, mais qui permet de poursuivre les discussions. La licence d'office, c'est un fusil à un coup. Les règles régissant la propriété intellectuelle sont internationales et font l'objet de discussions dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Je me permets de vous suggérer une autre piste. Contrairement à ce que l'on entend, l'activité de recherche et développement (R&D) dans l'industrie pharmaceutique bénéficie de fonds publics importants et d'autant plus importants que la recherche est fondamentale. Les grands laboratoires qui ont découvert les vaccins contre la covid se sont appuyés sur des structures plus petites : des laboratoires de recherche ou des start-up. Le vaccin d'AstraZeneca, par exemple, s'appuyait sur l'université d'Oxford. Il y a donc un engagement financier public majeur, y compris aux États-Unis ; on a même pu dire que l'Europe n'était pas allée assez loin dans l'investissement dans la R&D.

Par conséquent, dès lors que la puissance publique investit massivement, il ne me semblerait pas anormal que, dès la négociation des financements initiaux, les conditions d'accès au marché et de prix soient prévues, même si les prix peuvent varier d'un pays à l'autre, selon le niveau de vie. En effet, la différenciation des prix selon les pays ne me choque pas en soi : je conçois que le traitement du sida, que l'on a négocié pour moins de 100 dollars en Égypte, coûte plus de 10 000 euros en Europe. L'idée selon laquelle le traitement devrait coûter immédiatement 70 ou 100 dollars partout ne me paraît pas tenable, car il faut amortir les frais de R&D et absorber les échecs de la recherche, puisque le prix d'un médicament intègre non seulement du coût de sa production mais également celui des investissements de R&D et ceux des recherches n'ayant pas abouti. Cela dit, cela ne justifie pas n'importe quel prix. Là est la difficulté.

Aussi, ma recommandation serait que les pays développés, ceux qui investissent dans la R&D, s'appuient sur l'investissement public pour négocier des conditions d'accès et de mise à disposition. Du reste, quand un laboratoire reçoit une autorisation de mise sur le marché (AMM), il a aussi une obligation de service public. Il lui appartient donc de trouver des solutions de substitution et de garantir l'accès de la population à son produit.

Sur la question du prix, il y a une piste qui a commencé d'être explorée et qui devrait l'être davantage ; je l'avais d'ailleurs envisagée en 2015 dans le cadre du plan antibiorésistance. Il existe des médicaments de niche, qui concernent très peu de personnes. Comment concilier l'encouragement à prendre moins d'antibiotiques et la recherche sur de nouveaux antibiotiques ? Demander à un industriel d'investir dans la recherche sur un médicament dont on espère ne jamais avoir à se servir n'est pas porteur. Aussi, il me paraîtrait

opportun d'élaborer des mécanismes de financement spécifiques pour maintenir la fabrication de molécules anciennes ciblant très peu de malades ou pour trouver des médicaments nouveaux avec une perspective limitée.

Vous me demandez également s'il y a un défaut de gouvernance. Je ne sais pas si c'est à Santé publique France de s'occuper de cela. Pour moi, c'est l'ANSM qui a la responsabilité de la chaîne du médicament. Le décret de 2012 a créé une cellule au sein de la DGS pour assurer le suivi de son application. Faut-il créer une nouvelle structure ? Je n'en suis pas certaine. Faut-il créer, au sein des structures existantes, des cellules chargées spécifiquement d'organiser la synergie des acteurs ? Pourquoi pas. Qu'il y ait une telle cellule au sein des services du ministère et au sein de l'ANSM serait peut-être de nature à améliorer le pilotage sans créer une instance nouvelle, qui prendra du temps, qui sera un nouveau machin et qui se heurtera aux autres agences, notamment à l'ANSM.

L'une des pistes pour lutter contre les pénuries consiste à améliorer la connaissance en amont. Le dispositif mis en place permet une anticipation courte pour répondre rapidement. Désormais, il faudrait également pouvoir identifier des risques sur les chaînes de production six mois en amont. Cela exige des cartographies. Il existe plusieurs bases de données – celle des pharmaciens, DP-Ruptures, qui a été la pionnière, celle de l'ANSM, ou d'autres – et l'ANSM pourrait peut-être avoir la responsabilité de la synergie entre ces bases de cartographie. Là encore, cela exigerait une coopération européenne, car une cartographie nationale n'aurait pas beaucoup de sens.

En effet, je crois que la coopération européenne est une clef, y compris pour la relocalisation. Avoir des éléments de partage d'information et de responsabilité est nécessaire.

Mme Laurence Harribey. – Vous avez dit que la comparaison internationale des prix n'était pas possible à cause des rabais. J'en déduis qu'il y a des zones grises. Pouvez-vous développer ? Comment faire évoluer cette situation ?

Le système économique va d'une production de masse à une stratégie de niche et ce ne sont plus les mêmes acteurs qui conduisent des recherches pour des médicaments innovants et qui produisent en masse. Ne faut-il pas avoir une approche différenciée ?

Je ne vois pas quelles obligations de service public s'imposent aux titulaires d'une AMM. Par ailleurs, le système des autorisations précoces n'a-t-il pas engendré une surenchère sur les prix ?

Mme Émilienne Poumirol. – Les prix bas ne sont pas une solution. Si l'on augmentait le prix des médicaments matures en France ou en Europe, quelles seraient les conséquences pour les pays pauvres ? En outre, même dans les pays où il y a des prix élevés, comme la Suisse, il y a des pénuries. Le prix n'est peut-être pas un levier pertinent.

Vous évoquez les critères d'une juste rémunération. Nous avons un sentiment d'opacité sur les prix. Vous avez évoqué le rôle du financement public de la R&D, mais on n'a jamais de précision sur le rôle de la R&D publique dans la création de médicaments. Comment définir ces critères ? Comment avoir une négociation identique pour tous les nouveaux médicaments ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Vous avez dit qu'on peut baisser le prix « jusqu'à un certain point ». Quel est ce point de rupture ? Ne faut-il pas plutôt garantir la transparence sur les prix du médicament ?

Mme Marisol Touraine. – La question de la transparence est essentielle et difficile. La transparence a été améliorée. C'était l'une de mes priorités, afin que, sans toucher au principe du secret des affaires, l'on puisse avoir une plus grande proximité.

Je vais vous raconter une anecdote à ce sujet. Quand le sofosbuvir a été commercialisé, tous les pays n'y avaient pas le même intérêt, l'hépatite C n'étant pas présente de la même manière partout. En France, cette maladie concernait de très nombreux patients, comme en Italie. J'ai voulu porter le débat au conseil européen de Milan. Jusqu'à deux jours avant cette échéance, j'espérais encore faire adopter une résolution pour avancer de façon coordonnée sur ce thème. L'idée était, sans se communiquer les prix – il nous était interdit de nous informer des prix demandés par le laboratoire –, de se coordonner pour avancer groupés, afin d'éviter de négocier chacun dans son couloir. Les pays où la prévalence de l'hépatite C était moindre n'ont pas voulu s'engager réellement et certains pays ont voulu s'engager seuls, pour obtenir un meilleur prix ; le laboratoire leur avait probablement promis un meilleur prix s'ils ne signaient pas la déclaration. Résultat : il n'y a pas eu de déclaration européenne, même si la France a ensuite été parmi les pays qui ont le mieux négocié les prix et qu'elle a pu recourir à tous les outils pour les plafonner en fonction des quantités.

Sur la question de la transparence, l'idéal serait évidemment un prix totalement transparent, mais je ne suis pas sûre qu'on y arrive. En réalité, les laboratoires négocient un prix public et accordent ensuite des rabais complémentaires, ce qui leur permet d'afficher à l'international des prix plus élevés pour négocier avec d'autres pays. La sécurité sociale obtient le prix le plus bas possible, mais, facialement, elle annonce des prix plus hauts.

Il m'est arrivé de ne pas accorder d'AMM pour des médicaments de niche parce que les prix demandés étaient trop élevés. Entre garantir l'accès au médicament et octroyer une rémunération, il faut trouver l'équilibre et je ne suis pas certaine que l'on puisse établir des critères robustes et valables dans toutes les situations. Néanmoins, on peut poser ce principe : il faut s'occuper des conditions d'accès. Même en France, pays riche, la sécurité sociale ne peut pas assumer tous les prix. J'ai vu concrètement, dans les comptes de la sécurité sociale, l'effet de l'arrivée du Sovaldi ; on avait dépassé le milliard d'euros.

Baisser les prix des génériques et des médicaments anciens, oui, jusqu'à un certain point, à un niveau satisfaisant pour tout le monde. Je crois savoir que le risque de rupture industrielle fait partie des critères que le Comité économique des produits de santé (CEPS) peut d'ores et déjà prendre en compte ; c'est un élément positif.

Je crois beaucoup à l'idée d'une approche différenciée. On peut ne pas avoir la même démarche de fixation de prix pour tous les médicaments. Il y a le médicament dont le brevet, après plusieurs années, est tombé ; on peut alors le « générer » et il est normal que son prix baisse. Mais il y a aussi le médicament qui ne soigne que 40 000 personnes, qui n'est plus rentable ; cela doit donner lieu à des discussions. Quand un laboratoire investit dans de l'innovation tout en ayant des chaînes de production vieillissantes, il faut coupler les négociations, pour les obliger à investir. Voilà une obligation de service public ! Sans cela, la puissance publique est démunie quand un industriel signale qu'il n'investira plus. Pour le détenteur d'une AMM, l'obligation de service public consiste à garantir l'approvisionnement du marché pour lequel il a obtenu l'AMM, à ne pas envoyer sur d'autres marchés des produits

destinés au marché français, à garantir des stocks, à réfléchir aux autres solutions thérapeutiques, à informer les autorités en cas de risque sur la chaîne de production, *etc.* Ce sont des obligations de service public. Une AMM n'est pas qu'un droit, ce sont aussi des obligations.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Le CEPS négocie le prix des médicaments mais il est compliqué de connaître les critères utilisés. Il faut prendre en compte le service médical rendu, le coût réel de production, qui est difficile à connaître, les critères environnementaux et sociaux, en indiquant par exemple le site de production du médicament, et la juste rémunération de l'industriel. Nous plaidons tous pour la transparence, mais si les gouvernements n'ont pas un levier pour faire pression, c'est compliqué. D'où l'idée de dispositifs publics ayant vocation, non à remplacer le secteur privé, mais à avoir un rôle particulier. Il y a des expériences intéressantes au Brésil, en Égypte, en Suisse ou aux États-Unis, avec la *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (BARDA). En France, nous sommes timorés.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Vous parlez de garanties s'imposant aux industriels, mais cela implique des sanctions.

Mme Marisol Touraine. – La question des sanctions est apparue avec la constitution d'un arsenal réglementaire. Une obligation de constituer des stocks, d'établir des PGP, de respecter les obligations liées à l'AMM implique des sanctions identifiées, significatives et douloureuses, y compris en matière d'image publique. La sanction peut être financière, c'est le plus efficace, mais le *name and shame* peut avoir aussi des effets.

Cela dit, il ne faut pas être dans une approche de conflictualité de principe avec les industriels. Accepter la perspective de sanction ne signifie pas qu'il faut se placer dans l'adversité d'emblée. Il faut établir un nouveau partenariat entre la puissance publique et l'industrie. Le contexte change ; dans dix ans, le monde du médicament ne ressemblera pas à ce qu'il était il y a dix ans : il y aura des médicaments biologiques ou des innovations de rupture à des coûts inenvisageables, qu'aucun pays riche ne pourra payer. Il faut donc concevoir une régulation publique, qui est indispensable. Les pays européens, qui ont des systèmes de protection sociale développés et garantissant des débouchés aux industriels, en solvabilisant la demande, ont une force extraordinaire.

Sur la pression à exercer sur les industriels, il faut distinguer entre deux situations.

D'une part, il y a des médicaments de rupture à effet mondial, comme le vaccin contre la covid. Dans ce cas, les pays européens arriveront à les obtenir – on l'a fait à l'échelon européen, et c'était la bonne façon de procéder –, mais l'enjeu est pour les pays du sud, ce qui ne concerne pas votre commission d'enquête. Aussi, quand arrive un médicament de rupture à effet mondial, il faut négocier d'emblée pour que ce médicament arrive dans les pays du sud, afin que l'on ne repose pas uniquement sur la solidarité des pays du nord.

D'autre part, dans une démarche nationale ou européenne, la question de l'accès n'est pas la même. Dans ce cas, il faut définir des critères pour définir le prix de l'innovation, afin que celle-ci profite à tout le monde. Je le répète, la clef est de trouver un mécanisme de financement adapté pour les médicaments vieillissants ou ciblant de petites populations, anciens, mais très utiles pour 100 000 personnes. Pour cela, il faudrait vérifier si les industriels qui produisent ces médicaments produisent à côté des médicaments plus rentables. Cela permettrait de faire un lien.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie de tous ces éléments précis et de la qualité de ces réponses.

Mme Marisol Touraine. – Les questions que vous posez sont difficiles, exigeantes, et n’auront pas, je le crains, une réponse unique...

Cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 10 h 30.

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 45.

Audition de M. Xavier Bertrand, ancien ministre de la santé

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mes chers collègues, nous reprenons nos travaux cette après-midi en auditionnant M. Xavier Bertrand en sa qualité d’ancien ministre de la santé.

Durant votre carrière ministérielle, monsieur le ministre, vous avez été chargé de la santé à deux reprises : de juin 2005 à mars 2007, en tant que ministre de la santé et des solidarités, puis de novembre 2010 à mai 2012, en tant que ministre du travail, de l’emploi et de la santé.

Votre expérience est très utile aux travaux de notre commission d’enquête, à plusieurs titres.

Dès 2006, vous avez dû faire face à l’apparition et à la propagation de la grippe aviaire H5N1. Cette épidémie a notamment donné lieu à l’élaboration d’une doctrine d’emploi et de stockage des masques en France, sur laquelle une commission d’enquête de notre assemblée vous a déjà interrogé. Vous pourrez sans doute nous faire part de vos réflexions sur la constitution de stocks stratégiques de médicaments destinés à faire face à une crise sanitaire de grande ampleur et sur le rôle de l’État dans de telles circonstances. Il s’agit, dans les deux cas, d’apporter une réponse d’urgence.

En 2010, vous avez été confronté à la crise du Mediator. Auditionné par la mission commune d’information constituée par le Sénat à la suite de ce scandale, vous avez souligné, sur la base du rapport de l’inspection générale des affaires sociales (Igas) que vous aviez commandé, l’existence de « défaillances graves dans le fonctionnement de notre système de médicament ».

Cette crise a motivé un net renforcement des mesures de pharmacovigilance et la création, par la loi Médicament du 29 décembre 2011, de l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) en remplacement de l’ancienne Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps). Nous vous interrogerons sur la place de l’ANSM, dont nous avons déjà auditionné les représentants, dans le paysage des agences sanitaires et sur son rôle dans l’anticipation et la gestion des pénuries de médicaments.

Plus largement, nous souhaitons entendre vos réflexions sur la gouvernance de la politique du médicament, fréquemment décrite, lors de nos auditions, comme lacunaire ou manquant de pilotage.

Enfin – ce sujet est véritablement au cœur de nos travaux –, vous avez été confronté, dans l'exercice de vos fonctions, à des tensions, voire à des ruptures d'approvisionnement de certains médicaments. Dès septembre 2011, vous aviez annoncé un plan d'action destiné à lutter contre ce phénomène en renforçant les obligations des exploitants comme des distributeurs et en contraignant les industriels à mieux anticiper les risques de pénurie.

Ces axes sont encore pour l'essentiel ceux qui structurent les politiques visant, en France, à sécuriser l'approvisionnement en médicaments. Progressivement renforcées ces dernières années, les mesures prises n'ont, de toute évidence, pas suffi à endiguer l'aggravation des pénuries : en juillet 2018, ces dernières concernaient environ 700 médicaments ; elles en touchent aujourd'hui 2 500 à 3 000.

Vous pourrez dresser le bilan de ce plan d'action et nous indiquer dans quel contexte il a été établi. Au-delà, vous pourrez faire part à notre commission d'enquête de votre analyse sur la manière d'assurer aux patients l'accès aux médicaments les plus indispensables à leur prise en charge.

Sur l'ensemble de ces sujets, votre expérience et votre recul, du fait de vos anciennes fonctions, sont précieux à notre commission d'enquête.

Je vais vous céder la parole pour un bref propos introductif, puis notre rapporteure, Mme Laurence Cohen, vous posera une première série de questions.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Xavier Bertrand prête serment.

M. Xavier Bertrand, ancien ministre de la santé. – En tant que ministre, j'ai effectivement été chargé de la santé à deux reprises. J'ajoute que, de la fin mars 2004 à juin 2005, j'ai été, sous l'autorité de Philippe Douste-Blazy, chargé de l'assurance maladie et donc du prix d'un certain nombre de produits de santé.

Notre plan d'action présenté en septembre 2011 a été suivi de la loi Médicament, adoptée à la fin décembre de la même année. Ces initiatives ont permis de changer un certain nombre de choses quant à la disponibilité des produits de santé, notamment des médicaments.

En tête de notre grille de lecture figurait, à l'époque, l'absolue nécessité de l'anticipation dans le domaine de la santé. S'y ajoutent aujourd'hui la question clé du prix et, à mon sens, la remise en cause de ce que nous mettons derrière le mot « souveraineté » pour ce qui concerne la disponibilité des produits de santé, au-delà même des problèmes de prix.

Je ne comprends absolument pas la fausse pudeur gouvernementale constatée aujourd'hui, qui revient à nier la réalité des faits. Nous ne sommes pas face à un problème de tension sur les stocks – ces mots sont une insulte aux professionnels de santé et aux patients –, mais bien face à une pénurie.

Tous les quinze jours, le ministre de la santé nous assure qu'il n'y a pas de pénurie et que les problèmes vont se régler. Or les pénuries sont réelles – c'est pour les médicaments pédiatriques que le scandale est le plus patent. Elles sont appelées à se reproduire régulièrement et à devenir de plus en plus vives au cours des années qui viennent.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Merci de ce propos très synthétique : vous braquez les projecteurs sur les problèmes tels qu'ils se présentent. Nous sommes bel et bien face à des pénuries, qui ne cessent malheureusement de se multiplier. Je vous confirme que les médicaments à usage pédiatrique sont particulièrement touchés.

Premièrement, en 2011, vous avez annoncé un plan d'action pour lutter contre les ruptures de stocks de médicaments. La situation n'était évidemment pas la même qu'aujourd'hui ; mais comment les acteurs de la chaîne du médicament avaient-ils réagi à ces propositions ? Avec le recul, estimez-vous qu'elles étaient suffisantes ? Comment pourrait-on les compléter pour surmonter les problèmes actuels ?

Deuxièmement, selon vous, est-il pertinent de confier à l'ANSM la surveillance et la gestion des ruptures de stocks de médicaments ? Cette agence dispose-t-elle des moyens financiers et humains suffisants ? Elle doit assumer, à moyens constants, de plus en plus de responsabilités et de missions.

Troisièmement, les problèmes de gouvernance et de pilotage de la politique du médicament dans son ensemble ont été soulignés à de nombreuses reprises lors de nos auditions. Un certain nombre de personnalités que nous avons entendues se demandent en somme s'il y a un pilote dans l'avion. Comment remédier à cette situation ?

Quatrièmement, le Gouvernement entend relocaliser plusieurs productions de médicaments et de principes actifs. Ce faisant, il annonce l'intention de revenir sur trente ans de délocalisations menées au nom de la rentabilité, notamment en Inde et en Asie, où les exigences environnementales et sociales sont moindres. Mais il faut raison garder : on ne pourra pas relocaliser en France toutes nos productions de médicaments et, à tout le moins, une action coordonnée à l'échelle européenne est indispensable.

Vous êtes président d'une région industrielle, qui abrite plusieurs sites de production pharmaceutiques très importants ; je pense notamment à Sanofi. À votre avis, comment assurer de réelles relocalisations en France comme en Europe ? Je précise que le lieu de production doit être pris en compte dans la fixation du prix du médicament, faute de quoi la concurrence ne sera pas équitable.

De plus, si l'on a délocalisé un certain nombre d'industries chimiques, c'est aussi parce qu'elles étaient polluantes. Sommes-nous collectivement prêts à les faire revenir ? Je pense à la fois aux élus et à nos concitoyens. Est-on en mesure de maîtriser l'empreinte environnementale de ces relocalisations ?

Cinquièmement, le président-directeur général (PDG) du groupe Axyntis, que nous avons auditionné la semaine dernière, nous a confirmé la mise en liquidation judiciaire

de l'usine Synthexim de Calais. Pour lui, il est impossible de relocaliser en France la production de molécules à très gros volume et à faible valeur ajoutée. Qu'en pensez-vous ? Dans ce cas, comment sécuriser l'approvisionnement de la France et de l'Europe en médicaments matures d'usage courant ?

Sixièmement et enfin, si les pénuries sont bien sûr multifactorielles, le prix en est un élément majeur. Vous avez déclaré assez récemment qu'il fallait payer les médicaments plus cher : sans doute faisiez-vous allusion aux médicaments matures. Néanmoins, un pays comme la Suisse, où le prix des médicaments est plus élevé, souffre des mêmes pénuries que le nôtre, notamment pour les antibiotiques. À l'évidence, le problème n'est pas si simple.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) relatif aux médicaments sert de variable d'ajustement pour les réductions successives du budget de la santé : n'est-on pas allé trop loin dans cette logique, en creusant l'écart entre les produits innovants, dont les prix s'envolent, et les produits matures, dont les prix sont bas ?

M. Xavier Bertrand. – Au sujet de l'Ondam, vous avez raison. D'ailleurs – M. Milon s'en souvient sans doute –, je l'avais indiqué lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2012 et Nora Berra, alors secrétaire d'État chargée de la santé, l'avait dit en mon nom le 27 octobre 2011 devant l'Assemblée nationale : « Ces montants [d'économies demandées aux médicaments] doivent rester compatibles avec le développement d'une industrie à forts investissements. Il s'agit d'un enjeu essentiel. Toute démarche a un début, mais aussi une fin. Des prélèvements d'un montant total de 1,26 milliard d'euros sont déjà assez substantiels, car il faut laisser à l'industrie pharmaceutique l'opportunité d'investir dans des produits de santé qui seront utiles à la prise en charge des patients à l'avenir ».

De façon moins protocolaire, j'avais coutume de dire que j'avais demandé beaucoup d'efforts à l'industrie du médicament. À partir de 2004, j'ai été chargé d'une réforme de l'assurance maladie visant à sauvegarder notre système de santé. J'avais indiqué que l'on était certainement allé jusqu'à l'os et que nous ne pouvions pas demander d'efforts supplémentaires. Or tel a été le cas au cours des dix années suivantes. De nouveaux efforts ont été demandés ; le rythme a même été accentué. Comment s'étonner du résultat ?

Certes, les nouveaux médicaments peuvent être très chers, mais on a également besoin des médicaments matures. À cet égard, les médicaments qui connaissent aujourd'hui des problèmes de disponibilité sont issus de la chimie à proprement parler. Ce sont ceux dont la production a été massivement délocalisée.

Le PDG d'Axyntis, que la région des Hauts-de-France a aidé à un moment donné, résume très clairement le problème auquel il fait face : étant donné le prix auquel ses produits sont payés, le groupe n'a pas intérêt à relocaliser. En outre, rien n'était dans les *pipes* pour arriver en production. Il savait donc pertinemment que les perspectives de l'usine Synthexim risquaient d'être fatales.

Comment faire pour relocaliser un certain nombre de produits matures, y compris issus de la chimie ? Le prix restant le cœur du problème, nous devons imaginer une nouvelle forme de tarification qui profitera aux petites et moyennes entreprises (PME) présentes sur le territoire national.

Ce sont elles qui seront au cœur de l'action et non les grands laboratoires, qui ont leur stock de produits matures – je pense par exemple à Sanofi, qui dispose du Doliprane – et développent de nouveaux traitements.

Qui, à part Sanofi, produit encore des antibiotiques en France ? Personne. Tout le reste de la production est parti. Pour que cette production revienne, il faut une politique de prix élaborée par le Comité économique des produits de santé (CEPS), avec le feu vert de Bercy – je vais y revenir –, afin de mieux valoriser la rémunération des laboratoires concernés.

Les prix doivent cibler le retour de ces médicaments sur le territoire national. Si la mesure est trop large, elle ne fonctionnera pas : on ne doit pas se donner pour but de relocaliser la production des grands labos. Ce n'est pas ce qu'ils ont en tête.

Cela étant, qui fixe le prix du médicament en France ?

Le fond du problème, c'est la dichotomie insupportable entre, d'une part, le ministère de la santé et, de l'autre, le ministère de l'économie, des finances et du budget. Je l'ai connue dans une vie antérieure : le PLFSS s'élabore avenue de Ségur, mais la politique du médicament comme une bonne partie de la politique de santé et d'autres politiques encore, dont je ne parlerai pas, est conçue à Bercy sur la base de raisonnements comptables, donc de court terme. Dans ces conditions, comment voulez-vous avoir une logique d'investissement ?

Parfois, le ministère de l'économie et des finances dit bien qu'il faut investir dans tel ou tel domaine à des fins stratégiques, mais c'est le contraire qui se fait chaque année. Tant que l'on n'aura pas une unité d'action et de définition de la stratégie, laquelle doit relever du ministère de la santé, cela ne pourra pas fonctionner. La santé et le médicament seront encore et toujours réduits au rang de variables d'ajustement et l'on ne pourra rien bâtir au-delà des grands discours.

J'y insiste, pour mener à bien la relocalisation, nous avons clairement besoin d'une politique de prix ciblée sur ce type de médicaments et profitant vraiment à nos petites et moyennes entreprises (PME) dès lors qu'elles consentiront l'effort d'investir. Il faut l'assumer ; les Allemands ne se gênent pas pour le faire. Ensuite, ces PME doivent avoir accès à un remboursement leur donnant une vraie visibilité. En effet, vous pouvez favoriser l'investissement que vous voudrez ; sans un marché solvable derrière, cela ne peut pas fonctionner. C'est à ces conditions que l'on pourra répondre aux défis.

Cet effort ne nous dispensera pas d'une véritable politique européenne en la matière. En effet – vous avez raison de le souligner –, les pénuries touchent l'ensemble des pays d'Europe, qui sont en situation de dépendance vis-à-vis de l'Inde et de la Chine. J'ajoute que, ce qui nous pend au nez dans les années qui viennent, c'est la dépendance envers les États-Unis, non seulement pour les médicaments matures, mais aussi pour les nouvelles thérapies : les États-Unis risquent fort de donner le *la* sur le marché mondial. Nous devons donc également regarder de l'autre côté de l'Atlantique.

De même, nous devons nous doter d'une liste de médicaments stratégiques à l'échelle de l'Union européenne, faute de quoi nous tomberons dans les mêmes ornières.

Je tiens à préciser ma position sur un point. Sauf erreur de ma part, pour la production de médicaments, la France a été leader en Europe de 1995 à 2008. Désormais,

nous sommes le quatrième producteur d'Europe, après la Suisse, l'Allemagne et l'Italie, et le cinquième à l'échelle mondiale. Or, selon une étude comparative publiée au début de cette année par Les Entreprises du médicament (Leem), nos médicaments, globalement, sont 40 % moins chers qu'en Suisse, 33 % moins chers qu'en Allemagne et 18 % moins chers qu'en Italie – je ne parle pas de la Grande-Bretagne, qui n'est plus dans l'Union européenne. Par nature, les labos ne sont pas des philanthropes : où vont-ils envoyer leurs médicaments en priorité ? Là où ils sont les plus rémunérateurs pour eux.

Aujourd'hui, les prix de l'amoxicilline et du Doliprane sont beaucoup trop bas dans notre pays. Le flacon de Doliprane liquide, pour les enfants, est à moins de 2,5 euros ; et l'on s'étonne que ces produits soient acheminés en priorité vers des pays qui les rémunèrent mieux.

Vous avez absolument raison, ces problèmes n'expliquent pas tout : les pénuries sont multifactorielles. Mais force est de constater qu'en France le prix de ces produits est bien trop faible. Nous ne sommes plus à l'os, comme je le disais il y a onze ans et demi, mais au-delà de l'os.

J'en suis intimement convaincu, il nous faut concevoir une nouvelle politique de prix. Nous devons assurer la rémunération des laboratoires en ciblant les médicaments jugés stratégiques et, surtout, selon le profil des entreprises de nature à assurer les relocalisations.

Vous évoquez la question environnementale. Aujourd'hui – je le constate pour les nombreuses industries que nous accueillons dans la région des Hauts-de-France –, qu'il s'agisse des émanations ou d'autres problèmes, on est capable de traiter l'ensemble des problèmes environnementaux en prenant les mesures protectrices qui s'imposent. Des préventions peuvent subsister. Néanmoins – on le sait pertinemment –, les procédures d'enquête publique et les normes environnementales en vigueur ne permettent plus de faire les erreurs commises dans les années 1960 ou 1970.

Vous avez mentionné Sanofi. Je pense également à GSK, à Saint-Amand-les-Eaux, et à AstraZeneca, dans le Dunkerquois : les extensions de sites industriels pharmaceutiques ne posent aucun problème pour les riverains, tant s'en faut.

Les mesures prises en 2011 avaient-elles été acceptées par les acteurs du médicament ?

Il s'agissait de répondre aux alertes que m'avaient adressées, à l'été, la société française d'anesthésie et de réanimation (SFAR) et les associations de patients. Je n'ai pas besoin de revenir sur les problèmes d'approvisionnement en curare qu'a connus notre pays au cœur de la crise covid et qui, d'ailleurs, persistent.

À l'époque, je dénonce dans les médias un système d'importation privant les pharmaciens français d'approvisionnements – ce sont mes termes – et je me dis prêt à contraindre les laboratoires à respecter leurs engagements. Dès mars 2011, j'avais fait procéder à des enquêtes et j'avais mobilisé la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur cette question.

À la suite d'une réunion avec l'ensemble des acteurs, le 8 septembre 2011, j'annonce un plan d'action mis en œuvre sans délai sous l'égide de la direction générale de la

santé (DGS) et de l'Afssaps. Je ne délègue pas à l'Afssaps le soin de tout mettre en œuvre – je reviendrai dans un instant sur les questions de gouvernance.

Tout d'abord, on rappelle les obligations de service public de l'ensemble des acteurs tout en mettant en œuvre des contrôles. Ensuite, on identifie les zones à risque selon une liste de classes thérapeutiques, les produits présentant un intérêt majeur et subissant des risques de rupture étant définis comme sensibles. Enfin, on met en place un suivi national de l'approvisionnement de ces produits – à l'époque, il s'agissait, sauf erreur de ma part, des antirétroviraux, des anesthésiques et des anticancéreux.

Un plan de gestion des pénuries est déployé, à la charge des titulaires d'autorisations de mise sur le marché (AMM). En outre, nous mettons en place un circuit d'information rapide pour signaler toute rupture de stock, non seulement avérée, mais potentielle.

Nous nous sommes même penchés sur la question des arrêts de commercialisation : quand un labo décide de ne plus commercialiser un produit, comment faire pour que les patients directement concernés et leurs prescripteurs puissent s'organiser au mieux et, ainsi, éviter les défaillances de traitement ?

La loi Médicament du 29 décembre 2011 a reçu un très large assentiment sur les travées du Sénat et les bancs de l'Assemblée nationale. Il n'en a pas été tout à fait de même dans le monde pharmaceutique... Ce texte imposait des changements drastiques, notamment au sujet des conflits d'intérêts et pour l'intervention des acteurs pharmaceutiques dans le financement de la santé.

Le dispositif réglementaire, portant sur la prévention et la gestion des ruptures de stock et d'approvisionnement, a posé moins de difficultés. Le délai d'information de l'ANSM, auquel est tenu l'exploitant avant de suspendre ou d'arrêter la commercialisation, a été étendu de six mois à un an. Un système d'astreintes a été prévu pour les grossistes-répartiteurs, qui ont reçu de nouvelles obligations de service public. Tout manquement à ces obligations exposait à des sanctions financières assez lourdes.

Toutefois, vous le savez bien, quand un ministre arrive, c'est toujours un peu compliqué pour lui de reprendre à son compte tout ce qu'a fait son prédécesseur. Certains décrets d'application ont ainsi tardé à être publiés. Je n'ai pas suivi précisément ce qui s'est passé depuis onze ans, mais le problème est simple : comme je le dis souvent, une loi votée c'est bien, une loi appliquée c'est mieux.

Enfin, vous avez pointé du doigt ce problème : qui pilote ?

Nous sommes face à un mal français : on a éloigné du centre de décision politique les centres d'action et de contrôle. À cet égard, je tiens à revenir une nouvelle fois sur la genèse des agences, notamment de l'ANSM.

À mon sens, la responsabilité politique ne se délègue pas et ne se partage pas : elle appartient en propre au ministre. Bien sûr, ce dernier ne peut pas tout voir ou tout savoir, mais il doit organiser son action de sorte que la responsabilité politique ne soit pas éloignée du ministère. C'est la raison pour laquelle il ne peut pas déléguer son pouvoir à une agence.

C'est au ministère, pas forcément au cabinet du ministre, surtout avec les contraintes pesant sur les effectifs de conseillers ministériels, et à ses directions de suivre les dossiers. Il ne peut pas dire : « Ce n'est pas moi : ce sont les agences. »

Il faut mesurer l'importance de l'affaire du sang contaminé : la responsabilité ministérielle ayant été fortement engagée, on s'est efforcé, dans les années 1990, d'éloigner le niveau de responsabilité en déléguant à des agences. Ce n'est pas le fait du hasard, mais on est allé trop loin dans ce sens, au point de susciter l'incompréhension de nos concitoyens.

La responsabilité demeure politique. La disponibilité des médicaments relève de l'essence de la politique : il y va ni plus ni moins que de l'anticipation et de la prise en charge de l'état de santé des Français.

Il ne s'agit pas de dessaisir l'ANSM, mais tout simplement d'assurer une véritable surveillance. En vertu de la loi Médicament, le ministre de la santé devait régulièrement se prononcer sur la liste de médicaments susceptibles de poser problème. À tout le moins, ce travail devait être accompli en sa présence pour que l'on ne s'éloigne pas trop du centre de décision. C'est de cela que nous souffrons aujourd'hui. Le Gouvernement est dans le déni : il nous répète qu'il n'y a pas de pénurie et que les légers problèmes de ruptures de stock constatés seront réglés dans les quinze jours. Mais, loin d'apporter des solutions, les mêmes déclarations se répètent, elles, tous les quinze jours.

C'est là le véritable problème : le contrôle doit être politique.

M. Alain Milon. – Je vous remercie de ces propos, auxquels j'adhère complètement.

L'effort demandé à l'industrie pharmaceutique est non seulement considérable, mais surtout inconstant d'une année sur l'autre, si bien que les entreprises, internationales ou nationales, ne peuvent faire de prévisions budgétaires qu'en fin d'année. En résultent des problèmes majeurs.

Je vous rejoins tout à fait, la recomposition du CEPS est indispensable, car le ministère de la santé, et non Bercy, devrait y occuper la place dominante.

Enfin, lorsque l'Agence européenne des médicaments (*European Medicines Agency* - EMA) rend un avis positif sur un nouveau produit, est-il utile que l'ANSM revoie systématiquement l'ensemble des études avant de se prononcer et que la Haute Autorité de santé (HAS) rende à son tour un avis ? Nous perdons un temps considérable, notamment par rapport à l'Allemagne et à la Belgique.

M. Xavier Bertrand. – L'usage me permet-il de poser une question à un sénateur qui vient lui-même de m'interroger ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Vous pourrez tout à faire répondre à M. Milon par une question, ce qui ne nous empêchera pas de vous demander une réponse ensuite.

Mme Laurence Harribey. – Vous plaidez pour une revalorisation du prix des médicaments, en particulier les médicaments matures, en soulignant que cette politique profiterait aux PME.

Nous sommes passés d'un marché de masse à un marché de niche et l'industrie pharmaceutique se réorganise en conséquence ; encore faudrait-il s'assurer que les PME sont les véritables bénéficiaires de telles mesures, sachant que l'industrie pharmaceutique est très fragmentée. Ainsi, Biogaran est susceptible d'être accompagnée à cet égard, mais il s'agit quand même d'une filiale de Servier.

En parallèle, vous parlez d'obligations de service public, mais quels moyens de contrôle et de sanction préconisez-vous ?

Mme Pascale Gruny. – La pénurie de médicaments est mondiale, mais elle est plus forte en France qu'ailleurs ; dans notre pays, la consommation d'antibiotiques et de psychotropes est également plus forte que chez nos voisins. J'aimerais vous entendre sur ce sujet.

Année après année, le budget de la sécurité sociale demeure déficitaire. Il faut puiser dans d'autres budgets pour le compléter : c'est un grave sujet de préoccupation. Quelles solutions proposez-vous à ce titre ?

Enfin, les entreprises doivent-elles financer elles-mêmes les stocks ? Au nom de la commission des affaires européennes, Laurence Harribey et moi-même nous sommes penchées sur cette question, dans le cadre d'un rapport d'information relatif à l'Europe du médicament. Les stocks coûtent cher et, comme vous l'avez souligné vous-même, nous avons déjà demandé beaucoup à l'industrie pharmaceutique.

Mme Émilienne Poumirol. – En matière de transparence des prix des médicaments, nous avons interrogé différentes institutions et plusieurs laboratoires. Toutefois, il est difficile de connaître le prix de revient des médicaments et de savoir comment celui-ci mais aussi la recherche et développement, particulièrement la recherche fondamentale et la recherche publique, sont pris en compte dans le prix des médicaments. Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne la place trop importante accordée à Bercy par rapport à celle du ministère de la santé dans la fixation de ce prix.

Aussi, quels critères d'établissement des prix pourraient être définis ? Vous avez beaucoup évoqué le prix des médicaments matures qui, sans cesse, ont été rongés, mais comment sont aujourd'hui fixés les prix des médicaments innovants, comme ceux des biothérapies et des thérapies géniques, qui atteignent des sommes exorbitantes ? Comment peut-on justifier ces prix et les contrôler ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – D'après l'audition de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), trois axes sous-tendent les choix stratégiques de cette institution, dont la soutenabilité. La dimension budgétaire est donc mise quasiment au même niveau que la dimension sanitaire.

Il est beaucoup question de Bercy, mais, en réalité, ces considérations budgétaires se déclinent à toutes les échelles. De ce point de vue, n'est-il pas nécessaire de réfléchir aux orientations, ainsi, peut-être, qu'à cette idée exprimée en permanence depuis plusieurs années, à savoir la nécessité de « boucher le trou de la Sécu », pour le dire de façon triviale, en dépassant ce cadre, car il s'agit véritablement de politiques de santé publique ?

M. Xavier Bertrand. – La transparence du prix du médicament est un vaste sujet, qui recouvre toujours celui du secret des affaires. J'ignore comment les choses se passent encore aujourd'hui.

Dans le cadre de mes fonctions ministérielles, j'ai notamment connu un grand patron du CEPS, Noël Renaudin, qui menait de véritables négociations avec les laboratoires. Il fallait avoir des informations sur ce sujet et sur les prix pratiqués dans d'autres pays européens. Cela renvoie aussi à la question que vous évoquiez, celle de la lisibilité et de la visibilité. En effet, lors de discussions en la matière, de nombreux centres de décision de laboratoires étrangers, qui n'étaient pas localisés en France, nous expliquaient que, certes le marché français était important, avec des dépenses de santé qui représentaient une part importante du produit intérieur brut (PIB), mais qu'il était impossible d'établir des prévisions et d'avoir une vision, même à moyen terme, car leurs stratégies d'investissement et d'industrialisation pouvaient être remises en cause par un amendement, même gouvernemental, déposé dans le cadre d'un PLFSS. En l'absence également de politiques de moyen et long terme, nous n'avions alors pas la garantie de disposer immédiatement des médicaments les plus innovants, en dépit de notre volonté d'y avoir accès – c'est quand même un peu moins le cas aujourd'hui.

Par conséquent, une partie de la question relève du secret des affaires, mais il s'agit également, pour partie, d'examiner avec de vrais professionnels ce qui correspond au prix. Vous sentez aussi, dans une négociation, ce qui constitue un point de rupture.

Mes propos décrivent la situation d'il y a plus de quinze ans. J'ignore comment cela se passe exactement aujourd'hui, mais je sais que si l'on adopte un regard purement budgétaire sur cette question, cela ne peut pas réussir ; c'est sûr et certain. Toutefois, j'ai quand même eu à conduire, d'abord sous l'autorité de Philippe Douste-Blazy, puis dans le cadre de ma responsabilité ministérielle, une réforme de l'assurance maladie, sur laquelle personne n'aurait parié un centime d'euro à l'époque, alors que ses résultats ont dépassé les objectifs d'économie définis. Encore une fois, une loi votée, c'est bien, mais une loi appliquée, c'est mieux ; une réforme engagée, c'est bien, une réforme suivie d'effets, c'est mieux. Nous avons donc réussi à le faire. Dans la vie, il faut savoir compter, surtout lorsque l'on est un responsable public, mais sans oublier les impératifs d'investissement et de santé publique.

Cela nous renvoie à une autre question, posée par Mme Pascale Gruny, celle de la modernisation du système de santé. Aujourd'hui, des investissements importants sont à réaliser dans nos services publics. Pour certains d'entre eux, il n'est pas forcément question de moyens supplémentaires, mais ce n'est pas le cas pour la santé – on n'y échappera pas –, d'une part, en raison des thérapies innovantes qui coûtent de plus en plus cher. En effet, pour un pays comme la France, il est impossible que les médicaments innovants soient disponibles sur le marché d'autres pays européens et que les plus riches d'entre nous puissent les acheter sur internet ou à l'étranger, alors que d'autres n'y auraient pas accès. D'autre part, nous savons pertinemment que les investissements en matière de personnels resteront une priorité au-delà des Ségur de la santé.

Bien sûr il faut faire des économies, notamment s'agissant des actes redondants, dont le niveau n'a toujours pas baissé – à l'époque, on évoquait le chiffre d'un milliard et demi d'euros. La question de la pertinence des actes se pose, d'abord, sur le plan médical et, ensuite, sur le plan du coût pour la sécurité sociale. Néanmoins, même si des gisements d'économies existent, ceux-ci ne sont pas à la hauteur des besoins en financement du système

de santé dans les années qui viennent ; c'est le service public qui, aujourd'hui, a le plus besoin qu'on engage des moyens. Il s'agit donc de déterminer quelles sont les priorités et les produits de santé font clairement partie de ces priorités.

Le sujet de la consommation des médicaments recouvre à la fois celui de la pertinence des traitements, celui de leur observance et, sans même parler du covid, celui de l'explosion des épidémies, qui figure aussi parmi les éléments multifactoriels de la pénurie. Nous avons été confrontés à des difficultés, alors que l'état de santé général de la population nécessitait également davantage de médicaments. Néanmoins, soulignons que nous sommes toujours l'un des pays les plus consommateurs de médicaments – des anxiolytiques, pour être plus précis – par rapport à des pays, comme les Pays-Bas. Cela explique-t-il la pénurie de médicaments à proprement parler ? Non. Toutefois, dans un environnement multifactoriel, cela joue un rôle.

À propos du financement des stocks, une PME ne peut pas financer tous les stocks. Aussi quel est le rôle de la puissance publique, également au niveau européen ? En effet, cette question doit se poser. Une PME ne pourra pas financer des stocks ou « faire le tampon », comme un grand laboratoire ; d'où l'idée de différencier ces deux cas. Ainsi, un élastique se tend aujourd'hui entre les grands laboratoires et les génériqueurs, avec au milieu les entreprises. Comme je l'ai indiqué précédemment, il existe deux leviers d'action : le financement des investissements – on peut alors prendre en compte des volumes de chiffre d'affaires ou tout autre critère – et la solvabilisation du marché par les prix. Si une entreprise comme Biogaran décidait de relocaliser, elle pourrait s'y retrouver avec les prix sur le marché. Il n'est donc, dans ce cas, pas nécessaire de fournir le même effort d'investissements que pour une PME.

Cela évite de loger ces entreprises à la même enseigne que les PME, dont nous avons besoin pour redensifier nos territoires, dont beaucoup souhaitent bénéficier des effets de cette relocalisation. Il en est d'autant plus question que les fruits de cette relocalisation sont perceptibles aujourd'hui. Dans le cadre du sommet Choose France, il s'agit des grands laboratoires. Pour répondre à nos questions de pénuries actuelles, la clé du problème n'est pas encore celle-là. En ce qui concerne les stocks, cela ne peut donc pas être aux PME de les financer, mais cela doit revenir à la puissance publique au niveau européen, car cela a du sens.

Au sujet de la question que vous évoquiez, si nous voulons favoriser la souveraineté industrielle en matière pharmaceutique, alors il faut l'assumer clairement et créer un bonus souveraineté décomposé entre aide massive à l'investissement et solvabilisation du marché, la répartition pouvant être liée au niveau du chiffre d'affaires afin d'éviter un effet d'aubaine ou de double aubaine pour certains.

Si je peux me permettre, comment se fait-il que les gouvernements n'aient pas lu, à l'époque, le rapport de la mission d'information du Sénat sur la question ? Comment se fait-il que les gouvernements s'émeuvent aujourd'hui des pénuries, alors même qu'une proposition de loi de treize articles traitant de ce sujet avait été déposée en avril 2019 par le sénateur Jean-Pierre Decool ?

Pourquoi n'ont-ils pas lu ce rapport ? Pourquoi le ministère de la santé ne l'a-t-il pas lu et mis en application ? Ce rapport comptait une trentaine de recommandations qui n'ont pas pris une ride – hélas ! Elles auraient gagné à être rendues concrètes et opérationnelles. Qu'ont-ils attendu ?

C'est tout le problème, d'ailleurs, dans notre pays : de nombreuses solutions empiriques et concrètes sont sur la table – vous interrogez d'anciens ministres, des responsables publics et des acteurs de terrain, notamment des pharmaciens –, les leçons sont tirées, mais il existe un véritable problème d'anticipation. La question du prix existe et, ensuite, si nous voulons favoriser la relocalisation et la souveraineté, celle de la mise en place d'un bonus souveraineté, en définissant son fléchage prioritaire.

Madame la présidente, m'autorisez-vous à poser une question ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Bien volontiers !

M. Xavier Bertrand. – Monsieur Milon, entre la HAS et l'ANSM, à laquelle de ces institutions irait votre préférence ?

M. Alain Milon. – À la HAS !

M. Xavier Bertrand. – Moi aussi, car il s'agit d'une dimension médicale.

Pourquoi multiplie-t-on les procédures en France ? Plus les procédures sont longues, plus on met de temps à rendre un médicament remboursable, ce qui permet à l'assurance maladie de ne rien déboursier pendant ce laps de temps. Le système, je le dis très clairement, a été mis en place de telle façon que plus vous tardez à admettre des médicaments sur le marché et au remboursement, moins vous dépensez d'argent tout de suite. C'est un système malthusien.

Le problème est identique s'agissant des autorisations d'établissements de santé ou destinés aux personnes âgées : plus les procédures sont longues, moins vous avez de dépenses. On n'a jamais eu le courage de dire clairement que nous n'avions pas les moyens de mettre en place l'ensemble des politiques nécessaires, ce qui a été le cas en matière de médicaments.

Le système a fonctionné ainsi pendant bien longtemps, même si certains ministres ont accéléré des procédures. Cette situation est aussi l'une des clés : on n'ose pas dire les choses telles qu'elles sont ; en dépit des sommes déboursées, notre système de santé et l'assurance maladie sont insuffisamment financés. On ne veut pas suffisamment tenir compte du poids des affections de longue durée (ALD), ni voir le vieillissement de la population ou la diminution de l'espérance de vie en bonne santé, alors qu'aujourd'hui nous connaissons des pénuries de médicaments. En effet, si en matière de santé, l'un des enjeux, c'est la prévention, en matière politique, c'est l'anticipation.

Je reviens sur le sujet de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus). Lors de sa mise en place, celui-ci vise non pas uniquement à se préparer à la pandémie grippale de H5N1, mais aussi à se doter de mesures d'anticipation pour constituer des stocks, y compris de médicaments, de produits de santé ou de matériel notamment permettant l'injection de produits, comme les seringues. À l'époque, quand le virus H1N1 est apparu, ma successeure n'a manqué de rien. Mais un jour, l'Eprus a disparu. Il a été non pas remplacé, mais fondu dans un ensemble plus grand.

M. Alain Milon. – Sur ce point, je suis parfaitement d'accord avec vos propos. Lorsque l'Eprus a disparu, l'Institut de veille sanitaire (InVS) a disparu dans le même temps, alors qu'il était extrêmement important. Il permettait, grâce à des médecins vigilants, présents un peu partout sur le territoire national, d'être prévenu de ce qui pouvait se passer.

M. Xavier Bertrand. – À la lumière de la crise du chikungunya et de la dengue, nous nous étions aperçus que l'InVS avait besoin d'une clarification de ses missions, de voir ses prérogatives renforcées, mais qu'il devait réaliser cette veille stratégique.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je voulais rebondir sur le sujet de la HAS et de l'ANSM, comme sur celui de la masse budgétaire consentie par la puissance publique au remboursement du médicament. En effet, les autorisations de mise sur le marché, notamment les indications, ne sont pas forcément identiques à celles d'autres pays européens. Nous avons tendance à avoir des indications moins larges et donc moins d'indications remboursables pour certaines pathologies. Ce sujet ne relève pas directement de celui de la pénurie, mais d'une certaine manière y participe, puisque l'accès aux médicaments remboursés pour un même besoin thérapeutique n'est pas identique à celui de nos voisins européens.

M. Xavier Bertrand. – Les Allemands ont augmenté de 50 % les prix des médicaments thérapeutiques majeurs. Cela ne concerne pas seulement les dernières innovations.

M. Alain Milon. – Mais la prise en charge est différenciée.

M. Xavier Bertrand. – Oui, mais il y a aussi les caisses de prévoyance et les caisses régionales. Toutefois, ils ont augmenté leurs prix de 50 %, ce qui les rend attractifs. Cela ne règle pas tout, mais cet élément joue un rôle tout de même.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Monsieur le ministre, je vous remercie beaucoup de cet échange et de ces réponses très fournies. Avez-vous d'autres éléments à ajouter ?

M. Xavier Bertrand. – Je voudrais aborder le sujet des curares. La France n'en produit toujours pas. Je vous prie de m'excuser d'insister sur ce point, mais je me suis intéressé à ce sujet à la suite de la question de 2011, et mes visites effectuées au cœur de la crise du covid-19 m'ont profondément marqué. Vous savez quel est le besoin essentiel. À la mi-2023, les curares ne sont toujours pas produits en France. Pour cette substance clé, nous sommes donc toujours dépendants des importations.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Même si, par exemple, les hôpitaux civils de Lyon en ont fabriqué pendant la crise de la covid-19, en reconstituant la monographie qui n'existait plus et en ayant donc retrouvé la recette, si je puis dire, pour en fabriquer.

M. Xavier Bertrand. – Ce qui montre bien que, dans les situations de crise, ce sont les soignants qui ont su s'adapter et qui ont tenu le système.

Comment se fait-il que, en dehors des crises, nous ne soyons pas capables d'avoir la même logique, non pas pour produire du curare, mais tout simplement pour tirer les enseignements ? Tout le problème de notre pays réside dans cette question – je l'ai dit pour 2011 et pour la loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, dite loi Médicament –, tire-t-on les enseignements ? Vous le faites, mais ceux qui détiennent la responsabilité exécutive le font-ils ? Ou cèdent-ils à la dernière sirène médiatique ou au dernier contenu instantanément diffusé sur les réseaux sociaux ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Ce n'est pas à la commission d'enquête de répondre à cette question. Monsieur le ministre, nous vous remercions de votre participation.

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

Audition de M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions de la journée en recevant M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, Mme Sophie Rémont, directrice de l'expertise de Bpifrance, et M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, directeur des relations institutionnelles de Bpifrance.

Société anonyme dont le capital est détenu à parité par l'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), Bpifrance est la banque publique d'investissement française chargée de soutenir le développement des entreprises *via* de nombreux outils de financement et d'accompagnement. Elle joue notamment un rôle important dans le financement de l'innovation et de l'exportation, ainsi que dans le soutien à la modernisation de l'industrie. Si son action couvre tous les secteurs de l'économie, nous nous intéresserons aujourd'hui à l'industrie pharmaceutique et, en particulier, à la production de médicaments.

Sous l'effet de la prise de conscience consécutive à la pandémie de la covid-19, la réindustrialisation, voire la relocalisation du médicament, profite d'un véritable regain d'intérêt au sein des politiques publiques. Ainsi, nous parlons de souveraineté, quasiment à longueur de temps.

Dans ce secteur où les investissements sont lourds et risqués, vous nous direz si cet engouement récent se traduit aujourd'hui par des possibilités de financement privé suffisantes pour le développement de capacités européennes de production de médicaments, notamment matures, ou si, à l'inverse, l'intervention du secteur public et de votre banque reste nécessaire pour soutenir une vraie dynamique.

Vous pourrez, à ce titre, nous préciser le rôle que vous avez joué dans la mise en œuvre des appels à projets relatifs à la relocalisation, en lien avec la direction générale des entreprises (DGE) que nous avons déjà auditionnée. Quel regard portez-vous sur la viabilité de ces projets industriels et sur leur besoin de financement ?

Bpifrance est amenée à intervenir dans le déploiement du plan Innovation Santé 2030, que nous évoquerons tout à l'heure plus en détail avec l'Agence de l'innovation en santé (AIS). Vous pourrez nous donner votre analyse de l'écosystème d'innovation en santé en France, puisque la question des médicaments recouvre, certes, celle des médicaments matures, mais aussi celle des médicaments innovants.

De manière plus générale, nous souhaitons, au travers de cette audition, mieux comprendre la politique de soutien à l'investissement dans l'innovation et à l'industrialisation déployée par Bpifrance dans le secteur du médicament, ainsi que votre doctrine en la matière, au regard de votre double casquette de banque et de banque publique. L'innovation a également trait au processus de fabrication et non pas uniquement à l'apparition de molécules innovantes.

Nous vous laisserons la parole pour un propos général de dix minutes, puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera des questions plus précises. Nous vous demanderons également de bien vouloir nous retourner les réponses écrites en complément à cette audition, sur la base du questionnaire qui vous sera transmis à son issue.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Nicolas Dufourcq, Mme Sophie Rémont et M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet prêtent serment.

M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance. – En fond de tableau, le diagnostic posé fait consensus, me semble-t-il. Ainsi, la généralisation du passage au générique s'est traduite par des délocalisations massives de la production des principes actifs – pour environ 80 % d'entre eux – en Inde et en Chine. Cela a permis des baisses de prix extraordinairement importantes, dont on peut se réjouir, car elles ont sans doute contribué à l'augmentation de l'espérance de vie, mais cela a également participé à la désindustrialisation du pays.

En mars 2020, la covid-19 est arrivée en France, puis, en septembre 2020, le plan de relance a été lancé. Très vite sont identifiées les conséquences dramatiques du choix des génériques, fait dans les années 1990, 2000 et 2010, sur les plans stratégique, de souveraineté et géopolitique. Personne n'avait réellement anticipé les conséquences géopolitiques de l'incroyable dépendance de l'Europe, qui existe toujours, envers la Chine et l'Inde s'agissant de ces fameux principes actifs, essentiels pour nos familles.

S'ouvre alors une réflexion sur la renationalisation, la souveraineté et la relocalisation. Parmi les appels à projets instruits, documentés et gérés par Bpifrance figure l'appel à projet intitulé *Capacity Building*. Des volumes significatifs de subventions sont ainsi déployés pour relocaliser la production de principes actifs. Dans le même temps, Bpifrance est invitée à se pencher sur des investissements en capital pour quelques grands actifs. Nous sommes alors rentrés au capital de Seqens et avons commencé à travailler à notre entrée au capital d'EuroApi ; et nous sommes, par ailleurs, au capital d'Ethypharm. Nous sommes en dette chez les Laboratoires Delbert.

Nous avons déployé au total à peu près 900 millions d'euros d'aides à la relocalisation et à la reconstruction de capacités, ce qui n'a toutefois pas résolu le problème fondamental des prix. Celui-ci se concentre sur le Comité économique des produits de santé (CEPS) et l'Union des hôpitaux pour les achats (UniHA). Bpifrance n'y pouvant rien, je ne commenterai pas davantage ce point.

Bpifrance se concentre sur l'entrepreneur. Ce dernier nous explique que les prix du CEPS sont parfois – même assez souvent – inférieurs aux coûts de production, voire dans certains cas, aux prix de production chinois. Quoi qu'il en soit, ce sont les prix les plus bas d'Europe, tout le monde le sait. L'entrepreneur nous indique également qu'UniHA commence à accepter les discussions intelligentes pluriannuelles sur des réservations de capacités, mais que les procédures, les cahiers des charges et l'ensemble de l'encadrement juridico-normatif sont incroyablement lourds par rapport à ce qui existe dans d'autres pays européens. Comme tout le monde, nous constatons l'existence de pénuries de médicaments. Où sont ces médicaments ? Il s'agit d'une question ouverte. Toutefois, il n'est pas exclu qu'ils soient vendus dans des pays européens où les prix sont plus élevés. Ce sont, en tout cas, les propos des officines.

Au-delà de ce que je viens de décrire, Bpifrance finance très fortement la recherche médicale en biotechnologie, grâce à nos fonds de biotech, aux fonds privés de biotech que nous finançons – c'est du capital. Ainsi, nous disposons de notre fonds InnoBio, et une demi-douzaine de grands fonds privés français, qui sortent des molécules, dépendent beaucoup de nous pour leur financement. Il s'agit, dans ce dernier cas, de traitements avancés, très onéreux. Nous avons donc une action dite industrielle, en matière de principes actifs, dans le secteur du générique – j'ai cité les entreprises au capital desquelles nous participons – et une action dite start-up, qui est une action de financement de l'innovation en santé. Par ailleurs, nous sommes aussi actionnaires de réseaux de pharmacies, comme Lafayette, de réseaux de cliniques et de Doctolib, à hauteur de 10 % de son capital. Notre action en matière de santé est donc assez holistique et véritablement transverse, portant aussi bien sur la santé digitale, sur la prévention, sur les principes actifs, sur le curatif que sur le préventif.

Nos équipes dédiées aux actions dans le domaine de la santé, soit en fonds propres, soit en subventions, sont dans le service dirigé par Sophie Rémont, que je suis heureux de présenter à la représentation nationale. En effet, au sein de Bpifrance, Sophie Rémont pilote l'ensemble des appels à projets de France 2030 ; elle a donc des responsabilités très importantes. Dans les années 2020, avec les plans de relance 2021 et 2022, puis avec France 2030 pour l'année 2023, elle a pu montrer la capacité de Bpifrance à monter en puissance sur des volumétries de dossier gigantesques, que nous n'avions jamais traitées. Ainsi, des dizaines de milliers de dossiers complexes ont été instruits par nos ingénieurs dans la direction qu'elle dirige. Au sein de ce service existe une verticale santé chargée d'instruire cet ensemble.

Je vous indique également quelques chiffres montrant l'implication de Bpifrance en matière de financement de l'innovation en santé : en 2020, on comptait 272 millions d'euros de subventions ; en 2021, avec le plan de relance, 1 160 millions d'euros, dont les financements de *Capacity Building* et en 2022, 540 millions d'euros. La croissance est donc continue, même sans compter le plan de relance. Nous sommes donc un opérateur fondamental du plan Santé 2030, à l'intérieur de France 2030, annoncé par le Président de la République.

Nous travaillons très bien avec l'Agence de l'innovation en santé, dont Bpifrance avait historiquement proposé la création au printemps 2020 à l'occasion d'un grand événement. Nous disions alors qu'une agence permettant aux gens de se parler et de créer du consensus, au moins sur les diagnostics, était nécessaire, et non pas une agence de financement, puisque c'est notre rôle. Elle est aujourd'hui, *de facto*, l'équipe santé du secrétariat général pour l'investissement (SGPI), situé rue de Babylone.

En capital-risque, nous avons investi 130 millions d'euros en 2020 – dans Cerenis, Collectis, DBV, soit toutes les *start-up* de la biotech française –, en 2021, 150 millions d'euros, et en 2022, 250 millions d'euros. Le saut majeur accompli en 2022 s'explique par l'investissement de 100 millions d'euros dans Doctolib, ce qui nous assure une présence importante au capital, de l'ordre de 10 %, ainsi qu'au conseil d'administration de cette entreprise devenue stratégique pour la France.

À cela s'ajoutent nos investissements en capital-développement, donc en faveur de Seqens – vous avez visité l'usine de Roussillon –, d'EuroApi, de CDM Lavoisier, d'Ethypharm, des pharmacies Lafayette.

Enfin, nous menons une activité de conseil, qui est très importante pour nous. Nous assurons des missions de conseil aux entrepreneurs, que ce soit des dirigeants de start-up ou de petites et moyennes entreprises (PME). Nous avons créé une petite école – l'Accélérateur Industrie et Technologies de santé – ainsi que 150 accélérateurs dans toutes les verticales, textile, métallurgie, *etc.* Il existe donc un accélérateur technologies de santé, doté d'une promotion de 20 entrepreneurs, qui travaillent ensemble pendant deux ans sur l'amélioration de la performance de leurs entreprises.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je vous remercie de ce propos liminaire.

Tout d'abord, au travers des nombreuses auditions que nous avons menées, nous avons l'impression que les aides publiques sont particulièrement généreuses en matière pharmaceutique, mais que les retours sur investissement pour les patientes et les patients français, qui sont confrontés aux pénuries et au manque d'accès aux traitements innovants, ne sont malheureusement pas à la hauteur.

Le modèle économique du médicament, surtout pour les médicaments innovants, serait-il structurellement déficitaire sans l'intervention de la puissance publique ou bien sommes-nous dans un cas typique de nationalisation des pertes et de privatisation des profits ?

Ma deuxième question concerne les 800 millions d'euros d'investissements étrangers cités par Bpifrance, annoncés par l'industrie pharmaceutique à l'occasion du sommet Choose France 2022. Quelle part de cet investissement étranger en France est dirigée vers les activités de recherche et développement ? Et quelle part est dirigée vers des activités de production ? Existe-t-il toujours un déséquilibre spécifique à la France, qui accueille une grande partie de la recherche et du développement, mais qui n'en récolte que très peu les fruits en termes de production sur le territoire ?

Ma troisième question a trait aux projets financés par Bpifrance, que vous avez évoqués dans votre propos liminaire. Quels sont les projets qui sont privilégiés et selon quels critères ? Parmi les critères retenus, l'ancrage durable de la production en France en fait-il partie ? Tenez-vous compte des risques liés à l'investissement ou à la compétitivité ? L'amélioration de l'accès aux soins – on pourrait également dire l'intérêt thérapeutique pour la santé publique – est-elle un critère également pris en compte par Bpifrance pour ses choix d'investissement ou de soutien ? Sur quelles données vous appuyez-vous pour évaluer ces choix ? Avez-vous connaissance de manière précise des autres aides publiques perçues par ces mêmes projets que vous avez soutenus ?

Ma quatrième question concerne les projets du même ordre que le projet C15 que vous avez soutenu en 2021. Quels sont-ils ? Pouvez-vous nous les décrire ?

Cinquième question, au niveau du plan Innovation Santé 2030, vous avez pu bénéficier – en tout cas, c’est ce que prévoit le Gouvernement – de deux milliards d’euros supplémentaires. Ces fonds abonderont-ils des dispositifs d’aides existants ou de nouveaux dispositifs ? Comment seront-ils utilisés ?

Ma sixième question concerne les relocalisations. Nous nous sommes déplacés pour rencontrer les équipes de Seqens. Pour relocaliser en France, il faut aussi mobiliser les collectivités locales. Or, les impôts de production ont, malheureusement à mon sens, été supprimés, diminuant de fait les ressources des collectivités. Dès lors, comment pourront-elles appuyer les relocalisations ?

Dernière question, en réaction à votre propos introductif : pourquoi avez-vous aidé Doctolib à hauteur de 100 millions d’euros ? Il ne me semble pas que cela relève de votre mission, et je doute qu’ils aient besoin de ce financement.

M. Nicolas Dufourcq. – Nous n’avons pas donné de subvention à Doctolib, mais y avons investi : nous – vous, la Nation – sommes donc propriétaires de 10 % du capital de cette entreprise. Nous avons investi directement dans environ 1 000 entreprises.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Chaque patient est propriétaire de ses données de santé.

M. Nicolas Dufourcq. – Doctolib n’a pas accès aux données de santé.

Il s’agit d’une infrastructure désormais fondamentale et nous ne tenons pas à ce que cette entreprise soit rachetée par un groupe indien ou américain. Cela relève donc de notre mission souveraine d’ancrage français. S’agissant d’une entreprise magnifique, l’investissement en capital est significatif, mais il n’est pas à risque – soyez rassurés.

De la même façon, nous détenons 7 % du capital de Stellantis, 13 % du capital de STMicroelectronics et 10 % de celui d’Orange. C’est notre mission de fonds souverain.

Madame Cohen, je ne pense pas que l’on puisse dire qu’il y aurait une nationalisation des pertes et une privatisation des profits. Partout, l’innovation est financée avec de l’argent public. Ce modèle, désormais assez normatif, se retrouve en Europe du Nord, en Israël, aux États-Unis, en Grande-Bretagne, *etc.* Il est fondé sur le partage de la prise de risque en innovation en santé entre la puissance publique et les capitaux privés. Il prend la forme de subventions – accordées définitivement, sous condition de présence en France –, d’avances remboursables – remboursées en cas de succès – et d’entrées au capital – qui valent potentiellement beaucoup d’argent et constituent le portefeuille de Bpifrance et des fonds privés financés par Bpifrance.

L’innovation en santé présente un profil de courbe en J très marqué : les pertes initiales et les risques pris sont très importants. Il s’agit, depuis le milieu des années 1990, de l’une des classes d’actifs les plus risquées, mais aussi les plus profitables : une fois sur dix, le succès est gigantesque. Toutes les cohortes de performance des fonds de capital-risque français, et même européens, réalisées depuis 1995, montrent que la biotech est plus profitable que le *venture capital* digital. C’est ainsi que les performances des fonds de biotech français, et notamment parisiens, sont supérieures à ceux du secteur digital californien.

Cela explique nos entrées au capital, qui sont une manière de brancher une pompe sur la création de valeur. On finance avec des subventions, on prend des risques avec les

avances remboursables et on branche une pompe sur le capital. En cas de succès, cela constituera un actif important qui, à la revente, dégagera une plus-value très significative que nous pourrions réinjecter dans le financement de l'innovation.

Bpifrance gère 54 milliards d'euros de fonds propres investis dans les entreprises. Notre résultat net annuel est compris entre 1,5 milliard d'euros et 2 milliards d'euros, et provient essentiellement de nos investissements en fonds propres.

Je ne sais pas répondre à votre question sur la répartition, entre recherche et production, des 800 millions d'euros d'investissements étrangers : il faudrait la poser à Business France.

Y a-t-il un déséquilibre spécifique à la France entre recherche et production ? Historiquement oui, dans ce secteur, comme dans toute l'industrie. Grâce au crédit d'impôt recherche, nous avons conservé la recherche, mais nous avons laissé partir les usines ; c'est incontestable.

Un chiffre éclaire bien cette spécificité française : c'est le rapport entre le nombre d'emplois industriels des entreprises françaises à l'étranger et leur nombre d'emplois restés en France, qui est de 3, car nos entreprises industrielles ont largement délocalisé leurs unités à l'étranger dans les années 2000. En revanche, il n'est que de 1,7 en Allemagne, de 1,5 en Italie et de 1,3 en Espagne : la France est donc le pays qui a le plus délocalisé dans ces années de grande désindustrialisation – ce que j'ai appelé le « drame ». Les causes sont multiples. Dans le domaine de la santé, on a ainsi observé la montée en puissance massive des génériqueurs indiens et chinois.

Nos catégories d'action sont très différentes selon les projets. Le laboratoire Aguezzant a obtenu un prêt bancaire, sur des critères bancaires. Seqens a bénéficié d'une avance remboursable pour le projet de relocalisation de la production du paracétamol à Roussillon, qui sera remboursée si l'opération se révèle profitable sur une durée raisonnable. Les subventions sont conditionnées au respect d'un contrat moral concernant la relocalisation : les machines ne doivent plus bouger, l'usine ne doit pas être vidée pour être transférée dans un autre pays.

Il est vrai que nulle condition ne prévoit que les médicaments devront d'abord alimenter les pharmacies françaises : on ne sait pas où va la production des usines relocalisées. Nous relocalisons pour recréer un tissu industriel français et des emplois en France, mais pas, à ce stade, dans l'objectif d'alimenter d'abord les pharmacies françaises.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Si je comprends bien, vous avez un objectif d'industrialisation, et non pas de santé publique.

M. Nicolas Dufourcq. – C'est un objectif de souveraineté dans la production. En cas de crise exceptionnelle, on garde toute la production pour nous.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – La contractualisation prévoit-elle qu'en cas de crise nous gardions la production ?

M. Nicolas Dufourcq. – Cela n'est pas écrit ainsi, mais c'est comme cela que cela fonctionnerait. En cas de crise terrible, l'État a les moyens réglementaires de conserver les médicaments pour la population française, même si cela n'est pas prévu dans la contractualisation.

Seqens a bénéficié de 58 millions d'euros de subventions et de 40 millions d'euros d'avances remboursables. Lors de votre visite, vous avez eu une présentation approfondie de l'actif. Nous sommes fiers de ce projet qui n'aurait jamais vu le jour sans cette contribution publique. L'avance pourra être remboursée grâce à la valorisation de l'actif, car nous sommes désormais actionnaires.

En étant présents au conseil d'administration de Seqens, nous pouvons également participer à l'agenda stratégique de consolidation européenne de la production des principes actifs. L'Europe compte en effet trop de petits groupes ; c'est une faiblesse. Des consolidations sont incontournables et nous serons à la table des discussions.

L'intervention publique est bien organisée – et tout n'a pas été pensé par nous – avec des subventions, des avances remboursables, du crédit d'impôt recherche, du capital pour participer au destin de l'entreprise et des petits coups de pouce sur le prix par le CEPS pour que le paracétamol français soit un minimum compétitif. L'ensemble tient la route. Cela n'a pas toujours été le cas. On l'a vu avec Carelide, dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt « construction de capacités » : en dépit de la subvention et des avances remboursables, Carelide n'a pas tenu dans la durée, restant trop chère par rapport aux Indiens. Pour réussir face aux Indiens et aux Chinois, il faut beaucoup d'argent public et structurer des plateformes industrielles réellement compétitives. D'où l'importance de la politique de fixation des prix par le CEPS, mais cela ne fait pas partie du mandat de Bpifrance.

Les deux milliards d'euros du plan Innovation Santé 2030 font partie des 54 milliards de France 2030 : il ne s'agit donc pas de deux milliards d'euros supplémentaires. Certaines de ces sommes étaient déjà prévues dans le quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA4).

Mme Sophie Rémont, directrice de l'expertise de Bpifrance. – Nous finançons de la santé dans tous nos dispositifs d'aide non thématiques. S'y ajoutent les dispositifs stratégiques verticaux de France 2030 sur les maladies infectieuses émergentes, les dispositifs médicaux, la bioproduction, etc.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Il n'y a donc rien de nouveau par rapport au PIA4...

M. Nicolas Dufourcq. – Il y a un peu plus sur les stratégies verticales.

Bpifrance a toujours considéré que les sachants ne savent pas tout : quantité de choses, qui viennent de l'écosystème, ne sont pas prévues et vont nous surprendre. Ce qui nous vient *bottom-up* de l'écosystème, c'est le structurel. Ce qui vient *top-down*, ce sont les stratégies verticales de France 2030. Le structurel, ce sont des avances remboursables, des prêts à taux zéro, des prêts à l'amorçage, des prêts à l'innovation, du co-financement de *business angels*. Dans ce monde de l'amorçage, nous sommes certes sélectifs, mais surtout à l'écoute du terrain : ce sont les entrepreneurs qui savent. En matière de stratégie d'accélération, nous définissons des sujets et les dossiers remontent. Les deux milliards d'euros financent ces deux démarches, à environ 50/50.

L'État a promis qu'il compenserait la suppression des impôts de production ; je n'en sais pas plus. Il est vrai que si l'on s'arrête là, on ne réindustrialise pas la France.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Quand j'évoque le crédit public, je vous interroge sur le juste équilibre ; or il me semble qu'il y a un déséquilibre en défaveur du public.

En parlant de la relocalisation des usines, vous nous avez apporté une précision de taille : il s'agit d'un enjeu industriel ; le contrat ne prévoit pas de fléchage des productions vers le territoire français. Quelles garanties le contrat prévoit-il pour que ces entreprises restent sur le territoire ? Elles perçoivent d'importantes aides et s'engagent à réaliser des investissements. Comment éviter qu'elles ne partent dans les deux ou trois ans ? Quelles sont vos exigences ? Voyez Carelide : vous avez donné une subvention, mais sans garantie sur la pérennité de son modèle économique. Or elle a fermé quelque temps après le versement de la subvention.

Le Sénat est la chambre des collectivités, les sénatrices et les sénateurs ont des mandats locaux.

M. Alain Milon. – De moins en moins...

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – C'est vrai.

Lorsqu'elles aident des entreprises, les collectivités fixent des critères pointus et en contrôlent l'application. Je m'étonne du décalage avec ce que vous faites, notamment par rapport à Carelide.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – La stratégie de Bpifrance s'inscrit dans une stratégie industrielle, y compris en santé. La grave situation de pénurie en médicaments à laquelle nous faisons face appelle une politique ferme de santé publique, en lien avec la réindustrialisation et la souveraineté. Comment se fait-il que cette question ne soit pas prise en compte ? Il ne semble pas y avoir d'arbitrage sanitaire dans vos choix.

M. Nicolas Dufourcq. – Je n'ai pas dit cela.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Comment décidez-vous d'investir dans telle ou telle entreprise de fabrication d'un principe actif ? La question de la pénurie intervient-elle dans vos choix ? J'entends que vous ne considérez ni les volumes produits, ni leur usage, ni leur destination. En matière de politique de santé publique, il me semble qu'il y a une déconnexion entre ce qui a été choisi et ce qui sort.

M. Nicolas Dufourcq. – Cette mise au point est essentielle : nous sommes un opérateur de l'État, et donc du ministère de la santé.

Le ministère de la santé et la direction générale des entreprises de Bercy rédigent l'appel à projets sur la base des pénuries identifiées. Nous publions ensuite cet appel à projets et recueillons les dossiers. La décision est collégiale entre les instructeurs, presque sans délégation désormais, et les ministères.

Dans l'appel à manifestation d'intérêt *Capacity Building*, l'État choisit des entreprises – Seqens, Panpharma, etc. – sur le fondement de critères de santé et non de réindustrialisation, car nous avons besoin d'usines qui sachent fabriquer ces produits en France. Mais l'État n'a pas prévu dans la documentation que la totalité de la production serait fléchée vers la population française.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Cela pourrait l’être à tout le moins à hauteur de la demande...

M. Nicolas Dufourcq.– Cela sera peut-être le cas à l’avenir, mais cela nous échappe à ce jour. Il ne s’agit pas simplement de réindustrialiser la France. Vous vous souvenez de l’ambiance autour du plan de relance : il s’agissait de réassurer une souveraineté de production de principes essentiels en France.

Madame Cohen, pour vous répondre sur Carelide, l’économie n’est pas totalement administrée, même si elle l’est beaucoup au cas particulier. Carelide a reçu cinq millions d’euros de subvention pour moderniser son outil de production et ainsi répondre à l’objectif de pérennisation et d’augmentation de la capacité de production française de médicaments critiques – des poches à perfusion de paracétamol dans le cas d’espèce.

Carelide a réussi à réduire son coût de production, grâce à une ligne complètement automatisée : le prix de revient des poches de paracétamol a été réduit par un effet-volume. Mais cela n’a pas suffi, car le prix des appels d’offres des centrales d’achat a encore baissé. En outre, l’augmentation forte des coûts de l’énergie et des matières premières, liée à la crise ukrainienne, n’était pas prévue et a accéléré les difficultés de Carelide. Quelqu’un cherche aujourd’hui à reprendre le site.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – La prise en compte d’autres critères que le prix dans les appels d’offres hospitaliers par les grands acheteurs comme UniHA aurait-elle permis le maintien de l’usine ?

Nous constatons en effet un véritable fonctionnement en silo : faute de pilotage unifié, la multiplicité des acteurs conduit à la mise en échec de certaines politiques publiques par d’autres politiques publiques...

M. Nicolas Dufourcq. – Les cahiers des charges d’UniHA prévoient déjà des clauses de localisation : on peut ne pas tenir compte seulement du prix. Mais, honnêtement, cela n’est pas appliqué ; certains entrepreneurs vous l’ont dit. Il faudrait que le ministère de la santé et ses agences puissent donner des coups de pouce et ainsi hiérarchiser leurs priorités – localisation, prix, *etc.*

Il faut cependant avoir conscience que nous sommes sur des volumes très élevés ; nous parlons donc de pouième de prix... Les principes actifs ne représentent que 4 % du coût de la boîte de paracétamol. On a donc une fraction de centime par boîte pour financer les lignes de production, pas dix euros ! C’est une commodité au sens économique, c’est pourquoi je parle de système totalement « commoditisé ».

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie pour cette audition très éclairante. Nous vous ferons parvenir un questionnaire pour recueillir des éléments écrits complémentaires.

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

Audition de M. Ayman Sabae, président–directeur général de l’entreprise sociale égyptienne Shamseya, Égypte

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous poursuivons les travaux de notre commission d’enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l’industrie pharmaceutique française en échangeant avec M. Ayman Sabae, président-directeur général de l’entreprise sociale égyptienne Shamseya, dont l’objet est de « développer des solutions innovantes en matière de soins de santé qui placent le patient au cœur et au centre » des politiques sanitaires.

Lors de son audition par notre commission d’enquête, l’Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament (OTMeds) a, à plusieurs reprises, fait référence aux spécificités de la politique du médicament en Égypte, notamment en matière de délivrance des brevets et de production publique de certains médicaments.

Dans le cadre d’une réflexion sur l’élaboration d’une stratégie européenne de production des médicaments d’intérêt thérapeutique majeur (CMITM), Mme Pauline Londeix, cofondatrice de l’Observatoire, a érigé l’Égypte en modèle d’une « production privée, mais réalisée en articulation très intelligente avec les pouvoirs publics et les bureaux des brevets, avec une volonté politique forte de faire accéder la population à des médicaments vitaux ».

C’est en particulier pour sa réussite dans la lutte contre l’hépatite C, dans un pays où la prévalence de la maladie était la plus élevée au monde, et pour sa capacité à mettre à la disposition de sa population le « fameux » sofosbuvir, que l’Égypte est souvent citée en exemple, et est même devenue une destination de tourisme médical : après le refus par le bureau des brevets égyptien d’accorder un brevet au laboratoire Gilead pour son Sovaldi, vendu à des prix exorbitants aux États-Unis et en Europe, le gouvernement égyptien a opté, en 2014, pour la production locale de génériques de ces nouveaux traitements antiviraux à action directe, et est parvenu à les fournir à des coûts plus de 1 000 fois inférieurs à ceux pratiqués dans certains pays à hauts revenus : pour l’association sofosbuvir-daclatasvir, selon les chiffres disponibles, 120 dollars contre 147 000 dollars aux États-Unis et 41 000 euros en France pour douze semaines de traitement.

Lors de la mise sur le marché en France du Sovaldi, nombreux étaient ceux qui réclamaient un débat public sur la légitimité de certains brevets et sur l’utilisation de la licence d’office, outil juridique qui, bien qu’il soit inscrit dans le code de la propriété intellectuelle en France, n’a jamais été mis en œuvre et ne paraît pas pouvoir l’être, aux dires des ministres de la santé successifs, qui nous l’ont confirmé lors de leurs auditions respectives.

Il nous a donc paru intéressant d’échanger avec vous pour évoquer les conditions dans lesquelles une telle politique a pu être mise en œuvre dans votre pays et dans quelle mesure les actions entreprises en Égypte, notamment en matière d’accès à certains traitements innovants, pourraient être reproduites pour d’autres traitements ou transposées à d’autres pays, comme la France, dont la « disposition à payer » est évidemment très différente de celle de l’Égypte : les dépenses de santé sont infiniment moins socialisées en Égypte qu’en France, ce qui change la donne, notamment du point de vue des laboratoires.

Monsieur Sabae, sur ces sujets et sur les spécificités et limites du modèle égyptien, je vais immédiatement vous céder la parole pour un bref propos introductif. Puis

Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions.

M. Ayman Sabae, président-directeur général de l'entreprise sociale Shamseya. – Merci de votre travail important. Je commencerai par un aperçu des conditions et outils utilisés par l'État égyptien et la société civile égyptienne dans le cas des médicaments concernant l'hépatite C. Avant 2014, l'Égypte était le pays concentrant le plus grand pourcentage de cas d'hépatite C dans le monde. La raison en était une campagne menée par l'État égyptien dans les années 1950 et 1960 pour traiter massivement une autre maladie, la bilharziose, dont le traitement se faisait avec des injections de tartrate émétique. L'État égyptien a promu massivement ces injections, réalisées avec des seringues réutilisables, lavées, mais faisant l'objet de peu de mesures de prévention. Avec cette campagne, l'hépatite C s'est répandue dans tout le pays, à la faveur d'un déficit d'information sur le mode de transmission de cette maladie. Il était donc de la responsabilité de l'État de trouver une solution pour soigner les personnes atteintes.

Avant 2014, l'État égyptien a entendu les annonces de différentes compagnies pharmaceutiques, et notamment Gilead, sur la production de nouvelles gammes d'antivirus, qui promettaient des résultats très encourageants. Afin d'accéder à cet important marché, ces sociétés devaient réaliser de vastes essais cliniques en Égypte, pour s'assurer de l'efficacité du traitement sur le génotype de l'hépatite C répandue dans le pays. Une grande partie de ces essais a été conduite avec la coopération du Gouvernement, des résultats positifs offrant à ces acteurs un point d'appui important pour négocier ensuite avec le Gouvernement.

En outre, l'Égypte a décidé d'utiliser plusieurs outils dans ses discussions avec Gilead, comme avec les autres entreprises. Tout d'abord, le processus d'autorisation de la *Food and Drug Administration* (FDA) aux États-Unis imposait son calendrier : Gilead était la première entreprise à avoir obtenu cette autorisation, mais d'autres compagnies développant des produits similaires étaient sur le point de la recevoir ; il était donc important pour elle de pénétrer le marché égyptien rapidement. Ensuite, l'État égyptien était le premier acheteur de ces produits, afin de les distribuer dans les hôpitaux publics ; il entendait donc en acquérir une certaine quantité à des prix réduits. En contrepartie, l'entreprise pouvait, après un délai, les vendre dans les pharmacies privées, avec une plus grande liberté dans la fixation du prix. Enfin, des groupes issus de la société civile – je faisais partie des acteurs concernés – ont joué un rôle très important dans ces négociations, par le biais de réunions avec Gilead. Ainsi, le laboratoire s'est vu remettre des éléments de preuve quant au coût réel de production des médicaments concerné, ce qui l'a conduit à en baisser le prix. En tout état de cause, il était impossible de le vendre au prix demandé initialement en Égypte.

Au même moment, en Inde, se déroulaient des procès visant à déterminer si ces médicaments étaient de nouvelles technologies ou devaient être considérés comme des produits génériques. La justice indienne a tranché en considérant qu'il ne s'agissait pas de produits originaux, mais d'évolutions de technologies déjà existantes, ce qui empêchait l'attribution d'un brevet. Grâce à cet élément très important, l'État égyptien s'est trouvé en position de demander l'application du prix de référence accordé à l'Inde, menaçant, à défaut, de produire la substance concernée localement en mobilisant à cette fin les clauses de la déclaration de Doha sur la santé publique concernant la production de médicaments.

Avec tous ces moyens – pression de la société civile, licence obligatoire, prix de référence, poids de l'État... –, l'État égyptien a pu obtenir les conditions que l'on sait et produire le médicament comme un produit générique.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Merci de ces éléments très intéressants. L'Égypte est confrontée très fortement à l'hépatite C, et vous avez dû trouver des solutions ; à partir de cette expérience, avez-vous pu mettre en œuvre cette stratégie pour d'autres médicaments, alors qu'en Égypte, la prise en charge des traitements incombe très largement au patient et n'est pas prise en charge par un équivalent de la sécurité sociale permettant l'accès de tous aux traitements, quel que soit le territoire, me semble-t-il ?

Dès lors que vous avez développé un modèle intéressant permettant l'accès aux médicaments, des entreprises ont-elles pu les produire sur le territoire égyptien, du principe actif au produit fini ?

À la lumière de votre expérience, votre modèle vous semble-t-il exportable dans des pays industriels comme la France, voire vers toute l'Europe ? Ici, nous nous heurtons beaucoup au secret des affaires, aux brevets et à la propriété intellectuelle.

M. Ayman Sabae. – Dans le système de santé égyptien, selon les statistiques nationales, quelque 63 % de la population a droit à une assurance maladie publique, mais le taux de recours effectif à ce service n'est pas très élevé. On a tendance à faire appel aux poches des patients, qui, assurent par conséquent un pourcentage important de dépenses de médicaments.

S'agissant de l'hépatite C, les médicaments ont été presque exclusivement fournis par l'État *via* le système de santé national. Il y a trois ans, celui-ci a conduit une campagne nationale pour la détection et le diagnostic de cette maladie, puis pour son traitement gratuit. Il y a quelques mois, un rapport indiquait que le pays était sur le point d'éradiquer l'hépatite C grâce à ces campagnes et à ces médicaments achetés par l'État, et non par les patients. Il existe donc bien une certaine similarité avec les systèmes d'assurance publique en France, notamment en ce qui concerne l'achat en grandes quantités de médicaments. Pour assurer ce traitement, l'État a offert la licence nécessaire à la production de ces médicaments en Égypte à plusieurs entreprises ; Gilead a été la première, mais d'autres ont aussi pu produire leurs propres molécules, comme MSD. Ensuite l'État lui-même, à travers ses entreprises et usines nationales, a pu produire ces médicaments. Au départ, il se chargeait surtout de la dernière partie de la production, comme l'emballage, et non de l'ensemble du processus, mais au fur et à mesure, il a accordé des facilitations qui ont permis la production des matières premières et des médicaments eux-mêmes.

Ce système est devenu une règle en Égypte, avec la création d'une institution directement gérée par l'État en charge de l'approvisionnement massif en matière de technologies médicales et de médicaments. Pour pouvoir en disposer, les hôpitaux publics doivent se fournir à travers cette structure, aux prix, très bas, obtenu par le biais d'une négociation de masse. L'État utilise tous les outils à sa disposition dans cette négociation : la licence obligatoire ainsi que les dispositions de la déclaration de Doha ou de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (*TRIPS Agreement*) pour disposer des médicaments et des technologies au niveau national. La seule exception concerne les situations dans lesquels l'État a besoin de se procurer ces produits de manière plus simple.

L'Égypte a ainsi pu produire également des médicaments pour le traitement des atrophies musculaires. Ce sont des médicaments très chers – des millions de livres égyptiennes – produits exclusivement par des entreprises américaines et distribués à des prix exorbitants. Quand l'Égypte a inscrit dans sa Constitution l'obligation pour l'État de garantir

une assurance publique – un processus qui prendra 15 ans à être finalisé sous la forme d’un système de couverture de santé universelle –, la responsabilité de l’État envers les patients concernés a augmenté ; le pays a donc pu fabriquer ces produits localement, à des prix 100 à 200 fois moins élevés que leur cours international. Cela relevait systématiquement d’une initiative de l’État, sous la pression de la société civile. De ce point de vue, l’Égypte n’a aucun problème à utiliser les flexibilités offertes par le *TRIPS Agreement*, alors que la France y est plus réticente, sous la pression des laboratoires.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Vous avez la capacité de discuter, car vous pouvez opposer aux laboratoires la capacité de produire dans votre pays les médicaments ; je suppose que vous ne pouvez pas faire cela pour tous les médicaments. Quelle est votre stratégie ? Faut-il constater une situation de crise particulière, une criticité particulière du médicament ou de la pathologie concernée pour décider de mettre en œuvre ce processus ?

M. Ayman Sabae. – C’est plus facile à faire pour des maladies qui touchent un nombre important de patients, comme c’était le cas pour l’hépatite C, et moins quand ce nombre est limité, mais les initiatives conduisant à produire en Égypte ou sous licence viennent de la présidence, comme ce fut le cas s’agissant de l’atrophie musculaire. La négociation est de très haut niveau, mais il est parfois impossible de fournir certains médicaments, et il revient alors aux patients de les payer.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – S’agit-il d’entreprises d’initiative publique, l’exécutif décidant qu’une usine va produire tel médicament, en lien avec le laboratoire, qui y trouve également un intérêt, ou parvenez-vous à avoir une production exclusivement publique déconnectée du laboratoire ?

M. Ayman Sabae. – À ma connaissance, ce deuxième cas de figure ne s’est jamais produit, mais cette hypothèse sert de moyen de pression sur les entreprises.

L’État peut légalement décider du prix des médicaments vendus au grand public, qu’il gère donc directement, il ne laisse pas cette responsabilité au marché. Il dispose de nombreux outils pour obtenir des prix convenables et, face à une demande importante, les entreprises n’ont parfois pas le choix.

Mme Laurence Harribey. – Dans votre intervention liminaire, vous indiquez que l’État égyptien a cherché à mesurer le vrai coût du médicament. Comment avez-vous fait ? Comme le Gouvernement fixe les prix, comment décidez-vous que le prix décidé est le bon ?

Si j’ai bien compris, vous avez développé une production locale par la distribution de licences, et une autorisation de produire pour un prix fixe, déterminé par l’État. Finalement, quelle est la structuration de l’industrie pharmaceutique en Égypte ? Trouve-t-on beaucoup de PME, s’agit-il de grandes entreprises ?

M. Ayman Sabae. – Une étude conduite par des partenaires internationaux de la société civile sur le véritable coût de la production a été présentée à Gilead : elle estimait que le médicament vendu 3 600 dollars coûtait en réalité 250 dollars pour un traitement complet. Nous avons détaillé le calcul. Bien sûr, nous avons besoin de ressources importantes pour exploiter ces études avec précision, mais Gilead ne nous a pas donné d’autres informations. Nous les informons que nous disposons d’un tel document et nous leur demandons s’ils voient les choses autrement ; ils sont alors contraints de nous donner des détails pour réfuter

notre étude, à défaut, ils doivent accepter le prix proposé. Dans ce cas, ils l'ont accepté et le Gouvernement a utilisé notre étude pour pousser en ce sens. Certaines institutions nationales, comme au Royaume-Uni, le *National Institute for Health and Care Excellence* (Nice), réalisent des évaluations des technologies de santé pour informer sur les coûts de production et établir un lien entre le coût des médicaments et leur résultat clinique. Toutes ces informations peuvent être utilisées dans les négociations.

Mme Laurence Harribey. – Quelle est la structuration de l'industrie pharmaceutique en Égypte ?

M. Ayman Sabae. – Il existe des entreprises internationales produisant en Égypte, mais aussi des entreprises publiques gérées par l'État, le secteur combine les deux cas de figure. La loi sur le prix des médicaments rend parfois compliquée pour ces entreprises la production en Égypte, faute de rentabilité. Ainsi, nous avons subi des pénuries de médicaments très importants, comme la morphine ou d'autres antidouleurs, car les restrictions légales sur les prix n'étaient pas favorables aux entreprises privées, lesquelles ont arrêté de produire. Dans le cas de l'hépatite C, le Gouvernement intervient par une production publique à travers ses usines. Si cet environnement de forte régulation n'est pas toujours favorable au secteur privé, on parvient régulièrement à un compromis, car les patients paient souvent de leur poche et il y en a beaucoup ! Les entreprises ne peuvent donc pas renoncer à ce marché. Elles sont par ailleurs très diverses, le secteur est fluide, et l'État y joue un rôle de plus en plus important.

Mme Émilienne Poumirol. – Merci pour l'éclairage apporté à notre discussion. L'État joue donc un rôle majeur dans ce contexte comme le montre l'exemple de l'hépatite C. Le médicament pour la traiter est particulièrement coûteux ; or, l'Égypte, ayant une incidence élevée de cette maladie, présente un marché important. Au-delà des médicaments destinés à des situations de crise ou à des maladies spécifiques, pour lesquels le fait que l'État détermine les prix pourrait influencer la situation, produisez-vous des molécules plus communes, que nous appelons matures, telles que le paracétamol ou l'amoxicilline ?

M. Ayman Sabae. – Oui, nous disposons d'une vaste production locale de ces molécules. L'État n'intervient pas directement dans cette production à travers des usines publiques, sauf dans les cas où le secteur privé ne parvient pas à répondre aux besoins. Nous avons rencontré cette situation, par exemple, s'agissant de la production de lait infantile : quand le secteur privé a connu une pénurie, le gouvernement a commencé à en fabriquer. S'agissant des médicaments pour l'hypertension ou le diabète, par exemple, ainsi que des molécules communes comme le paracétamol, ils sont généralement produits par des entreprises locales. Ces dernières parviennent à trouver un équilibre entre une production qui leur procure un bénéfice et une réglementation qui fixe les prix. De plus, elles ont la capacité de protéger leur marché et, donc, de prospérer.

Mme Laurence Cohen. – Compte tenu de vos propos, je m'interroge sur deux points.

Premièrement, est-ce que les entreprises égyptiennes se concentrent uniquement sur la satisfaction des besoins de la population locale, ou ont-elles la capacité d'étendre leur action au-delà des frontières du pays ? Je ne parle pas forcément de concurrencer les entreprises européennes, mais plutôt d'atteindre les pays à faible revenu. Est-ce une politique menée actuellement ?

Ma seconde question porte sur la coexistence des secteurs public et privé. Si j'ai bien compris, la production publique intervient lorsque le secteur privé ne parvient pas à répondre aux besoins. Cependant, il semble que l'intervention publique est solidement ancrée dans la loi, voire dans la constitution. Serait-il juste de dire que dans ce contexte, l'État est le véritable pilote ?

M. Ayman Sabae. – En effet, le rôle de l'État est prépondérant et c'est lui qui a le dernier mot. Ainsi, une part de la production égyptienne commence à être destinée à l'exportation, notamment vers les pays africains. Au moment de la production de vaccins contre le covid, cela constituait une grande partie de la stratégie de l'État, dont l'objectif est bien de faire de l'Égypte un point central de production de médicaments, en particulier pour le continent africain. Pour autant, ce n'est pas comparable à l'Inde, où le respect des brevets peut être insuffisant. L'État égyptien met en œuvre une stratégie pour devenir le principal fournisseur de médicaments pour le continent africain. Dans le cas des traitements de l'hépatite C, le pays a su se positionner en assurant un prix compétitif, ce qui a conduit au développement de projets de tourisme médical, des patients d'autres pays venant en Égypte suivre leur traitement. Il existe toutefois certaines restrictions à l'entrée et à la sortie des médicaments, notamment lorsque leur coût est pris en charge par l'État : les négociations avec les différentes entreprises imposent parfois que celles-ci ne puissent pas exporter ces produits à ce prix. L'État, quant à lui, achète les médicaments à des prix très bas, ce qui lui permet d'être le principal fournisseur des patients, mais maintient un prix de référence de ces médicaments, qui sert à l'exportation ou à la vente en pharmacie en dehors de la prise en charge par l'État ou l'assurance publique. Il s'agit donc d'un équilibre délicat entre, d'une part, l'ambition du pays en matière de fourniture de médicaments en Afrique et dans d'autres pays, et, d'autre part, ses relations avec les entreprises pharmaceutiques.

Mme Corinne Imbert. – Merci de toutes ces informations précieuses. J'aimerais aborder avec vous le sujet de *Gypto Pharma City*, ou *Medicine City*. D'après les informations que j'ai pu réunir, ce projet remonte à plus de sept ans et a été inauguré il y a deux ans. Selon le porte-parole de la présidence, le pays produirait 97 % des médicaments nécessaires à la population égyptienne. Pouvez-vous confirmer cette affirmation ?

M. Ayman Sabae. – C'est le souhait du gouvernement, son aspiration, mais ce n'est pas vraiment le cas actuellement. Cela correspond davantage à l'ambition de l'État d'être indépendant en matière d'approvisionnement en médicaments. Cependant, nous ne sommes pas encore arrivés à ce stade.

Mme Sonia de la Provôté, président. – Confirmez-vous que vous êtes actuellement confrontés à une pénurie de certains médicaments, notamment de l'insuline ?

M. Ayman Sabae. – Il est vrai que, comme d'autres pays, nous faisons face à des moments de pénurie, mais ceux-ci sont rares. D'ailleurs, ces situations ne sont pas toujours perceptibles pour le grand public, car l'État intervient rapidement. Il ne s'agit pas de pénurie générale, mais d'une pénurie d'un certain type d'insuline : les médicaments fournis par les systèmes d'assurance publique, par exemple, ne correspondent pas toujours aux attentes des patients. En effet, cette technique de licence et de production locale peut donner parfois l'impression que les médicaments produits ne sont pas de la qualité requise – il arrive que ce soit bien le cas. Dans certaines situations, les patients achètent eux-mêmes des médicaments à des prix plus élevés pour garantir leur valeur médicale. L'État soutient pourtant qu'il s'agit de la même molécule et des mêmes ingrédients principaux, mais les patients font parfois des expériences différentes et ont des besoins spécifiques. Les pénuries proviennent donc de ce

décalage : il ne s'agit pas de pénuries généralisées dans le pays, et ces problèmes ne sont souvent même pas relayés dans les médias et réglés rapidement par l'État.

Mme Sonia de la Provôté, président. – Je vous remercie de cet échange enrichissant. Votre témoignage était intéressant, car la capacité de l'Égypte à produire autant de médicaments et sa stratégie visant à atteindre 97 % d'autonomie sont une véritable découverte. Cette autonomie est très significative, à l'heure où nous discutons de la souveraineté dans ce domaine, en Europe et en France.

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

Audition de Mme Lise Alter, directrice générale de l'agence de l'innovation en santé (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 50.

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition de Mme Agnès Buzyn, ancienne ministre de la santé

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête par l'audition de Mme Agnès Buzyn, en sa qualité d'ancienne ministre de la santé. Je vous remercie, madame la ministre, de vous être mobilisée.

Hématologue de profession, vous avez été nommée ministre des solidarités et de la santé dans le gouvernement d'Édouard Philippe le 17 mai 2017 et avez conservé cette fonction jusqu'au 16 février 2020.

Votre expérience est, à deux titres, susceptible d'éclairer les travaux de la commission d'enquête.

D'une part, vous étiez ministre au début de la crise sanitaire. Notre assemblée vous a d'ailleurs déjà auditionnée dans le cadre de la commission d'enquête constituée sur les leçons de l'épidémie de covid-19, à propos de votre gestion des premiers signaux d'alerte et de l'importante diminution du stock de masques dans les années précédant la crise, qui a été brutale, violente et massive. Vous nous indiquerez quelles leçons vous tirez de cette période, concernant la constitution de stocks stratégiques, singulièrement de médicaments, et le rôle de l'État face à une crise sanitaire de grande ampleur.

D'autre part – et surtout –, indépendamment de la crise sanitaire, la période durant laquelle vous avez occupé vos fonctions ministérielles a été marquée par d'importantes difficultés en matière d'approvisionnement en médicaments. Celles-ci ont d'ailleurs motivé l'établissement, en juillet 2019, d'une feuille de route 2019-2022 comprenant 28 mesures pour lutter contre les pénuries et pour améliorer la disponibilité des médicaments en France.

Celles-ci étaient structurées autour de quatre axes : promouvoir la transparence et la qualité de l'information afin de rétablir la confiance et la fluidité entre tous les acteurs ; lutter contre les pénuries de médicaments par de nouvelles actions de prévention et de gestion sur l'ensemble du circuit ; renforcer la coordination nationale et la coopération européenne pour mieux prévenir les pénuries de médicaments ; mettre en place une nouvelle gouvernance nationale.

Vous nous indiquerez dans quel contexte cette feuille de route a été définie, et nous décrirez la manière dont elle a été reçue et mise en œuvre par les différents acteurs de la chaîne. Surtout, et alors que la feuille de route n'a manifestement pas permis d'endiguer l'aggravation du phénomène de pénuries, vous nous indiquerez de quelle manière il est possible, selon vous, d'aller plus loin.

Rappelons que, à l'été 2018, une mission d'information du Sénat, à laquelle Mme la rapporteure et moi-même participions, avait été créée pour se pencher sur les pénuries de médicaments et de vaccins. À l'époque, environ 700 médicaments étaient en pénurie ; à l'heure actuelle, suivant les critères et le moment, un peu plus de 3 000 médicaments sont manquants.

Madame la ministre, je vais vous céder la parole pour un bref propos introductif sur l'ensemble de ces sujets. Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions : comme vous l'aurez compris, notre commission d'enquête entend obtenir des réponses étayées à des questions précises.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, madame la ministre, à activer votre micro et à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Agnès Buzyn prête serment.

Mme Agnès Buzyn, ancienne ministre de la santé. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis heureuse d'avoir l'occasion de discuter avec vous des pénuries de médicaments, car il s'agit d'un sujet qui m'a beaucoup préoccupée, avant même de devenir ministre.

En effet, j'avais déjà rencontré des difficultés, dans le cadre de mon exercice professionnel en tant qu'hématologue, pour me procurer des médicaments anciens afin de traiter des malades. Ceux-ci étant très peu chers et étant utilisés sur une cinquantaine de patients en France, ils ne constituaient plus un marché porteur et n'intéressaient pas du tout

l'industrie. J'étais alors parvenue – c'était il y a environ 20 ans – à mobiliser la pharmacie centrale des hôpitaux de Paris pour qu'ils nous fabriquent un médicament.

J'ai donc vu arriver cette question dans les années 2000. Je l'ai également sentie lorsque je dirigeai l'Institut national du cancer (INCa), certains médicaments anticancéreux se trouvant parfois en tension. J'ai notamment le souvenir que Sanofi avait arrêté, pour une raison que je n'avais pas bien comprise, de produire le vaccin BCG, qui était utilisé dans le cadre du traitement des cancers de la vessie. Il n'existait pas de traitement de substitution, aussi avait-il fallu faire des recommandations professionnelles pour trouver une solution.

Il s'agit donc d'un sujet qui m'a mobilisée en tant que médecin et, bien sûr, en tant que ministre. Lorsque j'ai été nommée ministre, les pénuries de médicaments avaient été multipliées par vingt en dix ans : nous étions passés de 44 pénuries en 2008 à 868 pénuries en 2018.

À cette époque, je savais déjà que les causes des pénuries étaient multifactorielles, mais j'avais du mal à obtenir un état des lieux pour l'ensemble des médicaments utilisés sur le territoire. J'ai donc mandaté le général Arnaud Martin, alors haut fonctionnaire de défense et de sécurité au sein du ministère de la santé, chargé des questions de souveraineté, notamment économiques, de me rendre un rapport pour savoir où se situaient les risques, quels types de médicaments étaient les plus sujets à un risque de pénurie et quel était notre niveau de dépendance concernant les médicaments indispensables.

Celui-ci a ciblé son travail sur la liste des médicaments indispensables qui avait été produite par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) en 2018, qui donnait une bonne idée du paysage.

Son constat était le suivant : pour deux tiers des médicaments considérés comme indispensables, il y avait clairement une redondance des sites de production et des détenteurs d'autorisations de mise sur le marché (AMM). En effet, 157 médicaments n'étaient produits que par un seul laboratoire, mais disposaient d'au moins deux sites de production, et 98 % de ces sites se situaient au sein de l'Union européenne, dont 44 % en France.

Notre plus grande dépendance concernait les médicaments d'infectiologie – antibiotiques, antiviraux... –, dont 24 % étaient produits sur un site unique et 74 % l'étaient hors de France.

Ce qui m'avait vraiment alerté dans son rapport – qui était une note de deux pages –, c'est que 80 % des médicaments indispensables produits en France avaient recours à des principes actifs (ou API, pour *active pharmaceutical ingredient*) qui n'étaient pas fabriqués au sein de l'Union européenne.

Les stocks de médicaments indispensables faits par les industriels étaient très variables, allant de deux semaines à six mois selon les médicaments. Lorsqu'on les interrogeait sur l'adaptabilité de leurs outils de production, les industriels répondaient qu'ils avaient les moyens d'adapter leur ligne de production en cas de tension ou de pénurie, mais que cela nécessitait des délais de mise en forme importants, variant de trois à neuf mois.

Surtout, dès lors qu'une chaîne de production est utilisée pour fabriquer un produit en pénurie, il y a un retentissement sur d'autres produits. Autrement dit, résorber les tensions sur un type de médicament peut en créer de nouvelles sur d'autres produits.

Il s'agissait donc d'un rapport inquiétant, l'alerte maximale portant sur la provenance des principes actifs. Je reviendrai peut-être au commentaire que vous avez fait sur la crise covid, car un parallèle peut être fait avec ce que nous avons subi pour les stocks de masques.

Les causes de rupture sont extrêmement variables d'un produit à l'autre, la production faisant intervenir de très nombreuses étapes. Souvent, les produits passent par plusieurs pays. D'ailleurs, lorsque les contrôles douaniers allaient être remis en place avec le Royaume-Uni en raison du Brexit, nous avons identifié quantité de chaînes de productions qui allaient être ralenties, car les emballages étaient fabriqués de l'autre côté de la Manche.

Nous voyons donc bien que toutes ces étapes durant lesquelles le médicament voyage, de son principe actif initial à la boîte finalement distribuée en France, peuvent être l'objet de rupture, car une usine a brûlé, car une contamination bactérienne s'est produite à une étape de la production, *etc.*

J'ai été particulièrement marquée par la pénurie de corticoïdes que nous avons subie en 2019, car il n'y a quasiment pas de médicaments plus indispensables que ces derniers, qui sauvent des vies tous les jours. Or personne n'avait été vraiment alerté d'un risque de pénurie, du fait du nombre d'industriels qui produisent ce type de médicaments, sous différents dosages et sous différentes formes galéniques.

En tirant le fil jusqu'au bout, nous nous sommes rendu compte que l'un des principes actifs était fabriqué en Chine. Les Chinois ayant dû arrêter la production pour une raison X ou Y, ce ralentissement a eu un retentissement mondial en créant une pénurie de corticoïdes touchant tous les fabricants.

J'ai beaucoup travaillé sur les pénuries, non seulement de médicaments, mais de ressources humaines dans le monde de la santé. Lors de mon passage à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2021 et 2022, je me suis penchée sur ce qu'il se passait à l'échelle mondiale, ce qui m'a permis de mieux comprendre ce que nous avons subi en France.

En réalité, toutes les pénuries sont mondiales, car la population de la planète a doublé en deux générations. Nous sommes passés de moins de quatre milliards d'habitants à huit milliards et même bientôt neuf milliards d'habitants. Or, parmi ces quatre milliards d'habitants supplémentaires, au moins trois milliards de personnes sont sorties de la pauvreté, se sont constituées en classes moyennes, en Afrique, en Chine, en Inde et consomment du soin – je sais que cette expression peut choquer, car la santé n'est pas un bien de consommation courant, mais c'est simplement une expression de macroéconomie de la santé.

L'utilisation des ressources en soins s'est donc étendue à de nombreux pays qui, jusqu'alors, ne soignaient pas leur population parce qu'elle était trop pauvre. Or trois milliards de personnes supplémentaires à soigner en deux générations, c'est énorme !

De plus, la population mondiale a gagné 20 ans d'espérance de vie, ce qui implique une augmentation de la population âgée de 60 ans à 80 ans, qui consomme des hypertenseurs, de la chimiothérapie, *etc.*

Ainsi, les besoins en ressources humaines et en produits de santé ont explosé de manière exponentielle, sans anticipation. Nous n'avons multiplié par quatre ou cinq ni le

nombre de médecins ou d'infirmiers formés dans le monde ni le nombre de chaînes de production de médicaments.

Les pays émergents consommant les mêmes produits de santé que nous, nous sommes entrés en concurrence. Les industriels font ainsi fonctionner la loi de l'offre et de la demande et se tournent parfois vers le plus offrant.

Nous pourrions revenir sur la spécificité du marché français, car j'estime que nous sommes l'un des plus beaux marchés au monde, contrairement à ce que disent parfois les industriels.

Ainsi, la tension est partout et de gros investissements doivent être réalisés sur les chaînes de production de l'ensemble de la planète.

Par ailleurs, la mondialisation a entraîné des délocalisations en Chine ou en Inde pour des raisons de coût de la main-d'œuvre. En outre, j'ai réalisé que nos normes environnementales européennes rendaient le coût de l'industrie chimique important, poussant les industriels à délocaliser leurs sites de production. En somme, nous avons délocalisé notre pollution.

Voilà pour le contexte général. Madame la rapporteure, après avoir réuni un groupe de travail incluant tous les acteurs du secteur – pharmaciens, grossistes-répartiteurs, industriels, associations de malades, soignants, *etc.* –, nous avons en effet établi une feuille de route inspirée des travaux de la mission d'information du Sénat, afin de « tirer dans tous les coins » pour améliorer la situation, sachant qu'il n'y a pas de remède miracle aux pénuries, même si des solutions existent.

Le premier axe consistait à favoriser la transparence et l'information pour anticiper les besoins, afin de fluidifier les chaînes de commande pour les pharmaciens lorsqu'ils sentent qu'une rupture risque de se produire et qu'ils ont un patient recourant à un médicament spécifique. J'ai malheureusement compris que sa mise en œuvre n'était pour le moment pas efficiente.

Le second axe prévoyait des actions de prévention et de gestion des circuits, notamment celle d'offrir aux pharmaciens d'officine la capacité de remplacer automatiquement un produit manquant par un produit équivalent sur la base des recommandations de l'ANSM pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM).

Nous avons renforcé les plans de gestion des pénuries (PGP) des industriels, que nous avons obligés à disposer de stocks à deux mois, délai pouvant être porté à trois ou quatre mois en cas de tension.

Nous avons également réfléchi à des procédures d'achat. Les marchés publics, notamment hospitaliers, tendent à choisir le moins-disant financier. Or, à force de choisir les médicaments les moins coûteux – à juste titre –, nous mettons en difficulté des industriels, ce qui nous expose un peu plus à un risque de pénurie.

Nous nous sommes donc penchés sur de nouveaux critères pour déterminer les notes lors de l'attribution d'un marché public, par exemple le fait que le médicament est produit en France ou en Europe. Autrement dit, nous avons réfléchi à d'autres indicateurs pour rendre la chaîne de production plus robuste et pour nous redonner un peu de souveraineté, plutôt que de tout miser sur les baisses de prix.

Le troisième axe visait à renforcer les coordinations nationale et – surtout – européenne, l'échelle européenne étant à mon sens la bonne échelle de travail. Les mesures recommandées étaient le renforcement de la régulation et de la connaissance des sites géographiques de production, avec une cartographie plus robuste que celle dont nous disposions.

En effet, une cartographie est fluctuante : elle montre qui produit quoi et qui dispose d'une AMM à un instant T, mais, un an plus tard, elle peut être caduque, car le principe actif a été attribué à un autre industriel. Elle doit donc être mise à jour en permanence. L'échelle européenne nous semblait être la bonne pour mener à bien ce travail.

Nous avons également suggéré de renforcer les sanctions, y compris financières, pour les industriels n'appliquant pas des plans de gestion de pénuries de qualité.

De plus, nous avons souhaité préserver des médicaments anciens – en tant que médecin, je suis particulièrement attachée à cette mesure. En effet, si l'innovation est importante, l'essentiel pour un médecin est de disposer d'un nombre suffisant de médicaments, qui sont autant de possibilités thérapeutiques offertes aux patients, les patients réagissant différemment aux divers médicaments.

Il nous faut donc impérativement préserver les médicaments utiles et anciens dont nous disposons. Ainsi, l'idée était de tenir compte du coût de revient et de l'état du marché pour rétablir un prix pour des médicaments anciens dont le prix avait chuté au fil du temps et qui n'étaient plus assez rentables pour les industriels.

Par ailleurs, nous avons demandé à conduire une mission sur une solution publique de production de médicaments. J'ai évoqué mon expérience professionnelle avec la pharmacie centrale des hôpitaux de Paris, qui est un établissement pharmaceutique. Les pharmacies à usage intérieur (PUI) et centres hospitaliers universitaires (CHU) sont également en capacité de produire des médicaments.

Toutefois, il ne faut pas se leurrer : ils sont capables de produire au coup par coup, en cas de pénurie, mais ne peuvent pas tout régler lorsqu'il manque 1 000 ou 2 000 médicaments. De surcroît, de nombreux médicaments sont de plus en plus compliqués à produire, notamment dans le cadre de biothérapies – c'est-à-dire tout ce qui passe par de la génétique. Ces derniers ne peuvent pas être produits dans une pharmacie centrale.

Il y a donc des limites à cette idée, chère à Mme la rapporteure, d'un pôle public du médicament. Si je crois qu'il en faut un, j'estime qu'il doit se développer à l'échelle européenne, nos partenaires rencontrant les mêmes difficultés que nous. Nous devons définir ses capacités. Il est illusoire de penser qu'un pôle public puisse remplacer l'industrie pharmaceutique, qui représente des milliers et des milliers d'usines et de savoir-faire.

Pour autant, il ne faut pas abandonner cette piste. Je ne pense simplement pas que l'échelle d'un pays soit la bonne. Il faut être conscient du fait que la population française équivaut actuellement à celle de deux villes chinoises – nous sommes 67 millions d'habitants, les nouvelles villes chinoises en comptent 30 millions.

Autrement dit, nous devons nous donner les moyens d'être compétitifs. Pour cela, l'échelle européenne, avec ses 300 millions d'habitants, permet de nous placer en position de

discuter avec les Big Pharma, c'est-à-dire des industries mondialisées ayant des monopoles sur des produits.

Pour renforcer la coordination européenne, nous avons également prévu des achats groupés européens pour réduire la compétition entre États européens – car, ne nous leurrions pas, elle existe. Certains États sont prêts à mettre plus d'argent sur la table que les autres pour attirer certains produits. Nous l'avons constaté pendant la crise de la covid : certains allaient acheter des masques directement sur les tarmacs.

Le marché français a cette particularité que 100 % des malades qui ont besoin d'un médicament innovant y ont accès. Nous sommes l'un des seuls pays au monde où chacun a accès à l'innovation, qui est remboursée. Nous sommes donc dans une situation différente de celle de certains autres pays européens, dont seule une fraction de la population accède à des médicaments.

Le quatrième axe portait sur la gouvernance. L'idée était que le l'ANSM soit au centre du jeu, car l'agence connaît les stocks, les importations, *etc.* Nous avons donc lancé un comité de pilotage, dont la première réunion s'est tenue le 23 septembre 2019.

En parallèle de cette feuille de route, qui visait à améliorer la situation partout où nous disposions d'un levier national, nous avons confié à Jacques Biot, ancien président de l'École polytechnique qui avait beaucoup conseillé les industriels du médicament, une mission sur les aspects purement industriels de la question, c'est-à-dire comment travailler avec les industriels pour régler les pénuries.

Celui-ci devait nous rendre un rapport en janvier 2020. Je pense qu'il l'a rendu en temps et en heure, mais je n'ai pas le souvenir de l'avoir lu. Ayant quitté le ministère le 15 février 2020, le rapport circulait peut-être déjà dans mon cabinet, mais je ne me souviens pas l'avoir vu. À cette époque, je passais beaucoup de temps au Sénat pour l'examen de la loi relative à la bioéthique et m'occupais de la réforme des retraites. J'étais donc assez occupée et il est possible que le rapport se soit trouvé sur mon bureau sans que j'aie l'occasion de le lire.

Voilà pour ce qui relève de mes actions en tant que ministre. En ce qui concerne les solutions, je suis prête à en discuter avec vous, mais je pense que les questions autour du médicament sont en réalité plus vastes que les seules pénuries.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous en convenons bien volontiers, mais l'objet de cette commission d'enquête est de répondre à la question des pénuries, qui va s'aggravant et nous semble loin d'être endiguée.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Madame la ministre, je vous remercie de cet effort de sincérité et de synthèse. Je vous poserai plusieurs questions pour vous permettre d'approfondir vos réponses afin que nous maîtrisions mieux les choses.

Entre 2008 et 2018, le nombre de pénuries signalées à l'ANSM a été multiplié par vingt. Dans ce contexte, vous avez présenté une feuille de route pour les années 2019 à 2022, comportant 28 mesures pour lutter contre les pénuries.

À votre connaissance, ces travaux ont-ils été ralentis, voire suspendus pendant la crise sanitaire ? Comment ces mesures avaient-elles été reçues par l'ensemble des acteurs du secteur – industriels, distributeurs, pharmaciens, *etc.* ?

Ma deuxième question porte sur la transparence et l'exhaustivité de l'information en matière de ruptures d'approvisionnement, dont vous avez fait un axe majeur. Cette ambition paraît aujourd'hui largement inachevée. Pourquoi n'a-t-il pas été possible d'agir plus rapidement ? Quels sont les points de blocage que vous avez pu identifier ?

Ma troisième question a trait à l'objectif de prévenir plus efficacement les pénuries de médicaments. Ce n'est pas un phénomène nouveau, mais il va s'amplifiant. Face aux difficultés rencontrées, notamment cet hiver dans un contexte particulier avec une résurgence épidémique prévisible, pouvez-vous tirer un premier bilan de la mise en œuvre de la feuille de route lorsque vous exerciez vos fonctions ministérielles ? Quels sont les axes sur lesquels des efforts supplémentaires doivent être déployés pour mieux prévenir et gérer les pénuries ? Vous avez parlé de la mise en place de sanctions financières, il en a été question lors de nos auditions et il serait peut-être nécessaire de les renforcer, d'autant que l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) n'en a signifié que trois ou quatre, ce qui est infime par rapport à la réalité.

Ma quatrième question porte sur les stocks et la pandémie de covid-19. On l'a dit, au début de la pandémie, la question de la gestion des stocks de masques a soulevé de très lourdes interrogations, notamment quant aux raisons de la destruction de plusieurs millions d'entre eux ou au dépassement de la date de péremption. Quels enseignements en tirez-vous, toutes proportions gardées, pour la constitution de stocks de médicaments critiques ? Il faut en effet relever que, bien souvent, des politiques sont menées par les différents ministres de la santé et l'on en tire rarement un bilan ou des enseignements pour corriger les politiques à venir.

Ma cinquième question a pour objet la transparence. En mai 2019, une résolution de l'OMS sur la transparence concernant les prix des médicaments a été adoptée à l'unanimité. En novembre 2019, avec le Premier ministre, vous avez été destinataire d'une lettre ouverte signée par plus de 70 organisations et personnalités demandant davantage de transparence dans les politiques du médicament. Pourquoi la France a-t-elle mis du temps pour soutenir cette résolution de l'OMS, dont il me semble que vous n'avez pas facilité l'adoption ?

Le Sénat s'est prononcé à une forte majorité en faveur d'un amendement allant dans cette direction, ensuite rejeté par le Conseil constitutionnel pour des raisons formelles, mais vous aviez la possibilité en tant que ministre de passer outre ce blocage en agissant à l'échelon réglementaire. Pourquoi ne l'avoir pas fait ? C'est une question que se pose également l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament.

Ma dernière question concerne votre rapport aux grands laboratoires. Dans l'ouvrage *Chantage sur ordonnance. Comment les labos vident les caisses de la Sécu*, la journaliste Rozenn Le Saint interroge le financement public de l'industrie pharmaceutique pour des résultats quasi nuls. L'auteur rapporte vos propos qui exprimeraient une indignation concernant les aides et la difficulté du ministère de la santé à résister à la pression des grands labos. Vous vous en êtes insurgée au moment de la covid et des vaccins. Comment faire en sorte que les investissements publics ne soient pas dévoyés et répondent réellement aux besoins des populations ?

Cette commission d'enquête ne cherche pas tant à dresser un état des lieux qu'à formuler des propositions. Vous avez parlé du pôle public du médicament, proposition qui a été rejetée ici même le 9 décembre 2020. Vous avez également donné comme exemple la pharmacie centrale : nous avons auditionné l'Agence générale des équipements et produits de

santé (Ageps). Aujourd'hui, elle n'a même plus les moyens de fabriquer des médicaments et a recours à des entreprises pour le faire dans un partenariat public-privé. Puisque c'est possible en temps de crise, ne serait-ce pas possible pour une liste restreinte de médicaments critiques, ce qui permettrait à la France de reprendre un peu de souveraineté ?

Mme Agnès Buzyn. – Y a-t-il eu un ralentissement de la mise en œuvre de la feuille de route pendant la covid ? Oui, à l'instar du plan Ma santé 2022 ou du plan de refondation des urgences. Tout s'est arrêté en février 2020 ; les choses ont repris petit à petit, mais, comme entre temps beaucoup d'acteurs ont changé, il est très difficile de s'inscrire dans une continuité, après un tel délai où *de facto* pas grand-chose n'a pu se passer, avec des changements de ministres et d'administration centrale. Certaines politiques publiques et certains plans ont même été oubliés. Cela explique que tout ce qui concerne plan transparence n'ait pu avancer : les outils informatiques manquent ; qui plus est, c'est assez compliqué à mettre en œuvre, puisque le nombre d'acteurs impliqués dans la chaîne de production et de distribution est considérable – grossistes répartiteurs, pharmaciens d'officine, prescripteurs, agences réglementaires, industriels... – et que, pour chaque médicament, cette chaîne peut varier. Cela peut expliquer le retard pris.

Quant à la feuille de route, elle avait été travaillée par tout le monde. On était donc arrivés à un consensus, même si la question des stocks avait posé pas mal de problèmes aux industriels – et ne parlons pas de la question des sanctions, même si, à l'arrivée, les sanctions n'ont pas été nombreuses.

J'en viens au bilan. À ce que je vois dans la presse, la situation ne s'est pas améliorée en ce qui concerne les pénuries et les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, ce qui est très inquiétant. La feuille de route répond aux conséquences et pas à la racine du mal, à savoir le manque d'industrialisation, la délocalisation, la fabrication de principes actifs centralisée en Chine. Or l'industrie pharmaceutique ne s'est pas mise à construire des usines de production de principes actifs dans l'Union européenne, pour des questions de normes environnementales.

J'ai voulu fermer l'usine de Sanofi qui fabriquait de la Depakine dans le Sud-Ouest de la France, à cause des rejets et de la pollution que cela entraînait, mais je me suis rendu compte que ce site produisait 98 % de la Depakine mondiale. Pour nombre d'enfants ou de personnes souffrant d'épilepsie, il n'existe pas de médicaments de substitution. On se retrouve donc pris entre le marteau et l'enclume, sans avoir non plus les moyens financiers d'obliger des industriels à doubler leurs chaînes de production.

Il ne faut donc pas attendre un miracle de la feuille de route quand on mesure le problème industriel de délocalisations massives, alors même que les besoins en termes de consommation ont triplé, voire quadruplé dans le monde au cours des dix dernières années. C'est un problème mondial. C'est pourquoi la question de la souveraineté doit à mon sens se traiter à l'échelon européen : ce n'est pas la peine d'être en compétition les uns avec les autres pour tenter d'attirer les médicaments en cas de pénurie en mettant plus d'argent sur la table. C'est cela aujourd'hui que jouent les industriels aujourd'hui et ce n'est pas tolérable. Pour éviter cela, il faut des achats groupés et surtout des productions, voire des pôles publics à l'échelon européen et pas à l'échelon français.

La production d'un médicament n'est pas un métier comme un autre. Elle est soumise à de très lourdes normes, à des règles de qualité qui sont notamment assurées par la Direction européenne de qualité des médicaments et soins de santé. Il s'agit d'une structure

administrative située au Conseil de l'Europe, à Strasbourg, qui emploie 400 personnes en charge de la qualité et de la mise en œuvre des normes, qui évalue la qualité des principes actifs en Europe. Je ne suis pas sûre que vous en ayez beaucoup entendu parler, parce que, moi-même, comme ministre, je n'en ai pas entendu parler. Cela vaudrait le coup de voir ce qu'ils sont capables de faire pour aider à lutter contre cette pénurie de médicaments.

À l'évidence, les sanctions financières ne font pas assez peur. Ce n'est pas une motivation suffisante aujourd'hui pour les industriels. Qui plus est, je ne pense pas qu'une sanction financière à l'échelle de la France ait la moindre capacité de faire changer des politiques industrielles ou de distribution de médicaments qui sont, pour la grande majorité des produits, décidées aux États-Unis, les sièges de la plupart des Big Pharma étant américains. Vu l'ampleur et la racine du problème, j'ai vraiment du mal à imaginer une solution purement française.

Sur les stocks des masques pendant la covid, sans refaire toute l'histoire, je rappelle que la destruction des masques avait été totalement programmée et était totalement connue de Santé publique France. Elle avait été décidée en 2013 et prévue pour 2015, donc bien avant que je n'arrive. Les masques périmés avaient toujours vocation à être détruits et la politique de destruction était classique à Santé publique France. Il n'y avait donc rien d'anormal.

En revanche, ce que l'on a subi de plein fouet, et cela rejoint complètement le thème de cette commission d'enquête, c'est que toute la stratégie mise en place par mes prédécesseurs en 2011 et 2013, notamment à la suite de la crise H1N1, marquée par beaucoup de critiques concernant les stocks trop importants – la plupart des rapports avec pointé du doigt la gabegie financière –, reposait sur la constitution, d'une part, de stocks tournants, c'est-à-dire régulièrement remis dans le circuit pour éviter les péremptions, ce que, d'un point de vue logistique, Santé publique France avait du mal à mettre en œuvre, d'autre part, de stocks tampons. De quoi s'agit-il ? Plutôt que d'avoir des milliards de produits de santé en stock, ce qui représente des entrepôts de type Amazon, il s'agit de faire des stocks pour un mois en attendant les commandes. Pour autant, ce que personne n'avait anticipé à l'époque, c'est que, même s'il y avait plusieurs sites de production de masques ou d'équipements de protection en Europe, les matières premières servant à fabriquer les masques étaient toutes fabriquées à Wuhan, dans la région de Hubei. Par conséquent, au moment où j'ai lancé mes premières commandes, le 24 janvier 2020, Wuhan venait d'être fermé par les Chinois et les matières premières n'ont pu être exportées. C'est exactement ce qui se passe avec la pénurie de médicaments : le principe actif est délocalisé dans une usine en Chine et le monde entier en paye le prix. Pour les masques, c'était pareil, sauf que personne n'était au courant et n'avait anticipé des besoins de stock bien supérieurs.

Par ailleurs, personne n'a vraiment tiré le fil jusqu'au bout de ce qu'il aurait fallu comme stock de masse pour tenir un mois, puisque, contrairement à ce que l'on dit, c'est non pas un milliard, mais quatre milliards de masques qui étaient nécessaires par semaine. En effet, il n'y avait jamais eu aucune recommandation au monde, jusqu'à ce que l'OMS change sa recommandation en juin 2020 et incite le port du masque en population générale. Tous les calculs avaient été faits pour stocker des masques pour les soignants et les malades.

En réalité, tous les problèmes se sont superposés et je ne reviendrai pas sur la complexité de cette crise qui est liée à deux facteurs : d'une part, il fallait des masques en population générale, d'autre part, la totalité des matières premières pour les produits de protection était produite dans la région de Hubei, qui allait être fermée parce que c'était le

l'épicentre d'une épidémie. On pouvait difficilement faire preuve de plus de malchance ! Si cette matière première avait été fabriquée en Thaïlande ou aux États-Unis, nous n'aurions pas eu ces problèmes de commandes. Reste que cela pointe exactement la difficulté que nous rencontrons aujourd'hui avec les pénuries de médicaments et la nécessité d'une souveraineté.

Malheureusement, nous avons tous la mémoire courte, pour les masques comme pour les pénuries de médicaments. On a relancé la production de masques en France pendant la crise de la covid mais, les prix de production étant élevés, progressivement, les hôpitaux ont arrêté d'acheter les masques auprès de producteurs français, lesquels ont fait faillite et, désormais, les masques sont fabriqués je ne sais où. Dans les solutions envisagées, il faut impérativement prendre en compte le facteur de souveraineté dans les critères d'achat de nos établissements : le prix ne peut pas être le critère principal dans le choix d'un prestataire pour les hôpitaux. Évidemment, cela nécessite des moyens financiers supplémentaires.

J'en viens à la transparence sur le prix des médicaments. Cela fait des années que je suis, par mes fonctions antérieures, en quelque sorte la garante de la qualité des soins et des prix des médicaments. En ce sens, cela fait des années que je suis un peu en bisbille avec l'industrie pharmaceutique et que je joue le rôle de la méchante. On ne peut pas me retirer le fait que j'ai toujours œuvré pour que les patients français soient bien soignés et que cela ne coûte pas des milliards d'euros à la sécurité sociale. J'estime avoir suffisamment d'arguments scientifiques pour être en mesure de contrer certaines façons de procéder des industriels qui m'ont heurtée dans tous les postes que j'ai occupés.

Lors d'une réunion du G7 au Japon, en tant que présidente de l'Institut national du cancer, j'ai adressé une note à François Hollande, alors Président de la République, pour le pousser à inscrire au G7 des ministres de la santé la question du prix des médicaments anticancéreux. L'immunothérapie avait un coût exorbitant pour la sécurité sociale et j'avais déjà la ferme conviction que la France à elle seule n'était pas capable de réguler ces prix et que, si nous voulions pouvoir soigner tous les malades, contrairement à ce que fait le Royaume-Uni, il fallait s'assurer que la sécurité sociale puisse en supporter le prix. J'avais donc convaincu François Hollande de soulever la question du prix des médicaments au G7. Je crois qu'il ne s'est rien passé.

Mon idée, c'est qu'il faut que l'on revienne sur le mode de fixation du prix des médicaments face aux industriels. Aujourd'hui, nous sommes dans une « échelle de perroquet » qui n'a plus de sens. Ainsi, à chaque fois qu'apparaît un médicament innovant, s'il apporte le moindre bénéfice thérapeutique par rapport à un médicament existant, l'industriel a le droit d'obtenir un prix supérieur aux médicaments de référence existants. Cette politique de fixation du prix date des années 1970 où l'on voulait promouvoir l'innovation et faire en sorte que les industriels investissent dans l'innovation et produisent des médicaments plus performants. Quarante ans après, l'innovation a été très importante et connaît une accélération, notamment en cancérologie : un médicament qui apporte trois mois de vie en plus représente l'équivalent de 100 000 dollars, contre 8 000 euros il y a dix ans. Cette échelle de perroquet fait qu'à chaque fois vous montez le prix, quel que soit le bénéfice médical.

Par ce système de fixation du prix et cette échelle de perroquet, qui sont dans la loi, le prix du bénéfice thérapeutique a été multiplié par dix entre les années 2000 et les années 2020. Cela conduit à des inégalités invraisemblables. En effet, l'innovation étant très importante en cancérologie, vous accordez au prix de la vie en cancérologie des sommes de la sécurité sociale faramineuses, ce qui n'est absolument pas le cas pour des patients diabétiques, puisque l'innovation dans ce domaine n'a pas été suffisante pour entraîner une telle

augmentation de l'échelle de prix. En conséquence, en termes d'efforts fournis par la collectivité, un an de vie gagné en cancérologie n'a rien à voir avec un an de vie gagné dans une autre pathologie.

C'est un problème à mes yeux et j'ai souvent dit aux associations de patients de se préoccuper de l'équité de ce que l'on dépense. À mon sens, tout cela nécessite impérativement que l'on revienne la politique de la fixation du prix vis-à-vis des industriels, mais, là encore, la France seule ne peut rien : c'est à l'échelon européen que l'on peut négocier des prix. Comme vous le savez, le corridor européen fait que les pays principaux – Allemagne, Italie, Espagne, France – sont tenus d'avoir des prix équivalents, même si les remises, qui sont discutées par derrière, peuvent varier. Reste que l'on est tenu par ce corridor européen et par le prix fixé par les Américains : on est donc pieds et poings liés. Aujourd'hui, les pays européens négocient des baisses de coût en négociant des remises commerciales qui ne sont pas transparentes.

La transparence du prix des médicaments est pour moi très politique. À mes yeux, c'est un slogan qui n'a absolument pas de valeur utile : ce n'est pas ainsi que l'on va régler le problème. En prônant la transparence, on risque de se priver du seul moyen que l'on a de réduire les coûts, à savoir les remises négociées en marge de la fixation du prix. Par conséquent, plus on est transparent, plus on se lie les poings pour négocier avec les industriels afin que la sécurité sociale ne dépense pas des fortunes. La transparence concerne le prix facial, mais elle concerne également la négociation : vous vous retrouverez donc en difficulté par rapport aux autres pays européens et risquez de ne plus pouvoir négocier avec les industriels.

Je voyais bien l'objectif de la transparence, mais, en tant que ministre, je considérais qu'il ne servait pas mon souhait qui était de réduire les coûts au maximum. À mon sens, c'est un slogan politique, comme la fin des brevets, etc. J'ai toujours cherché l'efficacité plus que la politique, ce qui est principe probablement l'un de mes défauts : si j'avais fait plus de politique, je m'en serais sans doute mieux portée. Voilà pourquoi je n'ai pas embrayé sur ces questions de transparence et ai toujours considéré qu'il fallait avoir une politique de négociation du prix à l'échelle européenne : c'est la seule échelle où nous sommes capables d'avoir un bras de fer avec les industriels, sinon nous sommes trop faibles.

Les laboratoires obtiennent beaucoup de financements publics, ne serait-ce que le crédit impôt recherche, puis tout ce que l'on met aujourd'hui dans la recherche fondamentale. En effet, aujourd'hui, l'industrie pharmaceutique investit relativement peu dans la R&D : elle rachète des biotechs ; or celles-ci sont issues de la recherche fondamentale. Je pense que l'on pourrait demander un peu plus de retour sur investissement.

Enfin, sur l'Ageps, je n'ai pas d'idée, parce que je n'ai pas suivi dernièrement le financement de la pharmacie centrale des hôpitaux.

M. Alain Milon. – Madame la ministre, je vous remercie de l'ensemble des informations que vous venez de nous fournir.

Je voudrais vous rejoindre sur l'Europe. En effet, on ne peut pas faire autrement que travailler à l'échelle de l'Union européenne pour obtenir sur les prix, mais également sur l'analyse des nouveaux médicaments. Est-il utile que l'Agence européenne des médicaments donne son avis sur un nouveau médicament et qu'ensuite l'ANSM puis la HAS redonnent le même avis avant que l'on puisse libérer le médicament au niveau de sa production et de sa vente sur le territoire national ?

Je vous rejoins aussi sur le Conseil de l'Europe. J'ai été désigné par le président du Sénat membre titulaire de la Délégation française à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et je n'avais jamais entendu parler de cette instance. Madame la présidente, madame la rapporteure, il serait intéressant que l'on puisse la consulter.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – C'est prévu !

M. Alain Milon. – Pour ce qui est des médicaments innovants, certes, ils coûtent très cher, mais, s'ils apportent trois mois de vie de plus aux cancéreux actuels, n'apporteront-ils pas trois ou quatre années de plus aux cancéreux futurs ? Une telle question n'est pas inutile.

Je souhaite éclaircir des propos précédemment tenus, sujets à une mauvaise interprétation, sur les stocks de masques. La commission d'enquête du Sénat sur le virus H1N1 n'avait pas reproché à la ministre d'alors d'avoir trop dépensé ; au contraire, elle avait préconisé que l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Éprus) constitue des réserves en masques et en médicaments tels que le Tamiflu pour faire face aux crises sanitaires. Malheureusement, avant votre prise de fonction, l'Éprus, l'Institut de veille sanitaire (INVS) et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) ont été remplacés par Santé publique France. Nous, les parlementaires, comme vous en tant que ministre, avons perdu l'accès à ce qui se passait au sein de ces anciennes structures, ce qui pose un réel problème pour la gestion des stocks.

Ma question est donc la suivante : plutôt que d'aborder les pénuries de médicaments qui ont concerné, cette année, en particulier, le paracétamol et les antibiotiques, ne serait-il pas préférable d'adopter une approche de réduction de leur utilisation, en prêtant attention à la résistance aux antibiotiques et en instaurant une obligation du port du masque lors des périodes épidémiques ?

Lors du confinement, nous avons observé une diminution significative, voire une quasi-disparition, de la grippe et de la bronchiolite ; cependant, dès l'abandon du port du masque et du lavage des mains, ces maladies ont considérablement progressé. Ne serait-il donc pas préférable de rendre obligatoires le port du masque et le lavage des mains, notamment dans les transports en commun, pour éviter une pénurie d'antibiotiques et de paracétamol ?

Mme Laurence Harribey. – Curieusement, la transparence semble augmenter lorsque l'on quitte ses fonctions ! J'aimerais revenir sur un point concernant la question européenne et l'importance des négociations au sein de l'Union. Tout d'abord, la fixation des prix des médicaments relève de la compétence des États, et non de l'Union européenne. Seriez-vous en faveur d'une modification de cette compétence ?

Ensuite, vous soulignez la nécessité de négocier au niveau européen, tout en exprimant des doutes sur la transparence. Vous semblez suggérer que trop de transparence pourrait entraver une politique de rabais. Il y a là une contradiction : comment peut-on envisager d'instaurer un rapport de force au niveau européen pour obtenir des prix avantageux, et ensuite mettre en place une politique de rabais ?

Mme Corinne Imbert. – Vous avez mentionné la complexité de la chaîne du médicament, depuis sa fabrication jusqu'à sa distribution. Pourtant, il me semble que la traçabilité des médicaments, au moins lorsque ceux-ci arrivent dans les officines en France,

est bien organisée et efficace, en particulier avec la mise en œuvre de la sérialisation. Avez-vous identifié des failles dans cette chaîne, ou constatez-vous, comme moi, que celle-ci fonctionne correctement, sans trafic important de faux médicaments en France ?

Pour revenir au sujet du prix, durant votre mandat en tant que ministre de la santé, avez-vous eu l'occasion de demander directement à un de vos homologues dans un autre pays de l'Union européenne combien il payait pour tel ou tel médicament ? Je ne suggère pas de tout révéler sur les remises, mais simplement d'avoir une discussion pour obtenir un éclairage sur ce sujet.

Pour finir, une question un peu taquine : si vous étiez à nouveau nommée ministre de la santé, pensez-vous que vous auriez le dernier mot sur Bercy en ce qui concerne le prix des médicaments dits matures ? Je suis d'accord avec vous sur l'importance de ces médicaments, mais nous avons constamment baissé leurs prix et il me semble qu'il est temps de les réévaluer. Actuellement, ce sont souvent les médicaments à bas prix qui nous font défaut. Selon vous, seriez-vous alors en mesure de convaincre le ministre du budget ?

Mme Emilienne Poumirol. – J'ai bien entendu dans votre présentation que vous avez consacré une part significative de votre temps à vous battre contre les Big Pharma. J'aimerais vous poser une question spécifique sur le Zolgensma, la thérapie génique de l'amyotrophie spinale. L'hôpital Necker a identifié la mutation génétique responsable de cette maladie en 1995 ; la recherche a été menée au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et financée par le Téléthon, et a abouti à la création d'un médicament. Par la suite, la petite entreprise qui a développé ce médicament a été rachetée par Novartis, qui a fixé le prix du traitement à deux millions d'euros. Vous l'avez souligné, comment la sécurité sociale peut-elle supporter de tels coûts ? Qu'avez-vous fait pour lutter contre un tel prix ? Vous avez mentionné l'importance de l'Europe dans cette lutte. Avez-vous pu discuter de ce médicament en particulier ou d'autres dont les prix deviennent exorbitants, avec les acteurs de l'industrie pharmaceutique au niveau européen ? Comment gérer cette dérive en termes de coût, qui s'apparente à un détournement d'argent public, au vu de l'importance de l'investissement de la recherche publique, dans ce cas précis ?

Mme Sonia de la Provôté, présidente. – J'en profite pour soulever l'importance du pilotage, un terme qui est souvent revenu lors de nos auditions, en particulier en ce qui concerne la pénurie de médicaments. Cette question nous renvoie aux enjeux de l'arbitrage budgétaire par rapport à l'arbitrage sanitaire. Nous sommes en effet confrontés à une multitude d'acteurs, dans une forme de « comitologie » typiquement française. Peut-être devrions-nous envisager une meilleure organisation, ou au moins une organisation qui permette une gouvernance politique au sens sanitaire du terme, et non systématiquement dans une optique budgétaire. Il s'agit bien de soigner les personnes dans les meilleures conditions possible ; dans cette perspective, l'équilibre financier de la sécurité sociale, bien que crucial, tant il garantit l'accès aux soins pour tous, ne devrait pas être le seul horizon de ce que nous consacrons à l'enveloppe budgétaire du médicament.

Mme Agnès Buzyn. – J'ai évoqué le prix européen ; le problème est que le prix est initialement fixé aux États-Unis : les Big Pharma commencent généralement par demander l'autorisation de mise sur le marché (AMM) à la *Food and Drug Administration* (FDA) américaine. Une fois l'autorisation accordée, le produit peut être commercialisé. Pour autant, les États-Unis n'ont pas l'équivalent de notre Haute Autorité de santé (HAS) ou du *National Institute for Health and Care Excellence* (Nice) britannique, ils ne pratiquent pas de *Health Technology Assessment* par le biais d'une agence d'évaluation. Le prix est donc directement

négocié entre les assureurs américains et les grandes entreprises pharmaceutiques. Les assureurs ne sont généralement pas préoccupés par les prix élevés, car ils peuvent augmenter les primes demandées aux assurés. Ainsi, le prix initial américain est souvent très élevé, car le médicament n'a pas été évalué sur des critères scientifiques ou sur sa valeur ajoutée, avec le souci de l'amélioration du service médical rendu (ASMR), un concept qui n'existe pas là-bas. Il résulte simplement d'une négociation avec des assureurs à laquelle s'ajoute le coût des publicités, omniprésentes dans le secteur.

Par conséquent, lorsque les grandes entreprises pharmaceutiques demandent une AMM européenne, généralement six mois ou un an plus tard, nous nous retrouvons avec un médicament dont le prix de départ est très élevé. Ce corridor américain-européen nous enferme un peu. Les Européens doivent donc se mobiliser pour changer ce paradigme insoutenable. Le marché français n'est pas le marché américain : ici, tous les patients ont accès aux médicaments, nous offrons donc 100 % de pénétration. Très peu de pays peuvent en dire autant. Nous devons donc promouvoir notre système de sécurité sociale et, de ce fait, être capables de négocier les prix indépendamment des prix de départ américains.

La question de la moindre utilisation des médicaments est cruciale ! Nous en consommons beaucoup trop, notamment des antibiotiques, à un niveau quatre fois supérieur aux pays nordiques. Je doute pourtant que nous soyons plus susceptibles de développer des infections urinaires ou des angines. En réalité, notre facilité de prescription des antibiotiques est stupéfiante : nous sommes le quatrième pays le plus prescripteur d'Europe, après la Grèce, la Roumanie et la Bulgarie. Les patients ont souvent l'impression d'être mieux soignés si on leur prescrit des antibiotiques pour une angine virale. Il y a donc une demande sociétale, une facilité des médecins et des habitudes bien ancrées.

Concernant le port du masque, je préfère laisser le Sénat légiférer à ce sujet. Cependant, il est certain qu'une hygiène des mains plus rigoureuse diminuerait le nombre de gastro-entérites. Avant la crise du covid-19, la direction générale de la santé (DGS) avait mené deux essais de port du masque en population générale durant les épidémies de grippe en 2018 et 2019 afin de déterminer si les gens adopteraient cette pratique. Ces tentatives, menées par les agences régionales de santé (ARS) et financées par la direction générale de la santé (DGS), prenaient la forme de prescription de masques aux malades par les médecins généralistes. Elles se sont soldées par des échecs complets, dont il est ressorti que les Français ne voulaient pas porter de masques et que les médecins ne voulaient pas les prescrire. L'objectif initial de la DGS était de réduire l'impact des maladies infectieuses par le port du masque en période épidémique, mais cela n'a pas fonctionné. La crise du covid-19 a changé la donne, prouvant ainsi notre capacité d'adaptation.

M. Alain Milon. – Il faudrait le rendre obligatoire !

Mme Agnès Buzyn. – Votre interrogation sur la possible incohérence entre transparence et rabais est pertinente. Toutefois, l'idée que je souhaitais avancer est que la transparence ne peut être efficace que si elle est adoptée de manière collective. Si la France est transparente, mais que l'Allemagne ne l'est pas, notre capacité à négocier est compromise. Par conséquent, si nous devons opter pour la transparence, celle-ci doit être adoptée simultanément par tous.

En ce qui concerne le prix du médicament et son éventuelle régulation au niveau européen, en tant que fervente Européenne, je pense que l'échelon européen est désormais le seul valide sur de nombreux sujets, y compris en matière de santé. Cela pourrait concerner

l'évaluation des médicaments, voire la négociation de leurs prix. Pour autant, nos marchés sont très différents, il est difficile de comparer le marché français au marché polonais, par exemple. Toutefois, nous devenons un petit pays, face à des marchés émergents comme l'Indonésie ou le Brésil, qui comptent chacun 300 millions d'habitants qui se soignent, et nous devons pouvoir négocier. Il me semble donc nécessaire de repenser les compétences européennes en matière de santé, qui sont actuellement très limitées.

S'agissant de la question de Mme Imbert sur la tentation de demander à mes homologues européens le prix des médicaments, la réalité est que dans la plupart des pays, l'équivalent du *Health Technology Assessment* (HTA), soit l'évaluation de l'intérêt d'un médicament par rapport à l'existant, se fait au niveau régional ; c'est le cas en Italie, en Espagne ou en Suisse, par exemple. Je ne suis donc même pas certaine que mes homologues européens connaissent le prix des médicaments dans leurs régions respectives. Dans certains cas, l'accès à certains médicaments peut varier d'une région à l'autre.

Mme Laurence Harribey. – C'est fou !

Mme Agnès Buzyn. – Une remise à plat générale semble nécessaire. Comment une région peut-elle évaluer correctement la qualité d'un médicament ? Considérant le travail méticuleux effectué par la Haute Autorité de santé (HAS) en France, je doute que des bureaux régionaux, généralement composés de quelques personnes, disposent des ressources nécessaires pour évaluer de manière adéquate la valeur ajoutée d'un médicament dans une stratégie thérapeutique. Il me semble que cela représente une faiblesse face à l'industrie pharmaceutique, mais la France n'est pas la moins bien lotie en la matière.

La question de la traçabilité des médicaments est essentielle et a été prise en compte durant mon mandat de ministre grâce à la mise en place de la sérialisation. Ce système a considérablement amélioré la sécurité du circuit des médicaments, offrant une protection inédite à nos concitoyens. Pour autant, après trois années passées hors de ces fonctions, il m'est difficile de me faire une idée sur ces sujets, alors que je n'ai plus du tout accès aux informations.

Concernant votre question sur ma capacité à influencer Bercy si j'étais à nouveau nommée ministre, j'aimerais vous apporter deux réflexions : premièrement, je n'ai plus peur de grand-chose, ma capacité d'action serait décuplée par rapport à ce que j'étais il y a trois ans. Deuxièmement, Bercy n'a pas le dernier mot lorsqu'il s'agit de médicaments, il serait trompeur de laisser penser aux Français qu'un arbitrage financier entraverait l'accès aux soins. Jamais je n'ai vu un patient français se voir refuser l'accès à un médicament efficace pour des raisons de coût. Des méthodes existent d'ailleurs pour obtenir rapidement un médicament en anticipant la fixation de son prix, j'y reviendrai. J'en veux pour preuve, précisément, la question du coût des thérapies géniques, comme celle de l'amyotrophie spinale, évalué à deux millions d'euros. Il est évident que les patients qui en ont besoin doivent y avoir accès et ils l'obtiendront. J'ai moi-même facilité l'accès à des traitements innovants disponibles uniquement aux États-Unis pour des enfants atteints de cancer : le ministère a envoyé ces enfants aux États-Unis aux frais de la sécurité sociale, afin qu'ils puissent bénéficier de ces soins indispensables.

Notre système de santé offre un accès exceptionnel aux soins à ses citoyens, dans lequel les enjeux sanitaires priment toujours sur les considérations budgétaires. Il convient de comparer cela avec la situation dans d'autres pays, comme au Royaume-Uni, où l'accès aux médicaments peut être limité en raison de leur coût par année de vie gagnée. Cette approche a

conduit certains patients britanniques à venir en France pour acheter des médicaments qu'ils ne pouvaient obtenir dans leur propre pays. Il s'agissait pourtant de molécules que je prescrivais, quant à moi, tous les jours en consultation, sans même me poser la question. Je peux donc affirmer que le sanitaire l'emporte toujours sur le budgétaire, et heureusement. Cela a été particulièrement démontré lors de la pandémie de covid-19, au vu des dépenses engagées pour la gestion de la crise.

Mme Sonia de la Provôté, présidente. – Certes, mais nous étions confrontés à une situation de crise, précisément. Pour autant, il est indéniable que le budget alloué aux médicaments dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ne correspond pas à l'évolution des besoins. C'est un fait, qui dénote un certain arbitrage budgétaire. De plus, nous avons constaté une baisse drastique et itérative du prix de certains médicaments matures, dont l'intérêt thérapeutique est non seulement avéré, mais inégalé. C'est une question qui mérite réflexion.

Mme Agnès Buzyn. – À mon sens, notre politique du prix du médicament est trop macro : on fixe un plafond de pourcentage d'augmentation, qui correspond approximativement au pourcentage de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), soit 2,3 %. En suivant cette approche, nous regroupons des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur et d'autres, franchement, de moindre intérêt, mais qui sont tout de même remboursés à hauteur de 15 % ou 30 %. Nous devrions être plus discriminants. Pour renégocier les prix des médicaments plus anciens afin que ceux-ci demeurent efficaces et accessibles, nous devons en outre mettre un terme à cette échelle de perroquet concernant l'innovation : celle-ci n'a pas de prix, jusqu'au moment où elle devient inabordable ! Nous devons revenir à une négociation indépendante de l'ASMR et qui prenne en compte l'intérêt intrinsèque du médicament, et pas seulement sa valeur ajoutée par rapport à l'existant, qui conduit toujours à une augmentation du prix. Il serait ainsi intéressant de comparer le coût d'une année de vie gagnée dans différentes pathologies, afin de mettre en lumière l'indécence des prix de certains médicaments. C'est pourquoi je ne suis pas favorable à une augmentation globale de l'enveloppe budgétaire dédiée aux médicaments en France pour éviter les pénuries : cela reviendrait à entrer dans un cercle vicieux, car les industriels provoqueraient de telles situations pour obtenir des prix plus élevés.

Pour conclure, parlons des médicaments développés par l'Association française contre les myopathies (AFM-Téléthon). Il s'agit d'un modèle très particulier concernant des pathologies orphelines sur lesquelles les Big Pharma travaillent peu. La plupart des innovations découlent de la recherche fondamentale, dans laquelle l'État investit massivement ; les brevets issus de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ou du CNRS sont ensuite licenciés à l'AFM-Téléthon, laquelle aide à la constitution de biotechs ; ces dernières sont finalement rachetées au prix fort par des Big Pharma qui fixent les prix sans tenir compte des investissements initiaux. J'encourage dès lors l'AFM-Téléthon à négocier, lors de la vente des biotechs, un prix préférentiel des thérapies pour la France, qui a largement contribué à leur développement.

J'estime qu'il est nécessaire d'avoir un pilotage dédié, car le secteur est très technique et très peu de personnes maîtrisent l'ensemble de la chaîne et sont capables de négocier en scientifique avec les industriels sur leurs stratégies cachées, comme celles concernant les niches thérapeutiques, qui sont bien illustrées dans le livre que vous avez cité. Si l'on devait agir, il faudrait créer une délégation interministérielle ou une structure similaire susceptible d'embrasser les aspects industriels, réglementaires et scientifiques, avec le soutien

du ministère de la recherche. Le ministère de la santé semble, à mon sens, un peu faible pour cette tâche.

Pour conclure, s'agissant de l'accès précoce aux médicaments, une mesure que je n'ai pas particulièrement soutenue lors de sa mise en place, il est certes bénéfique pour les patients, car il permet de rendre les médicaments disponibles avant leur évaluation par la Haute Autorité de santé (HAS). Cependant, les Allemands nous avaient avertis à partir de leur expérience : les industriels fixant le prix initial, l'espace de négociation devenait presque nul une fois que le médicament avait été évalué. Les industriels menaçaient de stopper la commercialisation si le prix était trop bas, et puisque les médicaments étaient déjà utilisés depuis un an, que les médecins les prescrivaient, que les patients étaient traités, il était impossible de négocier. Les Allemands nous disaient donc : « surtout, ne faites pas cela ! ». En voyant l'accès précoce mis en place en France, où les industriels fixent le prix, j'ai craint que nous nous retrouvions dans une situation similaire. Bien que je sois favorable, évidemment, à un accès le plus rapide possible aux médicaments en France, le cadre global doit, selon moi, être plus réglementé.

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

La réunion est close à 14 h 55.

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de MM. Laurent Bendavid, président, et Emmanuel Déchin, délégué général, de la chambre syndicale de la répartition pharmaceutique (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Jean-Marc Aubert, président de IQVIA France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 30.

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

Mardi 9 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Construction - Audition

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec une table ronde sur la construction.

La fédération française du bâtiment (FFB) est représentée par son vice-président M. Franck Perraud, également président du conseil des professions de la FFB, accompagné par M. Éric Durand, directeur des affaires techniques. Constituée de fédérations territoriales et de chambres syndicales, la FFB défend ses 50 000 entreprises adhérentes - dont 70 % d'entreprises artisanales -, qui représentent les deux tiers de la production annuelle du secteur.

La confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) est représentée par M. Jean-Christophe Repon, son président, et M. Henry Halna du Fretay, secrétaire général. La Capeb est une organisation patronale représentant l'ensemble du secteur du bâtiment, mais qui défend particulièrement les intérêts des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME). Elle fait partie des quatre confédérations composant l'Union des entreprises de proximité (U2P).

Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) est représenté par son président, M. Christophe Caresche. Créé en 2015, le CSCEE est placé sous l'autorité du ministre de la ville et du logement. Il a pour mission de conseiller les pouvoirs publics dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques relatives à la construction et dans l'adaptation des règles relatives à la construction aux objectifs de développement durable.

Messieurs, dans vos fonctions respectives, vous intervenez aussi bien sur des sujets concernant des constructions neuves que des interventions de rénovation énergétique. Bien que la construction neuve ne soit pas dans le champ de notre commission d'enquête, elle joue un rôle très important à long terme dans la performance énergétique globale des bâtiments et dans l'atteinte des objectifs de neutralité en 2050. Par ailleurs, que ce soit en termes de technologies, de matériaux, de filières, de formations et d'entreprises, les deux sujets sont intimement liés. Beaucoup d'entreprises font les deux.

Pour répondre au besoin de logement, la construction neuve conserve toute sa place à côté de la rénovation. À ce titre, il nous serait utile d'avoir votre retour d'expérience sur la mise en œuvre progressive de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) et votre position sur les discussions en cours à Bruxelles sur la future directive sur la performance énergétique des bâtiments.

Concernant la rénovation énergétique, qui est notre cœur de sujet, nous aimerions connaître votre position sur les dispositifs d'incitation mis en place par la puissance publique

– MaPrimeRénov’ et les certificats d’économies d’énergie (C2E) – et d’accompagnement - France Rénov’ et MonAccompagnateurRénov’. Quel a été l’impact de cette politique, tant en termes d’offre que de demande, sur le secteur du bâtiment ?

Enfin, nous avons conscience que la mise en place d’une nouvelle réglementation et l’atteinte d’objectifs de rénovation globale nécessitent une formation du secteur : quels besoins identifiez-vous ? Comment transformer la contrainte et l’objectif de décarbonation et de sobriété énergétique en opportunité économique et industrielle pour la filière du bâtiment et pour l’emploi ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions, je vous informe que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu’un compte rendu sera publié.

Je rappelle qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d’emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d’amende.

Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, MM. Jean-Christophe Repon, Henry Halna du Fretay, Christophe Caresche, Franck Perraud et Éric Durand prêtent serment.

M. Christophe Caresche, président du Conseil supérieur de la construction et de l’efficacité énergétique. – Je dirai quelques mots d’introduction sur l’ensemble du dispositif mis en œuvre dans le cadre de la transition écologique.

L’activité réglementaire dans le domaine de la construction a été très intense au cours des trois dernières années. Je pense en premier lieu à la réglementation structurante que constitue la RE2020, mais également à la filière à responsabilité élargie des producteurs (REP) déchets dont l’impact sera également très important pour le secteur. Il y a aussi d’autres réglementations, mais ces deux-là sont les plus importantes.

En matière de rénovation énergétique, une architecture a été bâtie avec, au premier plan, le diagnostic de performance énergétique (DPE), mais aussi les accompagnateurs et l’ensemble du dispositif MaPrimeRénov’.

Ce socle réglementaire a été mis en place à la faveur d’une activité réglementaire extrêmement intense : au cours des dernières années, le CSCEE a rendu une trentaine d’avis chaque année ; c’est tout à fait considérable. C’est aussi paradoxal : alors que nous sommes garants de la simplification énergétique, l’activité réglementaire n’a jamais été aussi élevée. Ce socle réglementaire a donc été mis en place dans un temps extrêmement contraint.

Les débats ont été très importants. Je salue à cet égard le travail remarquable réalisé par les fonctionnaires de la direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP), même si le CSCEE a émis un certain nombre de réserves sur certains dispositifs.

Le sujet, maintenant, c’est la mise en œuvre de ce dispositif réglementaire, qui suscite des inquiétudes et des interrogations que les organisations exprimeront beaucoup

mieux que moi. Les pouvoirs publics doivent faire en sorte que ce dispositif réglementaire performant soit désormais mis en œuvre.

M. Franck Perraud, président de la fédération française du bâtiment. – En matière de réglementation de la construction neuve, la RE2020 a constitué un grand changement : pour la première fois, on prend en compte la dimension carbone dans l'acte de construire, alors que jusqu'alors nous n'avions qu'une réglementation thermique. Cette réglementation nouvelle a été assez vite assimilée : les produits biosourcés sont de plus en plus présents. Nous observons une montée en compétences au sein de nos entreprises, sur le suivi, la gestion des interfaces, les nouveaux matériaux, et nous apprenons à travailler ensemble. Cela a constitué la grande révolution sur le neuf.

On ne rappelle pas assez que la RE2020 prévoit une clause de revoyure tous les trois ans, afin d'évaluer notre capacité à atteindre les objectifs, ce qui est très important.

En matière de rénovation énergétique, les mesures que vous avez évoquées - MaPrimeRénov', les C2E, etc. – ont pour objectif de massifier les rénovations, essentiellement en direction des passoires thermiques.

Premier constat : nous sommes au rendez-vous, mais pas à la hauteur, avec environ 70 000 rénovations lourdes, pour un objectif de 700 000.

Deuxième constat : MaPrimeRénov' a été orientée vers les ménages les plus modestes, voire modestes, alors que le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) bénéficiait à des foyers aisés *via* la défiscalisation.

On constate aussi des différences, avec des coups de pouce assez forts sur l'isolation des combles ; le CITE pour les fenêtres ; avant que l'on revienne dessus... Les entreprises du bâtiment ont besoin d'un peu de visibilité sur les aides.

Nos entreprises ont dû suivre des formations pour devenir RGE (reconnu garant de l'environnement), mais je reviendrai plus tard sur la mise en place de ce RGE et son contrôle.

Enfin, nous assistons à l'irruption d'écodélinquants, avec l'arrivée d'acteurs qui ne sont pas des entreprises du bâtiment.

M. Jean-Christophe Repon, président de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment. – La Capeb représente l'artisanat du bâtiment et ses 62 000 adhérents.

Avec MaPrimeRénov', un signal important a été envoyé aux particuliers. Mais je rejoins la FFB : le CITE permettait d'attirer d'autres ménages dans la démarche, grâce la défiscalisation. L'effet est donc contrasté : avant la hausse des prix de l'énergie, la question des économies d'énergie pures n'avait pas encore été intégrée à la réflexion des ménages.

Tout ce qui est sorti de la RE2020 est plutôt positif, mais elle a plus complexifié que simplifié, en dépit de ses objectifs louables. La décarbonation est également un sujet à traiter. D'importantes strates ont donc été ajoutées et le coût des chantiers a augmenté en conséquence.

Les médias nous parlent de la crise du logement, mais avec la hausse des prix de l'énergie et des matériaux depuis plus d'un an – 26 % d'augmentation pour les matériaux –, la contrainte supplémentaire en matière de transition écologique a fait augmenter la facture globale et a conduit les ménages à revoir leurs investissements. C'est un frein à l'investissement et au crédit.

On ne peut que louer l'effort réalisé par le secteur du bâtiment sur la transition écologique : nous devons y participer, avec de l'innovation et des prises en charge. Mais la facture pour le client final n'a cessé d'augmenter plus depuis deux ans, avec un effet boomerang sur la crise du logement.

MaPrimeRénov' n'est pas encore une réussite. Il faudrait plus de moyens pour la dynamiser et simplifier définitivement le marché afin que les entreprises soient plus nombreuses à entrer dans la démarche.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci pour ces premières explications.

La RE2020 est le changement le plus important depuis la réglementation thermique 2012 (RT2012). Elle a modifié la façon d'appréhender la construction, avec les matériaux biosourcés, mais elle est axée sur le neuf, alors que l'objet de notre commission d'enquête porte sur la rénovation.

Comment la RE2020 a-t-elle modifié les pratiques, sur les formations, les matériaux, etc. ? Ces modifications se retrouvent-elles sur les chantiers de rénovation ? Je pense aussi au confort thermique d'été, peu pris en compte dans les analyses, notamment dans le DPE – qui n'en tient presque pas compte –, et les chantiers.

De nouvelles filières se mettent en place. Comment pourrez-vous les intégrer ?

Compte tenu de l'objectif de 700 000 rénovations globales annuelles, comment envisagez-vous d'absorber ce nouveau marché ? Il y a certes la question financière, mais aussi celle de la réalisation technique, avec le sujet de la main-d'œuvre. Comment les dispositifs vont-ils monter en charge pour absorber ces chantiers ?

MonAccompagnateurRénov' en est à ses débuts. Quelle vision en avez-vous ? Comment s'intègre-t-il dans la chaîne ? Son pendant, MonAccompagnateurPro, pourrait être une solution envisageable pour assister au mieux les artisans et les petites entreprises.

Enfin, nous nous apercevons au fil des auditions que de nombreuses entreprises – souvent des entreprises compétentes, qui, ayant leur propre réseau, ne voient pas l'intérêt de ce label – se détournent du RGE. Que pensez-vous de cette qualification ? Une formation de départ plus aboutie serait-elle suffisante pour s'y substituer, comme cela se fait à l'étranger ? Comment faire en sorte que des entreprises qualifiées se positionnent sur ce type de chantiers, notamment de rénovation ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Pouvez-vous nous indiquer la part du marché de la rénovation dans vos secteurs d'activité ? Ce marché est-il en forte progression ?

M. Christophe Caresche. – La RE2020 est plus qu'une évolution ; c'est presque une révolution ! Cela étant, s'agissant d'une réglementation évolutive, elle se mettra en place en dix ans : le seuil de 2022 a surtout concerné la construction de maisons individuelles, le

prochain seuil, en 2025, commencera à impacter fortement la construction de logements collectifs, il sera suivi par deux seuils, en 2028 et 2031.

Cette réglementation est très exigeante, notamment parce qu'elle intègre la dimension carbone à tous les stades d'évolution du bâtiment, de la construction à la fin de vie. On prend donc en compte le stade de la construction, qui représente à lui seul au moins 50 % des émissions de carbone d'un bâtiment. C'est là un point très novateur.

En outre, cette intégration se fait avec une méthodologie propre à la France, qui a été débattue et contestée, mais que je trouve plutôt intéressante : l'analyse de cycle de vie (ACV) dynamique. Selon cette méthode, on privilégie dans l'analyse du cycle de vie les matériaux émettant leur carbone en fin de vie. De ce fait, la RE2020 favorise très nettement les matériaux biosourcés et le bois, et on peut penser que, en 2031, plus une maison ne sera construite en béton et, pour le logement collectif, on passera probablement d'une part du bois de 7 % à 40 % ou 50 %, voire plus.

Pour l'heure, je constate que les permis sont déposés et que commencent à apparaître des constructions respectant le seuil de 2025. La filière semble donc s'approprier assez positivement le dispositif.

Comme indiqué, le CSCEE a été chargé du suivi de la RE2020, avec des rendez-vous d'étape avant chaque passage de seuil. Le prochain est prévu pour 2025 : sur le fondement des données recueillies par la DHUP, nous verrons comment faire évoluer la réglementation – j'insiste, celle-ci peut évoluer à la baisse ou à la hausse.

Sur le plan économique, la RE2020 implique certes un surcoût, mais, alors que la DHUP avait évalué celui-ci à 4 % d'emblée et à 10 % à la fin de la mise en œuvre, l'Union nationale des économistes de la construction (Untec) vient de sortir une étude plus optimiste, estimant l'impact dans une fourchette comprise entre 0 % et 4 %.

Dernier point, très important, la RE2020 est territorialisée, comme le diagnostic de performance énergétique, le DPE, avec 8 secteurs géographiques pour l'une comme l'autre. Les deux réglementations sont voisines, reposant sur la même méthodologie de calcul. S'il n'y a que peu de prise en compte du confort d'été dans le DPE – prise en compte qui est effective dans la RE2020 – il y a une prise en compte géographique et climatique.

M. Franck Perraud. – En 2022, la part de la rénovation énergétique, tous types de bâtiments confondus, a atteint 14 % de l'activité du secteur du bâtiment, soit 23,5 milliards d'euros. La part se réduit à 10 % pour le logement. L'activité de rénovation énergétique a progressé de 1,9 % en volume, soit une progression de 1,8 % pour le logement et de 2,4 % pour le non résidentiel. Malheureusement, les premiers trimestres de l'année 2023 laissent apparaître une hausse plus faible de 1,3 %.

Le confort d'été est certes pris en compte dans la RE2020 pour les bâtiments neufs, mais ce n'est pas forcément le cas dans la rénovation. Il faut travailler sur ce sujet, car, comme l'ont démontré, notamment, des expérimentations réalisées dans des écoles, c'est une vraie solution.

S'agissant du RGE, les entreprises sont bien prêtes à répondre à ce nouveau marché, surtout avec la crise du logement qui s'annonce et les 100 000 emplois que, d'après nos estimations, nous allons perdre dans les deux ans à venir. Il y a, en effet, une nette baisse

des déclarations de permis de construire, les particuliers n'ayant plus les moyens de contractualiser des prêts. S'ajoutent à cela l'accroissement du coût des constructions dû à la RE2020 ainsi que l'envolée des prix des matériaux, cette dernière étant liée autant aux pénuries à l'échelle internationale qu'au reflet, dans les tarifs, de l'engagement massif de nos industriels dans la décarbonation de leur production, notamment pour le béton et l'acier.

La RE2020 a favorisé une prise de conscience – et nous sommes actifs en tant que présidents du conseil des professions – sur la nécessité pour les entreprises du bâtiment de moins travailler en silo et de s'adapter à de nouveaux supports, tant dans le neuf que dans la rénovation.

Par ailleurs, nous regrettons que l'on n'ait pas laissé le choix aux entreprises du secteur du bâtiment d'accomplir la mission MonAccompagnateurRénov'. Celles-ci savent mieux que quiconque ce qu'il convient de faire. Dont acte ! Pour autant, nous nous inquiétons de la capacité à disposer d'un nombre suffisant de rénovateurs énergétiques et rappelons que, dans le cas d'une rénovation avec architecte, par exemple, il n'est pas forcément utile d'ajouter une couche supplémentaire d'intervention, en outre coûteuse en argent.

La RE2020 a effectivement provoqué un séisme assez fort : nous avons travaillé sur l'expérimentation du dispositif E+C-, qui n'intégrait pas la méthode dynamique précédemment évoquée, et, du jour au lendemain, on nous a imposé une nouvelle réglementation. Il nous a donc fallu le temps de l'assimiler, ce qui est désormais chose faite.

Je reviens un instant sur le RGE. Pour nous, le principal problème dans ce domaine est de savoir comment lutter efficacement contre la fraude. On parle beaucoup de malfaçons, mais celles-ci sont le fait, non pas de nos entreprises vertueuses, mais de structures tout à fait nouvelles dans le secteur, qui travaillent beaucoup par marketing direct, ce que nous ne savons pas faire ou faisons mal. La baisse constatée en matière de RGE est plus liée, comme je l'indiquais en introduction, aux primes coups de pouce données. Il y a plus de 500 000 salariés dans les entreprises RGE, nous sommes bien tous en train d'orienter nos entreprises vers la rénovation : s'il y a un marché et des fonds disponibles, nous serons en mesure de répondre à la demande.

M. Éric Durand, directeur des affaires techniques de la Fédération française du bâtiment. – Les aides ont été ciblées sur les ménages modestes et très modestes. Or, en province, un foyer de 2 personnes n'est plus considéré comme modeste à partir de 31 000 euros de revenus ; il est même aisé au-delà d'un seuil de 43 000 euros. De nombreux ménages ont donc été exclus des dispositifs d'aides et, de ce fait, les entreprises habituées à travailler avec eux n'ont plus besoin du RGE.

M. Jean-Christophe Repon. – Au niveau des entreprises artisanales du bâtiment, la part de la rénovation représente 60 % à 70 % de l'activité.

Par ailleurs, tel que le dispositif du RGE a été conçu, l'entreprise a une qualification, indépendamment du nombre de ses salariés. Autrement dit, la contrainte est la même pour une TPE que pour une entreprise de 500 personnes, ce qui nous pose tout de même problème. Nous ferons donc des propositions allant plutôt dans le sens d'un audit en fin de chantier. Il faut se rappeler, à cet égard, qu'indépendamment des produits posés, la performance dépendra plus de l'interface entre les métiers que de la stricte application des règles de l'art, déjà intégrées dans les formations initiales, qui comprennent toutes une formation à la transition énergétique. Rappelons également qu'on ne transforme pas en une

seconde un chauffagiste en climaticien : il y a un temps pour la formation et l'acquisition de compétences. La Capeb, au moment où une étude évoquait la nécessité de créer 200 000 emplois en rénovation énergétique pour relever le défi de la transition énergétique, s'est engagée sur le dossier, le nombre d'apprentis dans notre réseau étant passé de 40 000 en 2018 à 100 000 aujourd'hui. Nous avons une attractivité – nous ne sommes plus uniquement des bâtisseurs, mais aussi des sauveurs de planète – et des entreprises à taille humaine, autant de moyens de parler aux jeunes générations et les inviter à nous rejoindre. Pour cela, il est important de ne pas nous exclure du marché.

Pour ces raisons, j'y insiste, nous sommes favorables à ce que l'on procède à une évaluation en fin du chantier, plutôt que l'on exige une qualification ou une formation préalable pour pouvoir y accéder.

M. Henry Halna du Fretay, secrétaire général de la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment. – S'agissant de France Rénov' et des accompagnateurs, j'évoquerai plusieurs points de vigilance.

Premièrement, les anciens réseaux de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) étant encore bien distincts, il faut une mise en cohérence des différentes missions. Deuxièmement, l'accompagnateur doit évidemment intervenir dans l'accompagnement des particuliers, dans la recherche des financements et la délivrance d'informations, mais il n'a pas les compétences pour s'avancer jusqu'au champ des préconisations, de la conception ou du suivi de chantier. Troisièmement, le dispositif entraînera, dans une certaine mesure, une délégation de missions à des opérateurs privés. Il faut être particulièrement vigilant sur ce point, du fait des risques d'absence de neutralité.

Le dispositif d'accompagnateurs pro part d'une idée simple : les règles changent continuellement et les différents dispositifs sont très complexes. On ne cesse notamment d'ajouter des couches d'exigences, en général pour lutter contre les fraudes – et ce, en vain. Pourquoi, comme cela vient d'être indiqué, ne pourrait-on pas abandonner toutes ces exigences administratives, au bénéfice d'une évaluation en fin de chantier ?

Pour les professionnels, l'accompagnateur vise à aider les entreprises de petite taille – elles concluent quelques contrats par an, non pas parce qu'elles sont incompetentes, mais parce que le marché n'en demande pas plus – à monter les dossiers, répondre aux exigences administratives et respecter les délais. Je rappelle que ces petites entreprises de moins de dix salariés représentent 96 % du secteur. Nous souhaiterions une généralisation assez rapide, car c'est, à nos yeux, un bon moyen d'augmenter le nombre d'entreprises labellisées RGE.

M. Franck Perraud. – Aujourd'hui, dans un dossier RGE, il faut mentionner cinq chantiers. C'est aberrant ! D'une part, le nombre de chantiers contrôlés doit être en rapport avec le nombre de chantiers réalisés ; d'autre part, les contrôles doivent être aléatoires. Par ailleurs, une entreprise peut tout à fait passer un contrat auquel vient s'adosser une aide MaPrimeRénov' sans avoir pour autant le label RGE.

M. Jean-Christophe Repon. – En matière de sécurité électrique, il n'est pas nécessaire d'être qualifié pour réaliser une installation visant une attestation Consuel. Les audits se font *a posteriori* : si je ne réalise qu'une installation par an, elle sera vérifiée ; si j'en réalise plus, il y aura des contrôles aléatoires. La proposition nous semble de bon sens.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vous préconisez donc l’abandon d’une labellisation, au profit d’un contrôle en fin de chantier…

M. Jean-Christophe Repon. – On peut tout à fait conserver la labellisation pour les entreprises qui veulent vraiment faire du RGE leur cœur de métier, sans interdire le coup par coup. Il ne faut pas opposer les deux, et l’on pourrait envisager de financer les audits *via* les fonds dédiés aux certificats d’économies d’énergie.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Le RGE a-t-il vraiment fait monter les entreprises en compétence ?

M. Jean-Christophe Repon. – Environ 300 000 formations aux économies d’énergie dans le bâtiment (FEEBat) ont été suivies. Les entreprises ont fait cet effort de montée en compétence dans le domaine de la transition énergétique. Nous le soulignons auprès de nos adhérents. Cependant, ils nous répondent que cela représente beaucoup de contraintes pour trop peu de chantiers et des difficultés de paiement par l’Anah. C’est pourquoi les entreprises hors RGE changent tout de même des chaudières, notamment pour des clients ne bénéficiant pas d’une aide : beaucoup d’actes ne sont ainsi pas comptés dans les efforts des particuliers.

M. Henry Halna du Fretay. – La montée en compétence s’est aussi faite avec divers programmes, dont les règles de l’art Grenelle environnement (Rage), le programme d’action pour la qualité de la construction et la transition énergétique (Pacte) ou encore le programme de la filière pour l’innovation en faveur des économies d’énergies dans le bâtiment et le logement (Profeel). Leur utilisation croissante conduit à mieux travailler ensemble.

M. Jean-Christophe Repon. – Elle facilite aussi les autodiagnostic en fin de chantier. Profeel est utile à la montée en compétence.

M. Franck Perraud. – Avec la refonte du RGE, les audits de qualification ont davantage un rôle d’accompagnement et de pédagogie que de sanction.

J’insiste : toute entreprise peut travailler dans le bâtiment sans formation. C’est par la qualification qu’on assure un minimum de formation, même si nos retours d’expérience et les guides que nous produisons constituent autant de points de vigilance pour les entreprises.

M. Éric Durand. – Les audits doivent avoir lieu sur la base non des chantiers déclarés, mais des retours de chantier faits par l’Anah ou par les obligés : malgré des discussions avec les pouvoirs publics, ce n’est toujours pas en place.

M. Jean-Christophe Repon. – De même, il faut rapprocher C2E et RGE car leurs audits sont différenciés. C’est pourquoi notre outil Profeel les réunit. En outre, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a produit un rapport en ce sens.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – C’est ce que nous ont dit les organismes de qualification : entre MaPrimeRénov’, les C2E et le label RGE, il faudrait un label commun.

M. Éric Durand. – Il s’agit aussi de s’assurer que celui qui réalise effectivement le chantier est bien labellisé RGE.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous sommes tous convaincus qu’il faut encourager les rénovations globales, plus performantes, mais la rénovation par geste a au moins l’avantage d’être accessible. Faut-il la maintenir ?

M. Jean-Christophe Repon. – On ne peut opposer les deux. Certes, la rénovation globale est vertueuse, et avoir plus de travail plaît aux artisans que nous sommes. Mais au quotidien, les particuliers doivent rénover des sites habités. Le diagnostic initial est l’occasion de viser un résultat final global avec plusieurs gestes effectués sur autant d’années. Ce parcours de rénovation est essentiel, mais doit être bien défini, avec un état initial et la détermination des gestes à effectuer pour une amélioration de 30 % à 40 %.

Le secteur bancaire, avec l’État, doit proposer un modèle financier pertinent, comme pour les achats de voitures hybrides. De plus, nous parlons d’emprunter pour des travaux qui valorisent logement, contrairement à un achat de véhicule qui perd tout de suite de la valeur.

Il ne faut pas opposer rénovation globale et rénovation au geste. L’élément déclencheur est souvent une panne, qui est l’occasion de remplacer l’équipement défectueux par un modèle plus vertueux. Ce premier geste peut aboutir à une rénovation globale.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Que pensez-vous du prêt avance mutation (PAM) ?

M. Christophe Caresche. – L’objectif est de porter le parc immobilier français, résidentiel et tertiaire, au niveau du label bâtiment basse consommation (BBC) d’ici à 2050. Comment y parvenir ? La rénovation par geste doit en faire partie. Il ne s’agit pas de l’opposer à la performance, mais d’avoir une vision globale, dès le départ de la rénovation. Il ne faut pas gaspiller l’argent, public comme privé : reconnaissons que certaines rénovations par geste n’améliorent pas la performance.

L’objectif est très ambitieux : selon l’inspection générale de l’environnement et du développement durable (Igedd) – anciennement Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) -, il revient à rénover 20 millions de logements privés, dont 11 millions de maisons individuelles, avec, au minimum, 50 000 euros de travaux pour chacune, soit 550 milliards d’euros. S’ajoutent 9 millions de logements collectifs, pour un coût d’environ 20 000 euros chacun, soit 180 milliards d’euros. Le coût total atteindrait donc 730 milliards d’euros, soit 27 milliards d’euros par an jusqu’en 2050, ou 15 milliards d’euros par an jusqu’en 2070 pour respecter l’objectif de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). L’État peut beaucoup, mais peut-il consacrer 1 % du PIB chaque année à la seule rénovation ? Il faut donc trouver un modèle économique.

C’est pourquoi je suis opposé à l’idée de service public. Dans ce secteur, mis à part l’argent, peu de choses sont publiques... le risque serait de déresponsabiliser les acteurs. C’est une raison de la fraude : quand on ne paie pas, on est moins regardant. Souvenez-vous du Pinel...

Quant au modèle économique, il doit passer par un signal prix. Il faut réexaminer la taxe carbone. Les investisseurs, notamment particuliers, ont du mal à trouver un retour sur investissement, même si le coût de l’énergie a augmenté. La seule satisfaction d’agir pour le climat ne suffit pas pour engager 70 000 euros dans une rénovation. Je renvoie aux travaux de Jean Pisani-Ferry. Dans les pays qui ont le mieux réussi, la taxe carbone a été un levier.

M. Franck Perraud. – La rénovation globale ne doit pas mettre brutalement fin au geste parce que de nombreuses entreprises se retireraient du RGE. De plus, la rénovation globale est intrusive pour un ménage. Nous plaidons pour un passeport de rénovation globale comportant des gestes successifs.

La FFB a fait 500 simulations : isoler les murs, c'est un gain de consommation d'énergie de 30 %. Installer une pompe à chaleur (PAC) hybride dégage une économie de 45 %. Ces seuls monogestes éliminent les passoires thermiques F et G. Les négliger serait dramatique, d'autant qu'il faut prendre en compte les ménages modestes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous sommes passés des crédits d'impôt à MaPrimeRénov'. Qu'en pensez-vous ?

M. Franck Perraud. – Le CITE ne ciblait pas les ménages modestes et très modestes, désormais MaPrimeRénov' cible à 100 % ces ménages. D'autres solutions pourraient être envisagées, comme l'incitation aux travaux au moment d'une mutation. Nous pourrions combiner les approches.

Mme Sabine Drexler. – Les spécificités du bâti patrimonial sont-elles suffisamment prises en compte ? Les techniques d'isolation respectent-elles ses particularités architecturales et hygrothermiques ? Les artisans sont-ils suffisamment informés des matériaux et techniques spécifiques à ce type de bâti ?

M. Jean-Christophe Repon. – L'artisan est diplômé, mais se forme toute sa vie. C'est notre rôle d'organisation patronale que d'inciter à le faire, parce que les techniques de pose et les matériaux ne cessent d'évoluer, comme pour le biosourcé. Si le marché est porteur, l'artisan se forme sans difficulté.

Le risque est, en revanche, de développer ses compétences quand il n'y a pas de marché : durant nos assemblées générales, on nous le reproche pour le RGE. Coller dix autocollants de qualification sur son camion ne sert à rien. Sur le bâti patrimonial, les artisans du territoire se formeront pour satisfaire le client. En effet, l'artisan vertueux veut continuer à exercer au même endroit.

M. Franck Perraud. – En effet, nos entreprises sont passionnées par la technique, mais il faut un marché. C'est notre rôle, avec nos guides et nos projets de recherche, que d'accompagner les artisans. Les évolutions techniques sont dans leurs gènes.

M. Christophe Caresche. – La rénovation énergétique la plus efficace se fait par l'extérieur, ce qui suppose un bâti récent. Rénover par l'intérieur, ce qui est nécessaire pour l'ancien, est plus coûteux et réduit les surfaces et la performance, même si la réglementation est moins exigeante pour cette dernière.

Le DPE est dans la continuité de la RE 2020, mais il a été créé bien plus rapidement que celle-ci, qui avait fait l'objet d'une expérimentation de deux ans. L'administration a d'ailleurs accepté qu'on sorte de la contrainte de temps prévue par la loi... S'il y a eu quelques déconvenues, l'essentiel est désormais réglé, mais nous suggérons de continuer à travailler, sur le plan technique, sur le DPE. Celui-ci, par exemple, semble pénaliser les petites surfaces.

De plus, le DPE est par logement. La RE 2020 devrait garantir une certaine classe de DPE, mais tel n'est pas le cas. La raison en est que des logements, dans un même

immeuble, sont parfois fort différents. Une grande surface sera réputée moins consommatrice qu'une petite. Reconnaissons que cela n'encourage pas l'industrialisation, d'autant que, en copropriété, celui qui a un DPE convenable n'a aucun intérêt à accepter des travaux, qui n'ont de plus aucune garantie de changement de classe de DPE. Ce n'est manifestement pas une science exacte, il faut le sécuriser.

Enfin, sur le BBC rénovation, l'interdiction d'une chaufferie au gaz a été retirée, car elle est superfétatoire : la performance BBC rénovation implique que le gaz ne passe plus. Il y a toutefois débat au sein du CSCEE : beaucoup d'organisations souhaitaient que l'on conserve les hybrides PAC-gaz. En effet, la PAC a ses limites, notamment lorsqu'il fait froid, et est bruyante.

Alors que le gaz devait être interdit pour la seule construction nouvelle à partir de 2025, et réservé à la rénovation, il est en train d'en sortir. Or la question se pose de la capacité à passer au tout électrique. C'est une question de sécurité et de souveraineté énergétiques. En outre, la filière gaz développe le gaz propre. L'exclure complètement, alors que les réseaux existent déjà, est-il bien raisonnable ?

Cela étant, au niveau européen, il y a, manifestement, la volonté d'interdire toutes les énergies carbonées, dont le gaz.

M. Henry Halna du Fretay. – Certains logements, notamment en immeubles collectifs, sont sans solution technique si l'on interdit le gaz.

M. Christophe Caresche. – L'alternative, c'est la PAC ou le réseau de chaleur. Il y a aujourd'hui, lors de la construction, une obligation de raccordement aux réseaux de chaleur s'ils sont à proximité. Or les trois quarts de ces réseaux ne sont pas décarbonés. Il faut travailler à leur décarbonation, ce que l'Europe devrait encourager.

En outre, la PAC n'est pas une technologie française – tout vient de Chine – alors que nous avons des acteurs très performants dans le chauffage au gaz. Ne négligeons pas l'enjeu industriel.

M. Franck Perraud. – Pour ce qui concerne le gaz, l'objectif est d'atteindre la classe de consommation B, mais il ne faut restreindre aucune technologie. Il y a des innovations, notamment le biofioul ou le biogaz, c'est-à-dire le gaz vert. Or, avec l'interdiction complète du gaz, non seulement on n'a pas de solution de remplacement, mais on coupe l'élan de toutes ces technologies, souvent françaises et qui font des progrès importants. Comme pour le matériau, il faut le bon produit au bon endroit.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Que pensez-vous du C2E ? Comment pourrait-il évoluer ?

M. Franck Perraud. – Pour la rénovation énergétique, le C2E représente 2,5 milliards d'euros, un montant comparable à celui de MaPrimeRénov' – dont le financement devrait selon nous augmenter chaque année de 1 milliard d'euros. Il faudrait un dispositif transparent et commun à toutes les mesures existantes. Le C2E est une corde supplémentaire à l'arc de la rénovation, mais il faudrait que tout soit fléchi de la même manière et que l'on mette fin à l'existence de deux mondes parallèles, aux fonctionnements différents.

En outre, les entreprises qui travaillent sur un même projet n'obtiennent pas toutes le même montant de C2E. D'où cette exigence de transparence...

M. Éric Durand. – Ce qui était intéressant avec les C2E, c'étaient les coups de pouce accordés au-delà du montant de travaux ; c'était un montant fixe et clair pour l'entrepreneur et le client. Un C2E dont le prix varie en permanence ne facilite pas les choses, d'autant que les règles, elles aussi, changent constamment. On l'a vu avec le marché de l'isolation des combles, qui a fortement chuté quand les fiches ont été modifiées ; les entreprises ayant investi dans ce secteur en ont beaucoup souffert.

M. Henry Halna du Fretay. – Nous partageons cette analyse, c'est d'une très grande complexité, et c'est sans cohérence avec le dispositif RGE. On a ajouté sans cesse de nouvelles exigences. Je prendrai deux exemples pour vous faire comprendre l'absurdité du système.

Le client d'une entreprise qui a été contrôlée dans le cadre des C2E et qui a obtenu un bon résultat n'est pas forcément payé, parce que l'entreprise d'à côté a eu un problème sur son chantier et que tout le paquet de dossiers est bloqué lorsqu'une entreprise a un problème. Pour une entreprise dont le chantier a été validé, il est incompréhensible de ne pas être payé sous prétexte que d'autres n'ont pas fait bien le travail. Second exemple : lorsque l'adresse du client n'a pas de numéro de rue ou de route, il faut fournir un extrait cadastral de la parcelle, afin de lutter contre la fraude. C'est très complexe.

Les exemples de ce type sont nombreux. Nous espérons que le programme Oscar permettra de simplifier tout cela, car ces obstacles bloquent les initiatives, alors que l'argent issu des C2E représente la moitié du marché ; on en a besoin pour dynamiser le secteur.

M. Franck Perraud. – Le programme Oscar est bon, mais il consiste à expliquer des textes compliqués ; autant simplifier les textes...

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – On entend souvent parler des lourdeurs administratives et du temps passé à monter des dossiers plutôt que sur les chantiers. Quel dispositif plus simple recommanderiez-vous, puisque, dès lors qu'il y a une aide publique, il faut bien du contrôle ?

M. Henry Halna du Fretay. – Le dispositif RGE doit être conservé pour les entreprises qui ont une activité importante ; pour les autres – les entreprises de deux ou trois salariés –, il faut un contrôle en fin de chantier, comme le fait Consuel. C'est la bonne manière d'englober le maximum d'entreprises. Cela éliminerait la fraude dans le secteur et cela apporterait la garantie que l'argent est investi dans des travaux de qualité.

M. Franck Perraud. – Il faut des mesures concrètes pour lutter contre les fraudes des entreprises RGE. Les médias font des reportages à charge, en affirmant que la plupart des travaux aidés sont mal faits, alors que 90 % des chantiers contrôlés sont satisfaisants. On parle de ce qui ne va pas, notamment sur le travail illégal. Cela instille le doute chez les personnes qui seraient prêtes à s'engager dans une rénovation énergétique.

Les organismes de qualification retirent la certification RGE à des entreprises qui sont hors des clous, mais des avocats spécialisés obligent ces organismes à redonner cette qualification à leur client et exigent des dommages et intérêts !

Par conséquent, les autorités renforcent les critères de RGE, mais ce n'est pas en renforçant les critères pour les entreprises vertueuses qu'on luttera contre le travail illégal ! C'est un enjeu important. Nous avons fait des propositions, comme l'établissement d'un fichier commun entre l'Anah, le C2E et MaPrimeRénov'. Surtout, il faut faire des contrôles aléatoires et s'assurer que les entreprises qui font des centaines ou des milliers de chantiers aient un nombre suffisant d'audits.

Ces fraudes polluent le marché, parce que la réputation des entreprises vertueuses en souffre et que cela freine la rénovation énergétique. On doit être sévère. L'entreprise qui bénéficie des aides doit être RGE et, si elle sous-traite, on doit limiter le rang de sous-traitance et savoir qui réalise les travaux.

M. Christophe Caresche. – Il existe, de ce point de vue, le dispositif de l'accompagnateur, qui fait office de tiers de confiance. Attendons de voir comment ce dispositif nouveau se met en place. Le CSCEE a eu un long débat sur ce sujet, car ce dispositif est parfois mal perçu par les artisans, qui donnent aussi du conseil et qui ne veulent pas être sous-traitants de l'accompagnateur.

L'État a permis à des entreprises de travaux de créer des filiales pouvant être accompagnateurs. Le CSCEE a décidé, à une très faible majorité, que, dans cette hypothèse, un accompagnateur ne pourrait pas intervenir sur un chantier si sa maison mère est opérateur. On voit ainsi la difficulté, valable aussi pour les diagnostiqueurs, à créer un service public avec des opérateurs privés que l'on rémunère, mais peu. Un DPE coûte 150 euros, donc le diagnostiqueur ne se déplace généralement pas et fait son diagnostic par téléphone. S'il n'a pas les bonnes indications, il saisit des données par défaut, ce qui dégrade considérablement le DPE ; cela peut empêcher le propriétaire de vendre ou de louer son bien.

Il faut renforcer les diagnostiqueurs et les accompagnateurs, pour que le système soit bien contrôlé. Du reste, les accompagnateurs pourraient être ceux qui fournissent l'attestation en fin de chantier.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je vous remercie de cette table ronde très intéressante. Si vous avez des éléments complémentaires à nous communiquer, n'hésitez pas à nous les envoyer.

La réunion est close à 16 h 40.

Jeudi 11 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Rôle des collectivités territoriales dans la rénovation énergétique - Audition

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Mesdames, messieurs, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête par une table ronde sur le rôle des collectivités territoriales dans la conduite de la politique publique de rénovation énergétique. Nous vous remercions de votre présence et, par avance, des échanges que nous espérons les plus intéressants possible et porteurs d'avancées.

Nous recevons aujourd'hui les représentants de plusieurs associations d'élus. Il s'agit tout d'abord de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), représentée par M. Guy Geoffroy, vice-président, maire de Combs-la-Ville et président de l'Association des maires et présidents d'intercommunalités de Seine-et-Marne. Nous accueillons ensuite Intercommunalités de France, représentée par Mme Anne Hébert, vice-présidente en charge du développement durable et de la mobilité de la communauté de communes Côte Ouest Centre Manche. L'association France Urbaine est représentée par M. Jean-Patrick Masson, vice-président de Dijon métropole et conseiller municipal délégué de Dijon. Enfin, nous recevons l'Association nationale des collectivités territoriales et de leurs partenaires pour la gestion de l'énergie, des déchets, de l'eau et de l'assainissement, en faveur de la transition écologique et de la protection du climat, dite Amorce, représentée par M. Nicolas Garnier, en qualité de délégué général.

Dans vos différentes fonctions en tant qu'élus locaux et par votre engagement au sein de ces associations, vous participez activement à la politique nationale de rénovation énergétique, notamment en offrant de nombreuses aides locales, à commencer par des dispositifs d'information et d'accompagnement qui permettent le déploiement local et l'adaptation, mais parfois aussi devançant ce qui est décidé à Paris. Ces actions en matière de rénovation s'insèrent, d'ailleurs, dans une politique et des compétences plus larges en matière d'urbanisme et de logement.

Les citoyens ne s'y trompent pas et se tournent, en première intention, vers leurs élus locaux et les services des collectivités pour être guidés et sécurisés dans leur démarche. Nos collectivités conservent des services de proximité et de contact avec les populations, ce que ne font pas – ou plus – les grandes agences nationales ou les services de l'État.

Dès lors, je voudrais vous interroger sur la manière dont vous voyez le devenir de France Rénov' et de l'accompagnateur Rénov' au regard de ce qui existe déjà, de leur financement et de leur déploiement sur l'ensemble du territoire. M. Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique, auditionné la semaine dernière, a annoncé à notre commission d'enquête, le déploiement d'un guichet d'accueil et d'orientation dans chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'ici à 2025. Qu'en pensez-vous ? Faut-il aller plus loin dans l'accompagnement et l'unicité des démarches ? Il me semble que les dynamiques locales sont particulièrement importantes pour jouer un rôle d'entraînement à travers des rénovations réussies, au risque cependant d'accroître les inégalités entre les collectivités ayant le plus de moyens et les autres, comme nous l'avons vu en Isère.

Dans le cadre actuel, nous avons reçu plusieurs témoignages de collectivités qui déplorent n'avoir aucune prise sur les aides relevant de MaPrimeRénov', n'ayant aucune information ou facilité à en obtenir pour accompagner des citoyens parfois en attente de précisions ou dans une situation d'incompréhension, alors même que ces collectivités peuvent être délégataires d'autres aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) au titre, par exemple, des aides à la pierre. Comment pourrait-on améliorer cette situation ?

En matière immobilière, je souhaiterais connaître la manière dont vous percevez, au sein de vos territoires, les conséquences du calendrier de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi Climat et résilience, sur le marché locatif, mais aussi sur les logements les plus énergivores. Observez-vous une tension accrue sur le marché locatif et une augmentation des mises en vente ?

Enfin, la rénovation est également une question de structuration d'une filière économique, allant des matériaux aux hommes et femmes qui réalisent les travaux. Comment vos collectivités s'engagent-elles pour accompagner ce secteur d'activité afin de réussir la transition écologique ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Guy Geoffroy, M. Jean-Patrick Masson, Mme Anne Hébert et M. Nicolas Garnier prêtent serment.

M. Guy Geoffroy, vice-président de l'AMF, maire de Combs-la-Ville et président de l'Association des maires et présidents d'intercommunalités de Seine-et-Marne. – Le sujet est très vaste et fait l'objet d'une très grande diversité d'approches, couvrant des aspects aussi bien philosophiques que très concrets relevant de questions de proximité.

Aussi l'Association des maires de France vous fera-t-elle parvenir tout document, faisant preuve de la plus grande précision possible et émanant de l'ensemble des commissions ou groupes de travail réfléchissant sur l'ensemble de ces sujets. Pour cette raison, mon propos introductif et mes réponses à vos questions s'efforceront d'être aussi précis que possible, mais ne seront pas exhaustifs.

Dans ce propos introductif, je souhaiterais alerter sur ce que sont les dispositions, sur ce qu'elles risquent d'entraîner et sur les mesures éventuellement envisagées, à propos desquelles nous aimerions aujourd'hui formuler des observations et des propositions.

La première remarque a trait aux dispositions de l'article 160 de la loi Climat et résilience issues, pour l'essentiel, des réflexions de la Convention citoyenne pour le climat. Le Parlement a alors décidé de limiter les dispositions que l'on peut qualifier de contraignantes à un calendrier et à un simple, mais parfois complexe, face-à-face entre le propriétaire privé et son locataire. Or, parallèlement à la judiciarisation des relations entre le propriétaire et le locataire, une série de propositions de la Convention citoyenne visait à la mise en place de mesures administratives, à la disposition des représentants de l'État pour ce qui les concerne, mais également des élus locaux dans le cadre de leur pouvoir réglementaire local ; mais ces propositions n'ont pas été retenues.

Il s'agit, en particulier, d'un *malus* sur la taxe foncière, qui aurait permis aux collectivités et, plus spécialement, aux communes, pour lesquelles la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties reste la seule recette fiscale sur laquelle ils peuvent agir, de disposer de ressources complémentaires au cas où elles devraient contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la loi.

Nous sommes persuadés que tout n'est pas sanction, mais lorsqu'une sanction existe, celle-ci doit dépasser le cadre – toujours complexe à mettre en œuvre – des poursuites judiciaires déclenchées par un locataire à l'encontre d'un propriétaire. En effet, la complexité et les méandres – tout à fait nécessaires, par ailleurs – des procédures judiciaires peuvent conduire certains locataires à abandonner toute idée, ou même à ne pas avoir l'idée, d'exiger du propriétaire, par voie de justice, de rendre le logement décent dans le cadre de la mise en œuvre de la loi.

Cela me permet de formuler une remarque d'ordre général, déjà exprimée à propos d'autres sujets, en particulier le « zéro artificialisation nette » (ZAN) qui n'est pas totalement éloigné de nos préoccupations d'aujourd'hui : oui, il faut fixer un calendrier, des objectifs et ne pas fixer de date butoir pour atteindre ces objectifs est toujours problématique, mais l'établissement d'un calendrier le devient également. En effet, le caractère certes progressif de ce calendrier, mais qui est toujours trop juste pour les premières dispositions concernées, démontre d'emblée la difficulté d'atteindre les objectifs et, par conséquent, fragilise la crédibilité du dispositif.

L'exclusion progressive des logements, issues d'abord des classes d'habitation situées en bas du tableau pour remonter vers la classe A, est intellectuellement compréhensible. Toutefois, nous sommes persuadés, en tant qu'acteurs de terrain confrontés chaque jour aux réalités concrètes, que ce calendrier sera extrêmement difficile à respecter.

La deuxième série de remarques que je souhaite faire au nom de l'AMF porte sur les conséquences potentielles des stratégies de contournement des objectifs, et surtout du calendrier de mise en œuvre de la loi, qui pourraient être utilisées par certains propriétaires. En effet, les dispositions de la loi s'appliquent aux logements loués à une personne privée et non pas aux meublés. Il existe donc un risque de transformation des habitations en logements meublés, mais aussi en résidence secondaire, même si le logement n'est pas occupé et que cela entraîne le paiement d'une taxe d'habitation au profit de la commune, éventuellement majorée en raison du caractère inoccupé du logement.

La question de la disponibilité du parc locatif au sein de nos communes est un véritable sujet, d'autant plus – vous l'avez souligné, madame la présidente – que la règle, si je puis dire, est l'extrême diversité des situations sur l'ensemble du territoire national, pas simplement entre communes dites urbaines et communes dites rurales, mais également au sein de chacune de ces catégories. En effet, aucune commune urbaine ne ressemble à une autre s'agissant de l'état des lieux des logements non décents du fait de leur caractère de passoires énergétiques ; il en est de même en milieu rural. En outre, en milieu urbain, particulièrement en zone tendue, il est très difficile de développer le logement neuf, surtout dans le parc social, afin d'atteindre les objectifs, par ailleurs tout à fait compréhensibles, de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, et de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur. Il est clair que certaines dispositions actuellement mises en place par la loi engendrent, par une sorte d'effet pervers, des difficultés en matière de disponibilité de logements. L'objectif d'offrir un logement décent à tout le monde, qui est un problème majeur dans notre pays, est difficile à atteindre et pourrait malencontreusement l'être encore davantage du fait de la difficulté de mise en œuvre de certaines dispositions.

Le troisième sujet sur lequel nous souhaitons attirer l'attention de votre commission d'enquête est celui des perspectives de décentralisation de compétences relevant de sujets de cette nature, qui ont été ouvertes lors des échanges avec le Chef de l'État et le Gouvernement. L'idée et le principe sont compréhensibles, dans la mesure où la proximité

induit une bonne connaissance des choses – ce que nous revendiquons aussi souvent – comme la capacité à prendre les dispositions permettant d’améliorer la situation.

Si une décentralisation des politiques de lutte contre les logements énergivores et donc, plus globalement, contre le logement non décent doit avoir lieu, il faut au préalable que les choses soient très claires. D’abord, il est impératif de dresser un état des lieux – c’est la responsabilité de l’État et je suis persuadé que l’ensemble des collectivités participeront à ce partenariat – avant d’envisager quoi que ce soit.

Ensuite, il faut traiter enfin sérieusement la question du transfert des moyens permettant d’exercer la compétence transférée. Cette remarque de fond reflète la préoccupation considérable des élus locaux à ce sujet. Nous ne savons que trop ce que fait l’État de certains outils liés à la décentralisation. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est non pas un cadeau, mais un dû de l’État aux collectivités, a été réduite d’environ un tiers, ce qui n’est tout de même pas négligeable, et ce au détriment des politiques publiques pour lesquelles la DGF avait été créée. La tendance est plutôt celle-ci. Or les moyens de mettre fin au gouffre de la dette publique ne sont certainement pas à trouver du côté des collectivités locales.

Je prendrai cette fois seulement l’exemple de la commune que j’administre depuis vingt-huit ans, qui compte 22 000 habitants et qui a perdu la modique somme de 12 millions d’euros, en euros courants, depuis 2014, que nous aurions sinon reçus de l’État en supposant que cette contribution n’ait pas été augmentée d’un seul centime jusqu’à aujourd’hui. En comparant cette somme au montant de la dette de la commune, qui s’élève à 15 millions d’euros, la différence est visible.

Par conséquent, il est absolument inenvisageable que la question de la décentralisation de ces politiques publiques, dont l’atteinte des objectifs – auxquels nous adhérons – est essentielle, puisse être faite dans un cadre où nous aurions plus de pouvoir d’agir, sans disposer des moyens afférents. J’ai évoqué au début de mon propos le *malus* sur la taxe foncière qui aurait pu constituer une ressource supplémentaire utile à la lutte globale contre les passoires thermiques. Accorder aux pouvoirs publics locaux la capacité de mieux agir, parce qu’ils sont les mieux placés pour le faire, ne peut se dispenser d’un examen sérieux et loyal, réalisé entre l’État et les collectivités locales, des conditions dans lesquelles toute action de décentralisation peut être mise en place de manière intelligible et responsable.

M. Jean-Patrick Masson, vice-président de Dijon métropole et conseiller municipal délégué de Dijon, représentant l’association France Urbaine. – Je mettrai l’accent sur deux ou trois points problématiques aujourd’hui.

Tout d’abord, il existe un degré de complexité est particulièrement grand pour le citoyen, mais aussi pour les collectivités. Lorsque nous devons mettre en place un certain nombre de dispositifs, nous faisons face à leurs modifications constantes, à l’apparition de complémentarités, d’adjonction ou de soustractions d’un certain nombre d’éléments, qui rendent l’exercice difficile.

Par ailleurs, il existe deux façons de parler de ce sujet aux citoyens aujourd’hui : le discours des pouvoirs publics au sens large – collectivités, État –, mais aussi celui des entreprises. Deux canaux existent en parallèle, ce qui engendre une méfiance sans cesse plus grande de ceux qui souhaitent rénover leur habitat. Cela crée de la complexité et suscite une

non-action. Une première proposition serait donc d'avoir un système unique, qui obligerait à passer par un dispositif public avant de se lancer dans des rénovations.

S'ajoute à cela la succession des campagnes sur la rénovation à un euro ou sur les pompes à chaleur qui contribuent à la perte de confiance, comme les résultats attendus ne sont pas au rendez-vous. En tant que collectivités, nous recevons des témoignages d'un certain nombre de personnes, un peu désespérées, soulignant par exemple ne pas constater d'amélioration après une isolation un euro. Il est vrai que l'augmentation non négligeable des coûts pèse sur la facture, mais il s'agit aussi d'une absence de baisse de consommation par rapport à la promesse faite. C'est la même chose pour la pompe à chaleur, sachant que changer les moyens de chauffage en premier est la plus mauvaise opération en termes de rénovation.

Les politiques publiques sont donc en contradiction aujourd'hui avec les objectifs à atteindre ; elles sont chères et peu efficaces. Nous souhaiterions avoir l'équivalent des aides à la pierre, c'est-à-dire les aides à la rénovation énergétique, ce qui serait le moyen d'aller vers un guichet unique. Vous nous avez annoncé que M. Peillon envisageait un guichet d'accueil et d'orientation dans les EPCI. Il faut faire preuve d'une certaine prudence afin de ne pas se doter d'un élément supplémentaire difficile à gérer. Je rappelle l'existence de dispositifs déjà financés par les collectivités sur ce sujet, notamment les agences locales de l'énergie et du climat (Alec). Multiplier les guichets uniques serait un contresens pour atteindre l'objectif.

Je souhaitais également insister sur la question de la neutralité de l'information. Le citoyen ne fait pas confiance au système également parce qu'il n'a pas le sentiment que cette neutralité est respectée. Beaucoup d'informations circulent sur les arnaques et le fait que les choix soient très orientés. Cet ensemble aboutit à créer une vraie difficulté, à laquelle s'ajoutent les problèmes de précarité énergétique.

Nous sommes en première ligne sur ce sujet. En dépit de l'existence de l'Anah, le fait d'être relativement démunis, pour résumer, vis-à-vis de ces populations est un problème. L'augmentation du nombre de précaires énergétiques, liée à celle des prix, est importante. S'y ajoute la contrainte pesant sur les logements classés F et G, qui peut engendrer deux effets. Le premier est la non-mise sur le marché de ces logements, ce qui accroît la tension du marché immobilier dans nos territoires. Le second effet est l'absence de réponse financière. Il n'existe aucune visibilité à moyen ou long termes sur les politiques publiques menées en la matière. Certaines personnes souhaiteraient laisser sur le marché leurs biens et ne savent pas ce qui se passera, d'autant que deux ou trois ans sont nécessaires pour réaliser une rénovation énergétique. À cela s'ajoutent des difficultés, dans les territoires, pour trouver des entreprises capables de répondre à la demande, en raison d'un manque de compétences nécessaires ou d'un surcroît de travail.

On est dans un ensemble qui, dans un premier temps, nécessite un renforcement de l'accompagnement. Le guichet unique serait une bonne chose.

On a d'un côté MaPrimeRénov', de l'autre les certificats d'économies d'énergie (C2E) : bien malin qui s'y retrouve ! Les C2E sont calculés de manière complètement hors sol et ces aides sont présentées par les entreprises, ou par le conseil dans le meilleur des cas.

La non-garantie de l'atteinte des résultats constitue un autre point problématique. Cela est dû d'une part à la difficulté des entreprises à être à la hauteur, et d'autre part au fait que le citoyen ne dispose pas d'éléments de vérification neutres de sa situation.

Certes, il y a l'effet rebond : les ménages précaires vont mieux se chauffer, et c'est une bonne chose.

Mais quand elles délivrent un permis de construire ou une autorisation de travaux, les collectivités territoriales ne peuvent pas procéder à des vérifications. La collectivité qui délivre le permis de construire ou l'autorisation de travaux devrait garantir le résultat – mais en réalité elle ne garantit rien. Le citoyen pense être passé sous les fourches caudines d'une institution qui connaît le sujet.

En dernier lieu, je souhaitais insister sur le financement. Le Sénat a voté à deux reprises la territorialisation de la contribution climat énergie (CCE). C'est un élément important pour plusieurs raisons. Tout d'abord, cela donnerait du sens : le citoyen paye cette taxe et a un retour sur sa contribution. Ensuite, cela conférerait de la visibilité sur le financement d'opérations particulièrement longues. Enfin, les collectivités pourraient mettre les moyens pour accompagner de manière sérieuse les porteurs de projets. Même les moyens des grandes collectivités, représentées par France urbaine, ne sont pas à la hauteur des enjeux sur des territoires qui comportent quelques centaines de milliers d'habitants.

En conclusion, il me semble indispensable d'instituer un tiers de confiance dans le dispositif : l'État ? La collectivité elle-même ? Pour être à la hauteur, nous avons besoin de financement et de confiance. Or ni l'un ni l'autre ne sont au rendez-vous.

Mme Anne Hébert, vice-présidente en charge du développement durable et de la mobilité de la communauté de communes Côte Ouest Centre Manche, représentant Intercommunalités de France. – Ce sujet d'actualité nous presse. En dépit de nombreuses années de réflexion, nous avons du mal à avancer.

Intercommunalités de France part de la vision des habitants et des élus qui sont à la manœuvre et qui ne trouvent pas toujours de réponse à leurs questionnements.

La rénovation énergétique des bâtiments répond à de multiples enjeux environnementaux, financiers, sociaux, etc. Dans les territoires, quand un ménage souhaite s'installer quelque part, il considère tout en même temps : le droit de s'installer à tel endroit et le coût énergétique. De nombreux logements sont vacants, car les propriétaires n'ont pas réalisé les efforts de rénovation nécessaires. Cela pose la question de la revitalisation des centres-bourgs, dans le milieu rural comme en ville : certains logements des centres-villes ne correspondent plus aux attentes, au-delà des seules passoires thermiques.

Cela pose aussi la question des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et du zéro artificialisation nette (ZAN). Quand une intercommunalité adopte un PLUi ambitieux en termes d'économies de foncier, elle doit pouvoir proposer des solutions aux artisans, aux particuliers et aux collectivités ; mais ces solutions ne sont pas encore suffisamment accessibles pour être efficaces. Intercommunalités de France accompagne depuis longtemps ses membres en matière de rénovation énergétique, car il s'agit de politiques complexes. Il y a un vrai besoin de simplicité, de transparence du conseil, d'une approche globale et d'exemplarité des collectivités.

Si l'on souhaite entraîner les propriétaires et les habitants, il faut que tout le territoire entre dans la démarche. Pour cela, il n'est pas toujours nécessaire de passer par la case rénovation énergétique.

Je suis vice-présidente – et anciennement présidente – d'une intercommunalité rurale normande dans laquelle se pose la question des logements de la reconstruction dans lesquels les gens ne veulent plus vivre. Quand nous avons choisi, dans le PLUi, de restreindre le terrain constructible, nous avons tâché de proposer une solution simple. Mais cela nécessite des moyens techniques et humains, dans les collectivités, pour animer et garantir la transparence du conseil.

Certains ménages commencent par envisager l'accessibilité de leur logement et aboutissent à un projet de rénovation globale. En commençant par un petit bout de la lorgnette, on parvient à réaliser une rénovation qui tient la route.

Mais nous avons besoin d'agents formés pour faire fonctionner ces guichets uniques d'accueil et d'orientation. Or les collectivités connaissent des difficultés de recrutement. Notre plateforme en est à son troisième agent... Nous avons besoin d'agents compétents, impliqués et qui restent sur le territoire, car il s'agit d'un travail de conviction sur le temps long.

S'agissant des exigences énergétiques qui s'appliqueront à la location, je constate dans mon territoire que de nombreux propriétaires vendent, ce qui crée une pression supplémentaire sur le marché locatif et donc sur l'accessibilité au logement.

Vous évoquez l'unicité des démarches, mais les territoires sont très divers. Pour que ce soit efficace, il faut que la collectivité porteuse du projet élabore un diagnostic fin et une stratégie adaptée à son territoire. Je reprends l'exemple, dans mon territoire, des logements de la reconstruction. Il faut prendre en compte la culture régionale : Normands et Francs-Comtois n'abordent pas la question de la rénovation énergétique de la même manière. Il nous faut de la souplesse pour mettre en place une stratégie efficace. Nous avons besoin d'une co-construction avec l'État, les communes et la communauté de communes sur ce que l'on veut faire sur notre territoire.

Pour montrer que c'est possible, il faudrait un accompagnement particulier pour les communes qui s'engagent à faire du logement locatif, en acquérant des logements vacants par exemple. Chez moi, Manche Habitat se montre très frileux dans ces opérations de réhabilitation. Du coup, ce sont de petites communes qui s'engagent, comme celle dont je suis maire, de 730 habitants, qui loue dix logements. Il faudrait donc des espaces démonstratifs pour que tout le monde s'y mette et que l'on travaille collectivement.

La question de la transparence du conseil est très importante et cette valeur devra être conservée dans les politiques de rénovation.

M. Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce. – Permettez-moi d'excuser M. Michel Maya, vice-président délégué à la rénovation énergétique au sein d'Amorce, qui n'était pas disponible aujourd'hui.

La transition énergétique et l'amélioration de l'efficacité énergétique du bâti et du logement – principal poste de consommation énergétique avec les transports – sont en trompe-l'œil.

J'en veux pour preuve la stabilité de la consommation finale d'énergie du résidentiel depuis vingt ans, autour de 500 térawattheures d'énergie finale. Bien sûr, nous avons de nouveaux usages de l'énergie, avec nos tablettes et nos ordinateurs ; mais on n'assiste pas à une baisse de la consommation d'énergie dans nos logements.

En second lieu, le chiffre officiel de 718 000 rénovations cache une réalité plus préoccupante : il s'agit essentiellement de rénovations dites monogestes. Autrement dit, on ne rénove que très partiellement l'habitat. De surcroît, la plupart de ces rénovations monogestes sont des changements de chauffage. Il s'agit essentiellement de l'installation de poêles à bois et de pompes à chaleur. Vous m'avez demandé de dire la vérité : les pompes à chaleur air-air ou air-eau posent un véritable problème, j'y reviendrai. Or dans le mix de chauffage français, la pompe à chaleur air-air se développe très rapidement. Nous devons nous poser la question de cet outil, sans le diaboliser, mais en le remettant à sa juste place.

La grille de lecture de votre réflexion est complexe, car il faut mener une réflexion sur le neuf et l'existant. La RE2020 est-elle appliquée ou pas ? A-t-elle été bien élaborée ? Elle a probablement été orientée sur les questions de CO₂, à juste titre, mais cela a biaisé certains débats, sur le chauffage électrique par exemple.

Les situations sont différentes dans le logement individuel, dans le logement collectif public – sur lequel les élus ont plus de prise *via* les bailleurs sociaux – et dans les copropriétés privées. Elles le sont également selon que le propriétaire est occupant ou bailleur, ou quand le propriétaire est précaire.

Il faut aborder ce sujet avec méthode et je vous invite à élaborer un grand tableau avec différentes entrées. Se pose aussi la question de l'enveloppe et des usages de l'énergie.

Nous sommes face à des marchés – marché énergétique, marché de la construction –, que l'État et les collectivités, garants de l'intérêt général, essayent d'orienter. D'où ces questions : comment le marché influe-t-il sur la trajectoire ? Comment les pouvoirs publics réussissent-ils à le réorienter pour éviter qu'il ne prenne une mauvaise direction ?

La crise énergétique actuelle – avec l'augmentation des prix et les risques de black-out – est un phénomène de marché qui a conduit à des progrès en termes de sobriété, avec une baisse de la consommation entre 9 et 13 %. Ces phénomènes doivent être pris en compte dans l'élaboration de nos politiques publiques, et notamment dans la régulation.

Je crois que le processus favorable à l'efficacité énergétique dans le logement passe, successivement, par l'information, la sensibilisation, l'accompagnement technique, les aides et les financements, la coercition et enfin le contrôle. Une fois cette chaîne vertueuse mise en place, nous pouvons atteindre notre objectif.

On constate tout d'abord un déficit d'information, notamment en tant qu'utilisateur. Vous savez probablement combien consomme votre voiture, mais pas combien affichait votre compteur électrique hier soir. Moi-même, je ne le sais pas. Certains élus prennent le sujet en main : c'est ainsi que le maire de Belleville-en-Beaujolais a annoncé hier la distribution de petits compteurs visuels en télérelève, liés à Linky, mais plus visibles, que l'on peut placer dans son logement. C'est un premier niveau d'information. Le jour où les Français sauront ce qu'ils consomment et ce qu'ils payent – comme ils le savent pour le carburant –, leur relation à l'énergie changera.

Un pas considérable a été franchi en matière d'information des collectivités avec l'article 179 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dite LTECV. Les collectivités territoriales disposent désormais de la liste des consommations de leurs principaux bâtiments. C'est un pas important, mais insuffisant, car limité à dix points de livraison. C'est à la fois beaucoup, car cela nous donne accès aux données d'immeubles R3, R4 ou R5, mais nous n'avons pas les données en dessous, alors que la précarité énergétique concerne aussi le logement individuel. Pour récupérer ces données de consommation, les collectivités doivent passer par le centre communal d'action sociale (CCAS) ou le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et demander à la personne concernée l'autorisation d'utiliser sa donnée pour éviter d'effectuer une demande à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Il est donc très compliqué pour une collectivité d'appréhender la consommation d'énergie de son territoire. Il faut aller plus loin dans l'accès à la donnée.

Toujours sur l'information, France Rénov' s'intitule service public d'efficacité énergétique ; je serais plus modeste, il s'agit d'un service public d'information à l'efficacité énergétique. Il ne s'agit que de la première brique de la chaîne vertueuse que j'ai évoquée tout à l'heure.

Cette chaîne fonctionne sur tout le territoire. C'est une vraie réussite collective, mais elle a ses limites. Il serait intéressant de savoir combien de personnes ont été en contact avec France Rénov' et combien ont été démarchées le samedi et le dimanche ? Je crains que le second chiffre ne soit supérieur au premier... Or ces démarcheurs ne disent pas la vérité, eux.

Il faut donc booster la capacité d'intervention de France Rénov', y compris par du contact à domicile. Il faut aller vers les gens, or nous sommes dans une logique de guichet.

France Rénov' a d'abord été créé pour parler d'enveloppe. Il n'est pas question de l'en dessaisir, mais il est temps que France Rénov' parle aussi de chauffage et de comportements. Certains points d'information le font, mais cela ne fait pas partie du cahier des charges. Une fois réglée la question de l'enveloppe, si vous appelez un point d'information France Rénov' pour savoir comment vous chauffer, dans deux cas sur trois vous n'aurez pas de réponse ou une réponse très partielle. Nous l'avons testé : presque aucun n'évoque les réseaux de chaleur, alors qu'il s'agit d'un outil public local à notre disposition, qui procure une énergie moins chère, moins carbonée, renouvelable et locale. Il faut donc élargir le champ d'intervention de France Rénov'.

S'agissant de l'accompagnement, la mise en place des Accompagnateurs Rénov' constitue une avancée. Jusqu'à présent, une fois que vous aviez un professionnel chez vous, il vous orientait vers une solution : une chaudière à condensation gaz dans l'ancien monde, aujourd'hui une pompe à chaleur air-air. L'Accompagnateur Rénov' permet donc d'encadrer la capacité à intervenir. Mais c'est un peu frustrant : d'une part, on a l'impression que l'on va donner le titre d'accompagnateur à tout le monde et d'autre part, il n'y a pas de connexion réelle entre MonAccompagnateurRénov' et France Rénov'.

A minima, il faudrait un service après-vente (SAV) afin que le consommateur puisse se retourner vers France Rénov' pour vérifier que ce que lui a dit l'accompagnateur est cohérent.

On peut aussi imaginer, en étant plus ambitieux, que ce soient les collectivités locales qui coordonnent les Accompagnateurs Rénov', car puisqu'il fait l'information, il doit

aussi être capable d'accompagner la mise en œuvre. Mais cela nous mènerait vers des débats plus compliqués, notamment au plan financier.

Un accompagnement très spécifique doit être réalisé auprès des populations les plus précaires. Or l'Accompagnateur Rénov' ne le fera pas naturellement. Amorce a créé un programme, Pacte - 15, qui permet d'identifier des profils très spécifiques : certains peuvent accompagner une rénovation, d'autres ne peuvent pas se permettre le moindre reste à charge ; certains doivent être accompagnés de A à Z, d'autres sont plus autonomes ; certains sont propriétaires, d'autres locataires. Nous devons absolument affiner cet accompagnement et l'Agence nationale de l'habitat (Anah) en a besoin aussi. Ce programme identifie des populations précaires qui sont sous les radars et que l'Anah ne voit pas.

S'agissant des aides et du financement, le dispositif est à la fois bien fait, mais il est aussi très orienté : MaPrimeRénov' aide principalement l'installation de pompes à chaleur et de poêles à bois. Nous n'avons pas encore trouvé un rythme de croisière permettant à MaPrimeRénov' d'accompagner la rénovation énergétique, encore moins dans le logement collectif.

La rénovation énergétique dans le logement collectif ne fonctionne pas ou peu : 25 000 rénovations tout au plus. Cela renvoie à la question de la prise de décision au sein des assemblées de copropriétaires, ne serait-ce que pour changer un paillason... Il faut donc complètement changer les processus de décision des copropriétés, mais aussi l'accompagnement.

Les aides sont principalement étatiques. Les collectivités n'ont presque aucune prise : il y a certes les aides à la pierre, mais les collectivités n'en sont que les opérateurs, elles n'ont pas le droit de les orienter. Il faut donc trouver d'autres dispositifs. Certains élus réfléchissent à permettre des malus de taxe foncière en fonction des situations.

S'agissant de la coercition, le président d'une grande agglomération m'avait dit il y a quelques années : « sans coercition, les aides, ça finit par coûter très cher ! » D'où l'idée d'un horizon de coercition et notre amendement sur les passoires thermiques adopté dans la LTECV. Cette mesure, que le Conseil constitutionnel avait failli supprimer, a mis dix ans à se mettre en place. Malgré ses défauts, elle va commencer à rendre son office, avec le rapprochement de l'échéance. Le décret sur le tertiaire, qui n'est pas parfait lui non plus, challenge les collectivités. Il faut des horizons de coercition, en particulier pour les copropriétés, sinon ça n'avancera pas. Il faut aussi oser ces périodes intermédiaires, qui ont été plutôt bien faites, avec l'interdiction d'augmentation des loyers qui a constitué un premier coup de semonce. Autrement, on n'arrivera pas à embarquer tout le monde. Mais entretemps, il faut des aides, pour permettre aux gens de faire : si les aides sont insuffisantes, notamment pour les précaires, ils vont prendre de plein fouet l'interdiction de vivre dans ces logements.

Nos outils de planification sont-ils suffisamment efficaces ? La capacité d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) ou d'un programme local de l'habitat (PLH) à provoquer de la rénovation est proche de zéro. Un plan local d'urbanisme (PLU) n'intervient pas et c'est bien là son drame : il impose à celui qui fait, mais pas à celui qui ne fait pas alors qu'il devrait faire. Nos outils de planification, dont le plus coercitif est le PLU, ont donc peu d'impact sur cette politique.

Le paquet européen *Fit for 55* introduit l'idée de plan territorial chaleur : le chauffage pourrait être l'objet d'une planification propre avec des moyens de coercition.

La semaine dernière, la Première ministre a confirmé le dépôt d'un projet de loi de programmation de l'énergie. J'espère qu'il comportera un chapitre consacré au chauffage et un autre sur les transports. Nous devons sortir du débat mortifère sur la manière de produire l'électricité. Je renvoie dos à dos les tenants de l'éolien et ceux du nucléaire : ce n'est pas le sujet. Le sujet, c'est : comment on se chauffe, comment on se déplace et comment on réduit cette consommation. Cela fait vingt ans que l'on se pose la question de la production d'électricité ; résultat : la consommation d'énergie dans le logement n'a pas bougé.

S'agissant du contrôle, la capacité de contrôle d'une collectivité sur ce qui est construit ou rénové est proche de zéro. Celle de l'État n'est guère meilleure. Il faut absolument régler cela.

Pourquoi parlons-nous tous de la pompe à chaleur ? Parce que cela va être un carnage dans les vingt prochaines années. Je ne vise pas les pompes à chaleur eau-eau qui sont de vrais dispositifs efficaces. Le principe de la pompe à chaleur repose sur le cycle de Carnot : vous prenez de l'air dans l'atmosphère et le compressez. Si l'air est à 15 °C, le monter à 25 °C ne consommera pas beaucoup d'énergie ; en revanche, si l'air est à 0° C parce que c'est l'hiver, votre pompe à chaleur va consommer presque autant d'énergie qu'un radiateur électrique, soit un coefficient de performance énergétique (COP) de 1...

La pompe à chaleur air-air est-elle un outil d'énergie renouvelable ? De notre point de vue, c'est plutôt un outil d'efficacité énergétique, comme l'était la cogénération au gaz. Elle doit permettre d'économiser de l'énergie, mais ce n'est pas un outil d'énergie renouvelable, car il consomme de l'énergie qui n'est, en France, renouvelable qu'à hauteur de 20 %. Dès lors, doit-elle être aidée à ce point ? MaPrimeRénov' a été supprimée, mais il reste des C2E.

Les pompes à chaleur air-eau n'ont pas de bien meilleures performances. Il faut trier le bon grain de l'ivraie, car certaines pompes à chaleur air-eau présentent de très bons COP, supérieurs à 4 ou 5 : celles-ci doivent être aidées. Mais il faut absolument des critères d'efficacité énergétique sur les pompes à chaleur. On est en train d'équiper la France de l'équivalent des radiateurs électriques, en particulier dans le logement social. On voit déjà des impayés et des dysfonctionnements. Il est temps de réguler cet outil de chauffage qui n'en est pas toujours un bon, contrairement à ce qu'en disent les publicités qui nous promettent monts et merveilles.

L'État français, dans le contexte de la transition énergétique, joue un rôle ambivalent, agissant à la fois en tant que garant de l'intérêt général, soit de la baisse de la consommation, et comme acteur du marché de l'électricité. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ressemble donc à une loi relative à la transition électrique, ce qui est sans doute sain, car l'électricité est en grande partie décarbonée. Pour autant, ne manquons pas le rendez-vous avec l'efficacité énergétique. Or des aides telles que MaPrimeRénov' soutiennent en premier lieu des systèmes de chauffage électrique, avant de favoriser des outils d'efficacité et de rénovation énergétique. Il y a un risque que tout passe à l'électricité, qui pourrait alors être plus coûteuse et dont la production pourrait être insuffisante. Le parc nucléaire à venir arrivera seulement dans quinze ans, nous avons ce laps de temps à combler, et nous devons faire face à des problèmes de pouvoir d'achat et de précarité énergétique. Il est donc essentiel de se concentrer sur la façon dont nous chauffons nos maisons et nous déplaçons, plutôt que sur la production d'électricité.

En 1946, le général de Gaulle a créé deux services publics, EDF, service public de fourniture et de distribution d'électricité, et GDF, l'équivalent pour le gaz, afin de répondre à la nécessité de fournir de l'énergie aux Français lors de la période de redéploiement économique. L'enjeu de la future loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC), qui sera bientôt débattue dans cet hémicycle, est de redéfinir ce service public de l'énergie. Il faudrait peut-être transformer EDF en « Économie d'énergie de France » et créer ainsi un service public dédié à l'efficacité énergétique, en réponse aux défis climatiques, économiques et énergétiques que nous rencontrons. Il faut sans doute assigner de nouvelles missions à EDF, créer d'autres opérateurs, passer par des opérateurs locaux, mais la priorité est à notre sens ce service public de l'efficacité, qui n'existe pas et qui va au-delà des aides et du service public d'information.

Par ailleurs, le service public de gaz au sens propre – à l'exception, peut-être, du biogaz – n'a pas d'avenir, contrairement aux réseaux de chaleur renouvelables. De très nombreux élus locaux souhaitent créer de tels réseaux, mais nous sommes encore loin de leur généralisation. Près de 300 communes de 10 000 à 30 000 habitants n'ont pas de réseaux de chaleur et sont donc dépendantes du marché de l'électricité et du gaz, y compris des collectivités qui ont l'obligation d'acheter l'électricité sur le marché libre. Il est donc essentiel de mettre en place un service public quasi universel de la chaleur renouvelable, appuyé sur des ressources, locales, qui favorisera l'économie locale et permettra une meilleure maîtrise de la facture énergétique. En dehors du bouclier tarifaire, seuls les réseaux de chaleur renouvelable ont su maîtriser leur facture pendant la crise, malgré quelques difficultés liées, précisément, à l'appoint de gaz.

Enfin, il est nécessaire de déterminer la place du service public dans la résorption de la précarité énergétique. Malgré quelques mesures législatives importantes, nous sommes loin d'avoir éliminé les passoires thermiques ; or il s'agit d'une question majeure pour le futur du service public de l'énergie dans notre pays, qui sera abordée lors des discussions sur la future loi de programmation sur l'énergie et le climat.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci de vos explications détaillées sur ce sujet complexe des politiques de rénovation énergétique. Vous avez bien abordé l'ensemble des problématiques que nous avons identifiées, notamment, à travers différents déplacements et auditions. Nous partageons de nombreux avis exprimés, en particulier sur la nécessité d'une politique simple et accessible, d'un conseil indépendant et de confiance, ainsi que de la proximité avec les collectivités.

Ma première question est relative à l'interaction entre les politiques publiques locales et les dispositifs nationaux comme France Rénov' ou MaPrimeRénov' : on observe une certaine évolution vers une meilleure lisibilité, même s'il reste beaucoup à faire ; comment voyez-vous l'intégration des initiatives locales, de ces dispositifs qui, bien qu'indépendants, ont montré des résultats intéressants grâce à leur proximité et leur capacité d'adaptation aux critères locaux ? Veillons à ne pas ajouter une couche de complexité supplémentaire avec les dispositifs d'État. Comment réussir leur intégration ? Cela nécessite peut-être une clarification des compétences entre les différentes échelles de gouvernance : intercommunalité, département, régions, etc. Nous avons abordé d'autres aspects de cette question, notamment l'ambition de « zéro artificialisation nette » (ZAN), dont les enjeux sont du même ordre. J'aimerais donc connaître votre vision sur l'interaction entre les politiques publiques et ce qui se passe réellement sur le terrain.

Cela mène à la question du guichet unique. Comment voyez-vous cela ? L'idée est-elle de disposer de guichets uniques qui varient selon les territoires, ou cherche-t-on une uniformisation, comme le propose France Rénov' ?

Avez-vous des informations sur les disparités d'intervention entre les différentes typologies de territoires : rural, urbain, périurbain, etc. Comment avance-t-on en matière de rénovation thermique en fonction de ces différents contextes ?

Je m'interroge sur MonAccompagnateurRénov'. Comment ce dispositif s'intègre-t-il dans les initiatives locales déjà en place ? Les collectivités ne risquent-elles pas de se désengager, en laissant ce rôle à l'État, alors qu'elles pourraient avoir mis en place des solutions efficaces sur leurs territoires ? Comment envisagez-vous donc son intégration avec ce qui se fait déjà ?

Se pose également la question du rôle des collectivités dans l'accompagnement des filières et des entreprises, notamment en termes de formation aux nouvelles techniques et aux nouveaux matériaux du bâtiment. De même, *quid* du développement de filières locales pour les matériaux, appuyés sur des circuits courts ? Avec l'augmentation de la demande, la disponibilité et la production de matériaux seront de véritables enjeux. Les collectivités pourraient jouer un rôle dans l'accompagnement et la mise en place de ces filières.

Enfin, la question des réseaux de chaleur est importante. Faisons-nous une transition énergétique ou une transition électrique ? Avec une vision uniquement basée sur le carbone, on risque en effet de privilégier l'électricité, ce qui pourrait poser problème. Les réseaux de chaleur constituent une solution intéressante, notamment en collectif, où il n'existe pas beaucoup d'alternatives. Pour autant, les données et les informations manquent à leur sujet, ce qui peut poser problème, notamment dans les diagnostics de performance énergétique (DPE), car leur score pourrait souffrir de l'utilisation de données périmées.

M. Guy Geoffroy. – En ce qui concerne le guichet unique, la question est : pour quoi faire ? S'il s'agit seulement d'informer, c'est déjà fait. En outre, il existe des dispositifs qui permettent de rendre les guichets uniques véritablement uniques : France Services. Je ne trouverais donc pas incongru que ces lieux soient des points d'entrée pour l'information et l'accompagnement initial de nos concitoyens, en accueillant le dispositif France Rénov'. Je parle d'expérience : l'État a mis en place un guichet France Service dans ma commune et ses résultats sont exemplaires. Nos concitoyens veulent avoir un interlocuteur public crédible pour répondre à leurs besoins et à leurs difficultés, qu'il relève de l'État, de la région, du département, de l'intercommunalité ou de la commune, même si le premier interlocuteur public crédible à leur disposition est bien l' élu local du bloc communal. La puissance publique, que tous ces élus constituent, doit offrir une réponse immédiate acceptable : une information et un premier accompagnement. Pour autant, pour que le guichet unique soit efficace, il devra être simple d'accès et perçu comme réellement unique. S'il y a plusieurs guichets uniques pour traiter plusieurs problèmes, il ne s'agit plus d'un guichet unique, mais de plusieurs guichets spécifiques dédiés à une diversité de sujets. J'évoquais précédemment la difficulté issue de la judiciarisation de la relation entre le locataire et le propriétaire. Nos concitoyens nous disent souvent qu'ils trouvent le système complexe ; ils ne remettent pas en cause la volonté des pouvoirs publics de résoudre leurs problèmes, mais ils estiment que même les solutions les plus simples restent difficiles d'accès.

À mon sens, notre économie a la capacité répondre à ces défis, sous réserve de traiter deux questions principales : la première concerne la disponibilité des ressources humaines et matérielles dans un délai forcément court ; la seconde porte sur la lutte contre les effets d'aubaine qui peuvent résulter de ces aides publiques. Nous avons tous entendu parler des excès et des scandales liés aux détournements de ces aides, qui compliquent la lisibilité du système et donc sa crédibilité.

Vous avez également évoqué l'utilisation de matériaux locaux. Mon département, à la fois urbain et rural, produit d'importantes quantités de chanvre et une filière de béton chanvré est en train de s'y développer. De nombreux élus souhaitent favoriser l'utilisation de ce matériau biosourcé et local pour leurs bâtiments publics et, pourquoi pas, pour la construction privée. Cependant, nous devons respecter certaines règles supérieures, comme celles qui concernent les marchés publics. Dans le respect des règles européennes, que nous surtransposons toujours en les complexifiant, nous devons trouver le moyen de permettre aux économies locales de mettre en œuvre toutes les ressources dont elles disposent. De ce point de vue, la question des matériaux et des personnels, notamment en termes de formation, est un véritable sujet et un des plus grands défis que nous devons relever. La complexité de ces sujets est immense, d'autant plus que les priorités peuvent fluctuer d'un jour à l'autre.

Je terminerai mon intervention avec deux points qui ajoutent à la complexité, mais qu'il faut garder à l'esprit. Quel est l'objectif que nous cherchons à atteindre au travers de cette réflexion et de vos travaux ? Nous cherchons à assurer que chacun, dans notre pays, ait accès à un logement décent, le plus économique possible, permettant une vie quotidienne sans précarité, avec un chauffage convenable, tout en améliorant notre indépendance énergétique. Il faut donc prendre en compte tous ces éléments et y inclure des groupes qui ne sont pas prioritaires aujourd'hui, par exemple les propriétaires occupants. Aujourd'hui, un propriétaire occupant peut être proactif et rechercher les aides dont il peut disposer pour améliorer son logement, le rendre plus confortable et moins coûteux, ou ne pas le faire, s'il n'en a pas les moyens. Pour autant, considérer que les propriétaires sont riches serait une erreur monumentale. Beaucoup d'entre eux peuvent même se trouver en difficulté, notamment à l'approche de l'âge de la retraite. Or le propriétaire occupant n'est pas aujourd'hui perçu comme une cible nécessaire dans la lutte contre les déperditions d'énergie et contre le mal-vivre dans son logement, alors qu'il s'agit d'un enjeu crucial. Des habitants se plaignent auprès des élus locaux que leur propriétaire ne leur permet pas de vivre dans des conditions décentes, nous disposons pour cela de quelques moyens d'action, et j'espère que nous en aurons davantage à l'avenir ; il est rare, pour autant, qu'un propriétaire occupant nous interpelle, peut-être parce que les personnes concernées estiment que ce n'est pas le rôle de la puissance publique ou qu'elles sont gênées de reconnaître que leur propre logement n'est ni confortable ni décent.

Enfin, l'exemplarité des collectivités est un sujet complexe : nous ne pouvons parler aux gens de manière crédible que si nous sommes nous-mêmes exemplaires. Vous évoquez le logement, mais cela concerne tout ce qui caractérise les collectivités locales, en particulier les équipements publics : leur état, leur entretien, leur rénovation et le coût qu'ils représentent pour le budget de la collectivité. Si le cours de choses nous amène à prendre davantage de décisions au niveau local, nous exigerons les moyens nécessaires pour ce faire, mais nous devons, en parallèle, être en mesure de poursuivre cet effort et de le mener à terme, même si c'est le tonneau des Danaïdes. La situation est inégale sur le territoire, mais les communes françaises n'ont pas attendu les crises actuelles pour commencer à maintenir leurs équipements en bon état et à anticiper leurs besoins énergétiques. C'est d'autant plus vrai que cela coûte cher, comme nous l'avons constaté en 2022 avec l'envolée des prix de

l'énergie. Il est important de promouvoir cette exemplarité, mais celle-ci représente un deuxième enjeu en matière de capacité globale de l'économie et de financement nécessaire ; toutefois, elle nous permettra d'être des prescripteurs crédibles, éventuellement de sanctionner, tout en montrant à l'opinion publique que nous avons la capacité de le faire et que nous ne revendiquons pas une autorité sans avoir balayé devant notre propre porte.

M. Jean-Patrick Masson. – Sur la compétence des collectivités, il est absolument nécessaire d'être au plus proche de la population, et à ce titre, le bloc communal est bien armé, dans la limite de ses moyens. Il offre une proximité et un contact direct avec les habitants. Le guichet unique ne devrait pas se limiter à l'accueil et à l'orientation, mais devenir une force proactive allant vers le citoyen. Sur mon territoire, nous avons testé cela avec La Poste : les facteurs sont allés à la rencontre des habitants et cela a bien fonctionné, amenant les gens à se poser des questions et à enclencher des actions, même s'il y a loin, en effet, entre le premier contact et la réalisation. Un guichet unique par étapes ne simplifie pas les choses, il faut bien un guichet unique proactif et qui gère une partie significative de l'opération.

Deuxième point, la diversité dans les territoires est évidente. Pour la caractériser, et pour que les territoires justifient des pratiques différentes, nous devons élaborer des stratégies territoriales. Par exemple, mon territoire dispose d'un important réseau de chaleur concernant 55 000 équivalents logements, mais un grand nombre de logements – 130 000 – restent hors de sa portée. Peut-être est-ce sur ces logements-là qu'il faut insister pour aller vers la rénovation, notamment pour des raisons financières. Nous ne pouvons pas tout faire, il nous faut donc dessiner des stratégies territoriales différenciées ; c'est une nécessité.

Il y a bien un risque de désengagements des collectivités lié à Mon Accompagnateur Rénov'. Si le système est trop compliqué et difficile d'accès pour les collectivités elles-mêmes, alors l'État devra s'en débrouiller seul. Ce n'est pas uniquement une question de financement, mais aussi de posture : si nous ne savons pas quel rôle nous devons jouer dans ce contexte, nous n'en jouerons aucun !

Concernant les dispositifs comme MaPrimeRénov' et les autres, un point doit être pris en compte : le prêt à taux zéro, qui semble de moins en moins courant. Il s'agit d'un élément de complexité supplémentaire évident qui implique un autre acteur fondamental : le financement privé bancaire. Nous rencontrons donc, certes, un problème de compétences, de capacité à agir, mais se pose également cette difficulté relative à la présence de financement privé.

Sur la formation des filières : il est compliqué pour une collectivité de lancer ce type d'initiative, même s'il est toujours possible d'inciter, de financer ou de monter des opérations exemplaires avec les entreprises.

Pour organiser des formations et des filières locales de fourniture de matériaux, une piste est à explorer : la standardisation. Monter des projets uniques fait perdre du temps et de l'argent. Par exemple, pour une zone pavillonnaire des années 1970 avec des maisons identiques, il convient de suivre une logique de groupe : on pourrait attirer les entreprises en leur disant qu'il y a 50, 100 ou 200 pavillons à rénover. Or, en l'occurrence, rien n'est prévu pour ce genre de projet ; il y a un trou dans la raquette. Ces opérations de groupe constitueraient pourtant un levier significatif.

Nous avons une certaine habitude de la différenciation entre zones urbaines et rurales : dans la métropole de Dijon, la commune-centre compte 160 000 habitants et la plus petite commune 145 habitants...

Mme Anne Hébert. – Cette question, complexe, de la rénovation énergétique intéresse les élus et les citoyens. Il faut donc se mettre autour de la table locale pour coconstruire les solutions. L'intercommunalité est le lieu adéquat pour mettre en place une politique de long terme qui soit adaptée et puisse être évaluée. Les élus doivent prendre ce sujet à bras-le-corps !

Sur les énergies renouvelables, il convient que les élus de plusieurs communes réfléchissent collectivement, échangent et débattent. Cet outil de gouvernance locale est important car ce domaine connaît une amélioration continue : si le dossier des éoliennes est aujourd'hui compliqué, il en sera peut-être différemment demain. Le besoin de formation des élus est considérable, du fait de la technicité du sujet. Ces groupes permettraient de dispenser une formation locale. Quant aux plateformes, elles devraient aussi bénéficier d'une formation à l'accompagnement, afin que l'aide qu'elles apportent ne demeure pas extérieure aux territoires. Je rappelle que les intercommunalités ont deux compétences utiles en la matière : l'aménagement du territoire, d'une part, et le développement économique, d'autre part.

Enfin, il convient de travailler sur le long terme, avec une transmission des connaissances d'un élu à l'autre.

M. Nicolas Garnier. – Qu'entend-on par guichet unique : un opérateur unique ou plusieurs opérateurs, qui sont toujours les mêmes – Agence nationale de l'habitat (Anah), collectivités, France Rénov, etc. – au même endroit ? On ne le sait pas vraiment.

Il est incroyable que le dispositif France Rénov soit aussi précaire économiquement : il est susceptible de s'arrêter chaque année ou tous les trois ans, ce qui pose des problèmes de pérennité des emplois. Or la caractéristique d'un service public est la continuité !

S'agissant du dispositif Mon Accompagnateur Rénov', le mot « accompagnement » revêt des réalités très différentes. Il peut s'agir de formation, de pré-diagnostic, d'étude de faisabilité, ou encore d'ingénierie financière ; Île-de-France Énergies a même tenté de financer des travaux et d'en assurer la réalisation. Il faut donc clarifier cette notion ; pour l'instant Mon Accompagnateur Rénov' semble s'apparenter à un maître d'œuvre ou maître d'ouvrage uniquement. Quant aux situations de précarité énergétique, elles nécessitent un accompagnement renforcé, assurant le pré-financement et la mise en œuvre des travaux.

Des collectivités, notamment Grenoble, ont tenté d'être Accompagnateur Rénov', dans la mesure où elles ont une expérience d'accompagnement de premier niveau, mais ce processus n'est pas évident. Il faudrait un dispositif Mon Accompagnateur Rénov' dédié aux collectivités.

La rénovation énergétique n'avance pas assez vite parce que se posent des problèmes de financement. L'effort d'investissement dans ce domaine est estimé à 31 milliards d'euros d'ici à 2030, ce qui est énorme ; pour le parc nucléaire, on estime les investissements nécessaires à 51 milliards : c'est le même ordre de grandeur. Le

développement de l'éolien représente 19 milliards d'euros. Il faudra mettre tous ces chiffres sur la table.

Pour ce qui est des réseaux de chaleur, l'aide au raccordement a été largement améliorée dans les logements collectifs. Un raccordement coûte 200 euros par logement dans les petits immeubles grâce à un coup de pouce C2E. Cela fonctionne moins bien pour les logements individuels ; or les demandes se multiplient en zone rurale.

Nous avons monté un comité des abonnés des réseaux de chaleur, dont nous recueillons les attentes. Nous préparons des outils de simulation cartographique des réseaux existants pour que les bailleurs sachent où sont les réseaux les plus proches, s'ils peuvent se raccorder et à quel prix. Cela permettra aussi de simuler des réseaux de chaleur là où il n'y en a pas.

Le Club de la chaleur renouvelable, qui réunit notamment Amorce, le syndicat des énergies renouvelables (SER), la fédération des services énergie environnement (Fedene), le syndicat des professionnels de l'énergie solaire (Enerplan), etc., a proposé la semaine dernière à Mme Agnès Pannier-Runacher un « plan Marshall » de la chaleur renouvelable. On est en effet capables d'atteindre un niveau de 50 à 75 % de chaleur renouvelable locale fatale. Pourtant, nous avons découvert que depuis vingt ans plus un seul logement n'était équipé de boucle d'eau chaude, ce qui pose des problèmes de raccordement. Nous avons donc dû opposer de nombreux refus de raccordement, alors que la demande a explosé du fait de la hausse du prix de l'énergie.

La future réglementation environnementale devra prévoir l'installation de ces boucles, y compris pour l'équipement des bas d'immeubles en chaufferies bois et en pompes à chaleur de bonne qualité. La plupart des logements sont aujourd'hui piégés entre chauffage électrique et chaudière à gaz, et ce pour longtemps : c'est problématique ! Nous souhaitons donc que l'État mette en place une aide à l'installation de boucles d'eau chaude dans les immeubles existants, mais cela coûtera cher.

M. Laurent Burgoa. – Lorsque le pays sera apaisé, l'exécutif devra réfléchir à une nouvelle loi de décentralisation qui ne soit pas une autre loi 3DS (loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale), pour dire qui fait quoi...

Madame Hébert, Intercommunalités de France serait-elle prête à discuter d'un transfert de compétence visant à ce que les intercommunalités gèrent le financement de la rénovation énergétique ?

Messieurs Geoffroy, Garnier et Masson, que pensez-vous du Fonds vert ? Dans mon département, de petites communes craignent de ne pas pouvoir en bénéficier.

Mme Anne Hébert. – À Intercommunalités de France, nous sommes prêts à envisager un tel transfert s'il peut renforcer l'efficacité de la rénovation énergétique, mais il faudrait savoir comment le couple commune-intercommunalité peut travailler sur cette question.

M. Guy Geoffroy. – Il s'agit de définir la pertinence du niveau d'intervention, qui n'est pas forcément la commune ou l'intercommunalité puisque tout dépend du tissu humain et territorial. Mieux vaut parler de « bloc communal », lequel est désireux de s'investir dans

ce qu'il sait le mieux faire. Je rappelle à cet égard que les intercommunalités sont des établissements publics de coopération intercommunale et non pas des collectivités territoriales : c'est dans ce cadre qu'il faut envisager cette question.

Lorsque le ministre Christophe Béchu a présenté la première fois le Fonds vert à l'AMF, on pouvait croire à une révolution copernicienne : c'en était fini de la verticalité des appels à projets ; désormais, l'échelon local décidait et obtenait... Avec le recul, nous devons modérer notre enthousiasme comme nos critiques. Le volume de ce fonds se réduit de plus en plus, mais c'est toujours bon à prendre. Il ne convient pas de dénigrer un dispositif dont la qualité, ou l'absence de qualité, n'a pas encore été démontrée.

Nous avons obtenu du Gouvernement qu'il recommande aux représentants de l'État d'être le plus souples possible dans le cadre du dialogue avec les associations d'élus locaux et de la mise en place du Fonds vert, articulé avec la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Nous espérons que ce fonds perdurera au-delà de 2024, car une politique publique de cette ampleur doit être conduite sur une certaine durée, qu'il ne se réduira pas comme peau de chagrin et qu'il ne deviendra pas une machine à fabriquer des appels à projets.

Il faudra évaluer le plus rapidement possible la première année d'application du Fonds vert afin de proposer au Gouvernement, avec l'appui du Parlement, les évolutions indispensables. Ce fonds permettra probablement aux collectivités d'atteindre des objectifs d'amélioration de la situation climatique globale. Mais il s'agit de faire preuve de vigilance, laquelle est davantage d'actualité que la confiance ; mais il est possible d'y remédier.

M. Jean-Patrick Masson. – Le Fonds vert permet de recycler de nombreux projets, mais le problème de l'ingénierie se pose. Résultat : il y a beaucoup de saupoudrage. Se posent aussi des problèmes de délais et de pérennité du financement pour des projets dont certains aboutiront en 2025 ou 2026... Malgré ces limites, ce fonds est une bonne chose en ce qu'il crée un appel d'air et du mouvement.

M. Nicolas Garnier. – Au sujet du transfert de compétence, il s'agit avant tout d'une question de modulation : actuellement nous ne faisons qu'appliquer les règles de l'Anah pour les aides à la pierre, et de l'Ademe pour le fonds chaleur. Nous sommes en quelque sorte un opérateur de l'état, mais il ne s'agit pas d'un transfert de compétence et de moyens.

Habituellement, en matière de financement de la transition écologique, on est très soucieux du bon usage de l'argent. Or le Fonds vert est en quelque sorte un *open bar*... Et puis, un jour, il n'y a plus d'argent. Cela rappelle le dispositif « territoires à énergie positive pour la croissance verte » dont l'inconvénient majeur était qu'il donnait lieu à une foire d'empoigne, avec un faible niveau de rationalisation des aides publiques. Nous souhaitons donc que des grilles soient prévues et que les opérateurs de l'État, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), instruisent les dossiers.

La transition écologique est à un tournant : beaucoup a été fait, mais nous sommes limités par le manque de moyens juridiques et financiers ; c'est vrai pour la rénovation énergétique ainsi que pour le tri sélectif ou la sobriété en eau. Or les besoins sont beaucoup plus importants que les moyens proposés. Il manque une loi de programmation du financement de la transition écologique, qui réconcilierait les Français avec la fiscalité environnementale, l'idée étant qu'il faut un signal prix sur les usages les moins vertueux et de l'argent pour mobiliser les comportements les plus vertueux. Pour cela, il faut donner une

prévisibilité au signal prix, et garantir l'équité et une affectation de la fiscalité environnementale à son objet.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Bon nombre des ministres que nous avons auditionnés ont également appelé de leurs vœux une loi de programmation de la transition écologique et énergétique.

M. Michel Dagbert. – Parce que la population se tourne toujours vers eux et au vu de leurs compétences, qui sont majeures, les élus locaux pourraient représenter ce « point de rencontre » au moment de bâtir une politique en matière d'énergies et de chaleur. Or souvent, à l'échelle communale, on bute sur la question de l'ingénierie ; le bon niveau en la matière est donc sans doute l'intercommunalité.

Il faudrait faire un diagnostic des calories perdues, notamment dans les territoires où sont implantées des industries très consommatrices d'énergies. Dans mon département minier, le Pas-de-Calais, nous récupérons un gaz fatal qui s'échappe et que nous réinjectons dans le réseau de gaz, et donc dans les réseaux de chaleur.

L'intercommunalité est aussi la bonne échelle pour accompagner les élus locaux, étudier la faisabilité des réseaux de chaleur, y compris ceux qui sont de taille modeste, et veiller au retour des bonnes pratiques. Aux Pays-Bas, un réseau de chaleur a ainsi été développé par la géothermie à partir des eaux d'exhaure des puits de mine.

Il s'agit d'établir un schéma d'organisation qui soit lisible, mais surtout de trouver des solutions pour nos concitoyens.

M. Nicolas Garnier. – Il manque effectivement une ingénierie des réseaux de chaleur. L'agglomération de Lorient a embauché un chargé de mission sur ce sujet, dont l'objectif est d'installer un réseau de chaleur par commune de l'intercommunalité, ce qui est en cours de réalisation. Quant à la ville de Bordeaux, elle va multiplier ces réseaux par huit. L'Ademe a augmenté ses aides de faisabilité de ces projets à hauteur de 80 %.

Vous avez évoqué la chaleur fatale. J'ajouterai à vos propos que Dunkerque alimente une grande partie de son agglomération grâce à la chaleur des aciéries. Il existe un immense potentiel insuffisamment exploité permettant de produire de la chaleur à haute, moyenne ou basse température, et de très nombreux projets de récupération de chaleur fatale émergent actuellement. Dans notre « plan Marshall » de la chaleur renouvelable, nous proposons de prévoir un plan national d'évaluation des potentiels de chaleur, avec des financements locaux.

Il y a en France environ 1 000 réseaux de chaleur, dont 700 alimentés avec du bois, 150 par la valorisation énergétique de déchets, de 50 à 60 par la géothermie profonde, quelques dizaines par de la chaleur fatale. Des réseaux de chaleur solaire apparaissent aussi. Il faut citer aussi la récupération de chaleur fatale liée aux *datacenters*, auxquels il faudrait imposer de prévoir une solution de récupération de leur chaleur. Le potentiel du biogaz est très important. Ce qui est stratégiquement dangereux, selon nous, ce sont la monoénergie et le tout-électrique. Mieux vaut disposer d'un large panel de sources d'énergie, quitte à adapter les réseaux.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous vous remercions pour ces échanges passionnants.

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

La réunion est close à 12 h 35.

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Ingénierie locale – Audition

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête par une table ronde sur l'ingénierie locale en matière de rénovation énergétique.

Nous recevons, à ce titre, les représentants de deux organismes.

Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) est représenté par M. Pascal Berteaud, directeur général, et par Mme Annabelle Ferry, directrice Territoires et Ville. Monsieur, vous êtes ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts. Vous avez auparavant exercé les fonctions de directeur général de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de président de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema). Le Cerema est un établissement public assez récent : ce centre de ressources et d'expertise en matière d'aménagement, d'urbanisme, de transition écologique et de cohésion des territoires a été créé en 2014, à la suite du Grenelle de l'environnement, afin de regrouper onze composantes de notre réseau scientifique et technique.

La Fédération des agences locales de maîtrise de l'énergie et du climat (Flame) est quant à elle représentée par sa présidente, Mme Maryse Combres, et par son délégué général, M. Franck Sentier. Madame Combres, vous êtes administratrice de l'agence de l'énergie et du climat de la métropole bordelaise et de la Gironde. Vous êtes par ailleurs conseillère régionale de Nouvelle-Aquitaine et, au cours de votre précédent mandat, vous avez été déléguée à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables. Monsieur Sentier, vous étiez auparavant, notamment, coordinateur de la Flame et directeur de l'agence de l'énergie et du climat du centre et sud Yvelines. En 2004, les agences locales de maîtrise de l'énergie et du climat (Alec) se sont réunies en assemblée constituante afin de créer la Flame. Je rappelle que l'apparition des Alec résulte d'une initiative de la Commission européenne de 1994 et qu'elles sont des structures à but non lucratif, dont le rôle est d'accompagner les collectivités territoriales dans la transition énergétique.

Mesdames, messieurs, dans vos diverses fonctions, vous intervenez à plusieurs titres sur le sujet qui nous réunit aujourd'hui, à savoir l'ingénierie locale des projets de rénovation énergétique. Nous souhaitons connaître vos analyses sur les dispositifs mis en place au titre des politiques publiques. Quel regard portez-vous sur les politiques de rénovation énergétique mises en œuvre ? Quelle est votre position sur les obligations créées, notamment à la suite de la loi Climat et résilience, comme l'interdiction de la mise en location des passoires énergétiques ? Quelle est votre position sur les dispositifs d'incitation, qu'il s'agisse de MaPrimeRénov' ou des certificats d'économies d'énergie (C2E), et sur les

politiques d'accompagnement, avec France Rénov' et, tout récemment, Mon Accompagnateur Rénov' ?

Au Sénat, nous sommes convaincus que les dynamiques locales sont particulièrement importantes pour entraîner des rénovations réussies : comment articuler l'action de l'État et celle des collectivités territoriales ? Quel rôle les collectivités territoriales doivent-elles jouer dans l'avenir ? Quelle ingénierie doit-on déployer au niveau local pour conduire plus efficacement des projets locaux de rénovation énergétique ? Que prévoir, en particulier, pour les logements sociaux ou les copropriétés ? Quelle adaptation des guichets et des accompagnateurs locaux est-elle nécessaire selon vous, alors que l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a récemment fait parvenir des consignes aux collectivités pour obtenir le label MonAccompagnateurRénov' ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pascal Berteaud, Mme Maryse Combres, Mme Annabelle Ferry et M. Franck Sentier prêtent serment.

Mme Maryse Combres, présidente de la Flame. – Avant tout, permettez-moi de vous remercier de cette audition. C'est effectivement en 1994, à la suite d'un programme européen, que les Alec actuelles ont émergé à l'échelle de l'Union, dont une quarantaine en France. Les Alec apportent une ingénierie experte aux collectivités territoriales. Fortes de leurs vingt-cinq ans d'expérience, les agences françaises se sont fédérées au sein du réseau Flame, qui regroupe aujourd'hui une quarantaine d'entre elles et dénombre plus de 600 salariés. Il couvre, de surcroît, un territoire de 23 millions d'habitants, soit un tiers de la population française.

Les agences sont portées par plus de 300 intercommunalités et conseillent 1 100 communes. L'article L. 211-5-1 du code de l'énergie précise qu'elles accompagnent les collectivités territoriales dans leurs politiques relatives à l'énergie et au climat. Les Alec sont un outil privilégié pour les élus. Comme vous l'avez très justement rappelé, elles sont neutres et indépendantes. Elles favorisent l'émergence de projets en réunissant tous les acteurs autour de la table pour prendre un certain nombre de décisions.

Elles exercent une mission d'intérêt général à but non lucratif. J'insiste souvent sur ce point : les Alec ne demandent aucune rétribution de leurs services aux collectivités. Elles contribuent à déployer les actions d'information, de sensibilisation, de conseil et d'assistance technique. Elles assurent également l'accompagnement de la performance énergétique de tout bâtiment, visant à réduire les consommations, à limiter les émissions de gaz à effet de serre, à lutter contre la précarité énergétique et à favoriser l'émergence d'outils

de production d'énergies renouvelables. Elles répondent ainsi aux objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et de la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Les Alec ont pour particularité de toucher tous les publics, des particuliers aux collectivités en passant par les entreprises. Elles peuvent donc intervenir sur tout format de bâtiment.

Leur ingénierie est généralement mutualisée dans les territoires. Elles agissent souvent à l'échelle d'une métropole, d'un groupe d'intercommunalités, voire d'un pays ou d'un département. Très malléables et très agiles, elles s'adaptent réellement aux besoins des territoires et sont impliquées dans le dossier de la rénovation thermique des bâtiments : toutes sauf une disposent d'un guichet France Rénov'.

La rénovation thermique des bâtiments est un élément clef de la transition énergétique. Le programme des Nations unies pour le développement (Pnud) nous le rappelle, 50 % à 80 % des leviers d'action pour lutter contre le changement climatique se trouvent à l'échelle locale. Il s'agit bel et bien de l'échelon opérationnel.

Le modèle des Alec est donc particulièrement pertinent pour accélérer les transitions au cœur des territoires. Ces ingénieries sont créées par des élus, pour des élus, au bénéfice de l'ensemble des collectivités territoriales.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Parmi les questions abordées, viendront sans doute ensuite la pérennité de vos structures et vos difficultés de financement.

Mme Maryse Combres. – Tout à fait. Sur le terrain, nous souffrons d'un grave manque de lisibilité. En dix ans, trois « marques » se sont succédées : espaces info énergie (EIE), réseau Faire et France rénov'. Ce manque de lisibilité touche également le financement, y compris celui des missions. Aux financements assurés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et les régions ont succédé le programme Sare (service d'accompagnement pour la rénovation énergétique), entre l'État et la région ou les départements, quand celle-ci n'a pas souhaité assumer cette compétence. S'y ajoutent les nombreux changements associés à l'émergence d'acteurs très opportunistes. Je pense notamment à la rénovation des combles à 1 euro. Aujourd'hui, de nouvelles démarches se multiplient, par téléphone ou sur les réseaux sociaux : contrairement à ce qu'affirment ces acteurs, elles sont bien de nature commerciale.

Cette succession de changements a provoqué la méfiance de nos concitoyens pour les accompagnements proposés. Ces derniers doivent donc être institutionnalisés et reconnus : c'est indispensable pour restaurer la confiance. Quelle que soit la structure porteuse, les EIE d'autrefois étaient bien identifiés : en s'y rendant, on savait que l'on obtiendrait des conseils avisés. MaPrimeRénov' s'inscrit dans cette logique.

Je précise que, ce matin même, nous avons pris part à la réunion de lancement de la concertation du pacte territorial, entre l'État et les collectivités, sur le service public de la rénovation de l'habitat : l'État entend désormais assurer la coconstruction des futures politiques publiques en la matière.

Nous avons appris à cette occasion que MonAccompagnateurRénov' n'œuvrerait finalement qu'à partir du 1^{er} janvier prochain. Nous avons longuement parlé de ce dispositif, qui relèvera des acteurs privés. De nombreuses questions se font jour à son sujet.

On déplore un manque de visibilité quant aux suites données au programme Sare, qui – nous l’avons appris il y a quelques jours – va être prolongé d’une année. Cette mesure doit nous permettre d’assurer la coconstruction que j’évoquais avec les différents services de l’État. C’était un très grand sujet d’inquiétude pour les collectivités porteuses, qui ne savaient plus si elles devaient inscrire ou non ce dispositif dans leur budget. C’était également une grande source d’anxiété pour les directrices et directeurs d’agence, qui se voyaient déjà licencier leur personnel. Ce manque d’anticipation, qui provoque des troubles à tous les niveaux, n’a pas été de nature à resserrer les liens avec nos concitoyens.

Le cofinancement de travaux performants dans le cadre de rénovations globales est seul à même de limiter les consommations d’énergie et donc les émissions de gaz à effet de serre.

À nos yeux, les projets de rénovation doivent comporter un volet d’adaptation : ce choix permettrait véritablement d’anticiper.

Jusqu’à présent, les financements se sont concentrés sur les équipements. Or, selon nous, ce choix n’est pas le plus judicieux. Financer l’installation d’une pompe à chaleur (PAC) dans un logement non isolé, c’est gaspiller de l’argent public, car une telle formule est techniquement inefficace.

Est-il pertinent de continuer à financer le geste unique ? Nous avons également abordé cette question. À l’évidence, les actions engagées doivent s’inscrire dans un parcours, car à l’heure actuelle le premier geste, qui concerne très souvent le financement d’équipements, n’est que rarement suivi de travaux d’isolation. Dès lors que le logement considéré bénéficie d’un programme d’isolation, l’équipement installé se révèle surdimensionné ; et, tant que cet effort n’est pas consenti, il est en situation de surconsommation, en tout cas pour l’électricité.

Il existe une multiplicité d’aides financières – MaPrimeRénov’, MaPrimeRénov’ Sérénité, les C2E, les prêts à taux zéro (PTZ), les prêts Avance rénovation (PAR) – et nos concitoyens ont beaucoup de mal à s’y retrouver. Ces aides sont difficiles, non seulement à solliciter, mais à obtenir. En parallèle, le reste à charge demeure trop lourd, en particulier pour les ménages en grande précarité.

La rénovation du patrimoine public doit faire l’objet d’une politique très claire. Or, comme en matière de logement, il existe une multiplicité d’aides, relevant de la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL), de la dotation d’équipement aux territoires ruraux (DETR), de France Relance, du Fonds vert ou de l’Action des collectivités territoriales pour l’efficacité énergétique (Actee) : on a l’impression d’être face à un saupoudrage d’argent public. Ne serait-il pas plus pertinent de concentrer ces efforts de financement, pour que les collectivités puissent engager une véritable planification des travaux ?

Je viens de faire un tour de France des agences, je me déplace fréquemment dans les territoires et, en me fondant sur les remontées de terrain, je puis vous assurer que, dans certains endroits, le manque d’ingénierie territoriale est criant.

Nombre d’élus sont désormais prêts à agir en faveur des transitions écologique et énergétique. Malgré la multiplicité des aides, ils sont à même d’obtenir des financements, mais ils ne savent pas par où commencer et comment s’organiser. Dans un tel contexte, une ingénierie territoriale experte fait cruellement défaut. Elle donnerait aux élus une vision plus

globale de leur territoire et de son patrimoine en fixant des priorités et en garantissant une planification. Comme chacun sait, la rénovation s'inscrit dans le temps long.

Cette démarche permettrait d'amorcer la transition dont il s'agit, qui – j'y insiste – demeure très incertaine, faute de soutien et d'ingénierie.

Dès lors que les élus le demandent et que le besoin est constaté, nous nous efforçons de mettre en œuvre une ingénierie mutualisée, surtout dans le tissu rural, qui en a absolument besoin. Cette ingénierie mutualisée est à même de financer le déploiement de conseillers en énergie partagés (CEP), au service des bâtiments publics des collectivités porteuses.

Enfin, pour la rénovation du tertiaire privé, le décret tertiaire pour les bâtiments de plus de 1 000 mètres carrés, tel qu'il est rédigé, est globalement positif. Mais nous manquons encore d'un service public dédié au petit tertiaire non soumis au décret. Le programme Sare en a permis une première ébauche, avec ce que l'on appelle les B1 et les B2, mais il faut aller plus loin en clarifiant et en pérennisant ces initiatives. Les besoins sont réels.

En résumé, l'État doit déployer des politiques publiques de rénovation énergétique *via* des dispositifs stables, clairs et simples. Les particuliers comme les collectivités ont un grand besoin de simplification. Nous avons besoin de structures de qualité neutres et indépendantes. Nous martelons ces termes, car c'est le seul moyen de retrouver la confiance de nos concitoyens. Il faut, de même, assurer des financements fiables et pérennes. La logique de dispositifs dédiés et d'appels à projets est très difficile à mettre en œuvre. Les financements apportés, qui s'inscrivent dans le temps court, entrent en contradiction avec notre mission, par définition longue, de rénovation thermique.

M. Pascal Berteaud, directeur général du Cerema. – Le Cerema est certes une structure récente – il va bientôt avoir dix ans –, mais il est l'héritier d'une longue tradition d'ingénierie et d'expertise publiques. Dans notre territoire, les premières routes se sont concentrées autour de Lyon : il s'agit des voies romaines. C'est peut-être ce qui explique que notre siège se trouve dans cette ville.

Aujourd'hui, nous regroupons environ 2 500 agents, dont 2 000 ingénieurs et techniciens, présents dans vingt-trois villes. Ce maillage correspond *grosso modo* à celui des anciennes régions.

Notre mission est d'assurer une expertise dite « de deuxième niveau ». À cette échelle, nous pouvons travailler à l'élaboration de méthodologies et à l'accompagnement des collectivités territoriales. Cela étant, nous ne saurions avoir l'initiative du premier geste, évoqué par Mme Combres.

L'ingénierie publique fonctionnait assez bien mais elle a été supprimée. N'est-il pas temps de recréer un dispositif plus formel ? Un certain nombre d'acteurs existent et agissent – je pense notamment aux agences départementales –, mais, dans la pratique, on éprouve un grand besoin d'ingénierie de proximité, tout particulièrement dans les départements ruraux.

Bien sûr, de nombreuses personnes interviennent, y compris des chargés de mission suivant diverses politiques financées par l'État. Toutefois, à la base, on a besoin de

quelqu'un qui réalise le projet : ce qui manque aux collectivités territoriales, c'est une assistance à la maîtrise d'œuvre.

Par suite d'une assez forte réduction d'effectifs – ces derniers ont été réduits de 4 000 dans les années 2000 à 2 400 aujourd'hui –, le Cerema a recentré son activité sur ses sujets majeurs, au titre des politiques publiques, et sur les domaines où son expertise nationale est reconnue.

Dans le secteur du bâtiment, nous nous consacrons uniquement à l'efficacité énergétique des bâtiments. Il s'agit principalement du fonctionnement des ventilations et de la perméabilité des ouvrants. À ce titre, nous menons à la fois des travaux de recherche et des activités de développement méthodologique.

Sur le terrain, nous nous efforçons de changer les comportements. Ainsi, avant de lancer des travaux, il faut améliorer l'utilisation des éclairages.

C'est tout le sens des programmes Cube.S élaborés avec nos partenaires. Nous avons commencé par les bâtiments de bureaux avant d'étendre notre action aux bâtiments scolaires – les lycées, les collèges et maintenant les écoles, où les enseignants prolongent d'ailleurs notre démarche par leurs projets pédagogiques.

Les économies d'énergie obtenues sont de l'ordre de 10 % à 30 % : les chiffres sont assez élevés. De surcroît, de retour à la maison, les enfants ont une influence sur leurs parents – nous sommes en train d'en mesurer l'effet avec notre partenaire, l'Institut français pour la performance du bâtiment (Ifpeb) –, ce qui favorise la baisse de consommation dans les logements.

Ces démarches, qui ne coûtent pas grand-chose – en pratique, on se contente souvent d'installer quelques capteurs –, permettent de s'assurer que, lorsqu'on en vient aux investissements lourds, le sujet est bien appréhendé. Il est inutile d'isoler intégralement un bâtiment par l'extérieur si ses occupants continuent de vivre les fenêtres ouvertes.

Nous commençons tout juste à agir dans les logements. En pratique, nous n'avons encore que peu d'activité à cet égard.

J'y insiste, cette démarche prouve son efficacité : on commence par changer les comportements, puis on fait les investissements lourds.

En matière d'investissements, le programme Sereine (pour « Solution d'Évaluation de la peRformance Énergétique INtrinsèquE des bâtiments ») monte en puissance. Il permet la mesure des performances énergétiques des bâtiments, qui est pour nous un sujet majeur. De fait, on fait beaucoup de travaux, on dépense beaucoup d'argent, mais on ne mesure pas forcément le gain à la sortie ! Du coup, entre les promesses et la réalité, se creuse un écart, que le développement des méthodes d'évaluation devrait réduire.

Je me réjouis qu'on observe une prise de conscience très forte par les autorités publiques, au niveau local notamment : les élus veulent agir. C'est d'autant plus notable que c'était moins le cas il y a une dizaine d'années. L'État manifeste aussi une vraie volonté d'accompagner, avec des programmes dotés de montants particulièrement importants.

Il est vrai qu'il y a beaucoup de démarches simultanées, dont la visibilité est parfois faible. Sur ce point, comme cela a été dit, je confirme que les élus ne savent parfois

pas trop comment faire : il y a trop d'offres ! Pourtant, le rythme des rénovations n'est pas suffisant par rapport aux enjeux du changement climatique.

Les dispositifs MaPrimeRénov' et MonAccompagnateurRénov' semblent être la clef de voûte du système, car ils mobilisent des personnes effectivement capables d'accompagner les propriétaires dans les travaux à effectuer. Il est important de mettre en œuvre des programmes globaux, afin de mettre sur le terrain, auprès des particuliers comme des maîtres d'ouvrage, des personnes capables de les accompagner.

À destination des entreprises, l'offre pourrait être assez largement améliorée. L'enjeu de la formation des artisans est fondamental, et nous aurions intérêt à monter en puissance. Les artisans sont assez sensibilisés, mais ils ne savent pas toujours comment faire.

Le point positif, c'est que les moyens sont là. Reste à bien les canaliser, pour qu'ils soient mis en œuvre sur le terrain.

Mme Maryse Combres, présidente de la Fédération des agences locales énergies climat (Flame). – Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit M. Berthaud. L'interdiction de louer des passoires énergétiques serait une bonne chose si elle suscitait des rénovations. Mais on constate qu'elle déclenche aussi des mises sur le marché... Un accompagnement plus fort vis-à-vis des bailleurs de tous types devrait être imaginé. Il faudrait leur faire valoir l'intérêt d'une rénovation faisant intervenir le tiers financement.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci pour vos premières explications. Je vous rejoins sur le besoin d'ingénierie, notamment auprès des collectivités territoriales. Nous avons justement organisé une table ronde sur ce sujet. Pour agir fortement et rapidement, il faut nous appuyer sur les collectivités territoriales, et celles-ci ont besoin d'ingénierie à l'échelle locale.

Dans le dispositif actuel, on est encore beaucoup sur du monogeste, lié aux aides attribuées et au démarchage existant. Selon vous, comment sortir de ce schéma pour aller vers de la rénovation globale ? Il faudrait au moins veiller à ce que le premier geste soit fait en connaissance de cause, dans la perspective d'une rénovation globale. Et nous devrions veiller à obtenir une vraie visibilité sur l'évolution des logements et les interventions successives. Comment voyez-vous MonAccompagnateurRénov' ? Ce dispositif va-t-il remplacer l'existant, ou lui est-il complémentaire ? Il y a des inégalités entre territoires. MonAccompagnateurRénov' peut apporter une réponse ; en voyez-vous d'autres ? Sur les nouveaux matériaux biosourcés, par exemple, la mise en place de filières locales commence à émerger. Reste à fixer des normes. Et, à l'échelle d'un territoire, cela demande une ingénierie assez importante. Avez-vous des exemples d'accompagnement pour aller plus vite dans ce domaine ?

M. Franck Sentier, directeur général de la Flame. – Pour commencer, parlons de la problématique du monogeste. L'essentiel est d'éviter un monogeste effectué dans le mauvais sens. Par exemple, il faut éviter de subventionner le changement d'un système de chauffage si le bâtiment n'a pas été isolé au préalable. Il est préférable de procéder en plusieurs étapes si nécessaire, mais le processus doit être fait dans le bon sens : d'abord, isoler l'enveloppe pour réduire les consommations, puis changer de système de chauffage. Si l'on fait les étapes dans le mauvais sens, c'est de l'argent gaspillé.

MonAccompagnateurRénov' doit surtout venir en complément de l'existant. Le service public de rénovation doit fournir non seulement de l'information et des conseils personnalisés, mais également un suivi tout au long du projet. Même si le ménage fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage, avec un cahier des charges bien défini, il doit pouvoir se retourner vers son service public de confiance en cas de problème ou de questions.

MonAccompagnateurRénov' coûte cher et concerne les projets ambitieux, avec au moins 10 000 euros d'aides. Les autres projets devraient être accompagnés aussi. Il devrait être possible de le faire dans le cadre du service public, en fonction des besoins des particuliers – le service public jouant le rôle de tiers de confiance.

Mme Maryse Combres. – Ce qu'a dit M. Berthaud concernant la nécessité de prendre des mesures rejoint un peu ce qu'a évoqué M. Sentier sur la nécessité de prioriser de manière cohérente les actions entreprises.

Par exemple, élue régionale, j'étais chargée de la performance énergétique des lycées. Nous avons commencé par les instrumenter, car il était nécessaire d'avoir une mesure de référence pour savoir si toutes les actions que nous allions mener nous permettraient d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Nous sommes partis de l'objectif et avons fait un rétroplanning.

Après l'instrumentation des lycées, qui atteint désormais 50 %, nous avons travaillé sur leur efficacité énergétique, notamment sur leur rénovation – même s'il reste encore quelques points noirs, car certains lycées ont plus d'un siècle ! Là où les rénovations étaient moins importantes, nous avons procédé à une substitution systématique d'énergies renouvelables, pour atteindre une rénovation extrêmement performante. Cela nous a permis d'obtenir des résultats conséquents, puisque nous avons réussi à faire baisser de 40 % les émissions de gaz à effet de serre entre 2000 et 2023. Il est donc crucial de porter graduellement et de prioriser les actions de rénovation.

C'est le rôle des régions que de proposer et d'organiser la structuration des filières. En Nouvelle-Aquitaine, nous avons structuré la filière chanvre et la filière paille, et nous sommes aujourd'hui en mesure de proposer, grâce à un guide environnemental rigoureux et pointu, des matériaux biosourcés pour les rénovations. Les régions ont donc un rôle d'animation très important pour créer ces filières et ces structures.

Parallèlement, elles ont également un rôle important à jouer dans la formation professionnelle. Il peut y avoir des problèmes importants avec les professionnels du bâtiment, notamment en ce qui concerne la méconnaissance de l'utilisation des biomatériaux. Lorsque la mise en œuvre n'est pas faite dans les règles, nous n'obtenons pas les résultats escomptés. Mais la formation professionnelle et la structuration des filières relèvent, à mon sens, des régions.

M. Franck Sentier. – Il y a clairement besoin de former plus de personnes... Aujourd'hui, il est parfois difficile de recruter.

M. Pascal Berthaud. – Sur les questions de financement, la bonne nouvelle est que les travaux que l'on veut réaliser entraînent une diminution de la facture énergétique : il y a des gains potentiels. La difficulté, c'est de savoir comment les activer pour arriver à faire les travaux. Nous sommes totalement d'accord avec ce qui a été dit, c'est-à-dire qu'il faut agir dans l'ordre, et commencer par faire ce qui coûte peu cher. Pour l'instant, nos programmes

fonctionnent très bien dans le tertiaire et sur le logement. Il y a probablement des choses à apprendre pour trouver d'autres solutions. Mais il nous semble que c'est déjà la première des choses à faire.

Ensuite, il faut avoir des projets globaux et il y a un grand intérêt à activer les économies qui peuvent être réalisées pour aider au financement, à travers du processus de tiers financement ou de contrats de performance énergétique. Les outils existent, y compris le tiers financement, qui peut être étendu aux collectivités territoriales. Il faut travailler avec ces outils. Mais il faut avoir en tête que ces sujets de technique financière sont plus compliqués que ce que l'on avait l'habitude de faire jusqu'à présent, ce qui renvoie immédiatement à des questions de formation.

Les outils existent ou sont en train d'être créés, mais il y a encore beaucoup à faire en matière de formation des accompagnateurs. Les maîtres d'ouvrage, qu'ils soient des entreprises, des collectivités territoriales ou des particuliers, ne sont pas compétents sur ce sujet, et la notion d'accompagnateur est une très bonne chose car cela permet de les prendre par la main. Le travail de l'accompagnateur ne sera pas le même selon qu'il s'agit d'un office HLM ou de particuliers, mais c'est comme cela qu'on arrivera à faire basculer la situation, car sinon, les maîtres d'ouvrage sont seuls face à ces sujets qu'ils ne connaissent pas.

On voit bien ce qu'il faut faire. La difficulté réside surtout dans la formation. Il y a un effort massif à faire pour faire monter en compétence à la fois des accompagnateurs concrets, des entreprises et de nouvelles filières, comme celle des biomatériaux, sur laquelle nous nous sommes investis et où nous voyons que les choses commencent à évoluer. Mais il y a un gros effort de promotion à faire.

Mme Annabelle Ferry. – Effectivement, les questions de formation, de filière locale et de matériaux biosourcés sont essentielles. Nous devons aussi adapter les interventions selon le territoire et le patrimoine. Une rénovation énergétique doit être adaptée au territoire, c'est aussi le cas des constructions neuves. Les filières doivent être en adéquation avec ces paramètres.

Nous travaillons beaucoup sur ces sujets, en partenariat avec le Centre de ressources pour la réhabilitation du bâti ancien (Creba) et l'Observatoire des coûts de la construction. Nous avons par exemple publié des fiches sur le coût des opérations de constructions en matériaux biosourcés. Il nous faut sensibiliser les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre, les architectes ou encore les artisans.

Nous devons mettre en place des filières locales à la fois pour la construction et la réhabilitation et pour les matériaux, et ce tant en ce qui concerne le thermique que l'acoustique. Nous y travaillons notamment avec l'université Gustave-Eiffel. Nous pouvons déjà valoriser un certain nombre de choses avec des projets que j'appellerai vitrines, par exemple la terre crue en Isère.

En tout cas, notre conviction, c'est qu'il faut absolument partir du local pour pouvoir avancer, même si des échelles plus larges peuvent être pertinentes pour certains aspects. Bien sûr, il existe des disparités entre les territoires, mais il est très important d'avancer sur tous ces chantiers.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Prenez-vous en compte la question du stockage du carbone, lorsque vous travaillez sur les matériaux biosourcés ?

Mme Annabelle Ferry. – Absolument, ces éléments sont complètement corrélés. Les recherches sur les matériaux biosourcés se font aussi sous cet angle. Nous privilégions les matériaux qui permettent d’atteindre une certaine performance, tout en améliorant le stockage du carbone. Et les choses sont différentes selon les territoires.

M. Franck Sentier. – J’ajoute qu’il est très important de faire savoir tout ce qui se réalise concrètement sur le terrain. Cela peut passer par des visites de sites, tant pour des particuliers que pour des représentants de collectivités locales – visiter une école rénovée dans une commune proche peut enclencher un processus vertueux. Les visites font partie de la nécessaire sensibilisation que nous devons mettre en place et cela me semble faire partie du service public. C’est un moyen de faire entrer les gens dans ce type de démarche et d’encourager les économies.

Mme Maryse Combes. – Le cœur de notre métier, c’est bien l’échange d’expériences. C’est par l’animation et l’information que nous pourrions convaincre et avancer. Il n’y a qu’un élu qui peut convaincre un autre élu ; c’est la même chose pour les professionnels.

En ce qui concerne l’ingénierie locale, j’ai adressé fin février une proposition au ministère des comptes publics au sujet de son financement. Il me semble que l’ingénierie doit être mutualisée au travers d’un budget annexe mis en place par l’État et décliné dans chaque intercommunalité. Si nous voulons agir efficacement sur la production d’énergie et la rénovation des bâtiments, nous avons besoin d’une vision globale et de passerelles entre les territoires, notamment entre le rural et l’urbain, comme entre les producteurs et les consommateurs.

Quand on parle d’ingénierie, beaucoup de gens pensent nouvelles dépenses de fonctionnement... Nous devons faire valoir que cela génère du chiffre d’affaires sur le territoire et de l’attractivité. Plus l’État financera de manière simple de l’ingénierie, plus les retombées seront fortes dans les territoires. Il faut engager un cercle vertueux.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Un système gagnant-gagnant !

Mme Maryse Combes. – Exactement. Tout cela génère par exemple des recettes de TVA pour l’État. L’ingénierie est productive et les conseillers sont finalement, même si cette expression est inadaptée s’agissant d’un service public, des « apporteurs d’affaires » au bénéfice des territoires.

M. Pascal Berteaud. – Nous devons réfléchir en termes de complémentarité entre le privé et le public. Au moment de la création du Cerema, les bureaux d’études privés avaient certaines craintes, mais les choses se passent finalement bien. Nous avons d’ailleurs des conventions avec les fédérations Syntec et Cinov, des organisations qui les représentent, et un représentant de Syntec Ingénierie siège à notre conseil d’administration. Il y a certaines choses que le privé ne peut pas faire, notamment auprès des collectivités locales.

L’ingénierie existe partout sur le territoire, mais ce sont souvent de petits bureaux d’études. Nous devons faire monter les acteurs privés en compétence : ils peuvent aisément monter un projet pour refaire la place de l’église, mais il est souvent plus difficile pour eux d’intégrer les enjeux globaux, par exemple les conséquences du changement climatique, ou d’aider la collectivité à se projeter sur les trente prochaines années. Cela nous a amenés à

augmenter notre offre de formation ; c'est comme cela que nous réussirons à mobiliser l'ensemble de la communauté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – La semaine dernière, nous avons entendu M. Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique. Il nous a annoncé la création d'un guichet unique pour l'accueil et l'orientation dans chaque EPCI d'ici à 2025. Qu'en pensez-vous ?

Mme Maryse Combes. – Nous avons effectivement débattu de ce sujet ce matin avec lui et nous y travaillerons dans le cadre des groupes de travail qui ont été mis en place. La question est de savoir ce qu'on met précisément derrière cette notion de guichet unique. Il faut réfléchir en amont sur les modalités de mise en œuvre. Autre interrogation : comment en faire bénéficier concrètement les petites communes ?

M. Franck Sentier. – Un guichet unique ne signifie pas nécessairement une structure dans chaque EPCI. Dans les territoires ruraux, il faudra certainement mutualiser. Cela fonctionne déjà pour certains dispositifs : l'échelle est par exemple départementale, mais une permanence est assurée régulièrement dans les mairies pour être au plus près des habitants et des élus.

Mme Maryse Combes. – Dans ce type de situation, nous avons d'ailleurs créé des liens avec les maisons France Services. Au début, il pouvait là aussi y avoir des inquiétudes, mais cela fonctionne très bien. Souvent, une véritable dynamique s'est même enclenchée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Existe-t-il aussi une articulation avec France Rénov' ?

Mme Maryse Combes. – Oui. Le guichet unique sera fort, s'il constitue un point d'entrée. Mais nous n'en sommes qu'au début du projet...

M. Pascal Berteaud. – Je suis d'accord avec ce qui a été dit sur le guichet unique. Le système est complexe et le guichet unique peut constituer un point d'entrée utile, pas forcément pour simplifier – c'est un objectif difficile à atteindre. Nous avons besoin d'intermédiaires qui soient proches du terrain, tout en connaissant la complexité du système et la manière d'actionner le réseau. Il ne faut pas mettre en place un système centralisé, puisqu'on ne construit pas à partir de zéro – de nombreuses structures existent déjà. Le guichet unique doit aider les gens ou les collectivités à se mouvoir dans le labyrinthe – c'est cela son intérêt.

M. Franck Montaugé. – La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 a créé les plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE), qui devaient jouer le rôle de guichet unique. Avez-vous pu observer comment elles fonctionnaient ? Certaines fonctionnent-elles toujours ? D'autres ont-elles cessé leur activité et, si oui, pourquoi ? Ne faudrait-il pas s'inspirer des démarches de ce type qui ont fonctionné, en les actualisant si nécessaire ?

Mme Maryse Combes. – Les PTRE existent toujours. Le problème est que, même à l'échelle d'une région, tous les EPCI ne se sont pas dotés d'une PTRE. Or il faut que les politiques énergétiques nationales soient déployées à toutes les échelles. L'arrêt de ces plateformes est souvent dû à un problème de financement : quand les aides, d'État ou

régionales, s'arrêtent, l'engagement des collectivités dans ces plateformes cesse parfois aussi. L'idée aujourd'hui est d'instaurer un guichet unique dans tous les EPCI : c'est ainsi que l'on combattra les inégalités territoriales, mais il faudra y mettre les moyens.

M. Franck Sentier. – Beaucoup d'Alec portent des PTRE, qui permettent une forme d'accompagnement. C'est la même idée qui inspire Mon Accompagnateur Rénov'. Selon l'Ademe, à peu près tous les territoires sont couverts d'une manière ou d'une autre : parfois, ce n'est que de l'information et du conseil par téléphone ; parfois, il y a une présence physique ; parfois, l'accompagnement est plus poussé. Dans certains territoires, ces services sont offerts par les EPCI en régie ; dans d'autres, ce sont les Alec qui s'en chargent, ou encore des associations.

M. Franck Montaugé. – Au vu de la multiplicité des parties prenantes, croyez-vous à la notion de guichet unique ?

Mme Maryse Combres. – Oui. Il faut que chaque niveau institutionnel se saisisse de l'enjeu, avec ses compétences spécifiques.

M. Franck Montaugé. – Je me place du point de vue de l'habitant du territoire.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Le guichet unique doit être un point d'entrée.

Mme Maryse Combres. – Les porteurs de ce guichet peuvent être multiples ; l'important est qu'il soit unique et qu'il soit le même partout, pour favoriser l'égalité territoriale.

M. Pascal Berteaud. – L'expression « guichet unique » peut avoir de multiples sens. Ce ne peut être l'endroit où l'on va tout faire. J'y vois plutôt un réducteur de complexité, un endroit où l'on explique simplement aux citoyens les aides auxquelles ils ont droit et les interlocuteurs auxquels ils doivent s'adresser.

M. Franck Montaugé. – Un aspect me paraît essentiel : le suivi du demandeur de A à Z. La vision globale de son parcours ne doit pas être perdue pour qu'il ait finalement une réponse à son problème, quitte à reformuler celui-ci.

Mme Maryse Combres. – L'important est de recréer de la confiance chez nos concitoyens, qui sont démarchés de partout. Le rôle du guichet unique sera de réorienter le citoyen, ou la collectivité, qui s'adresse à lui vers le bon interlocuteur, qui pourra apporter une réponse fiable à sa question.

M. Franck Montaugé. – Le numérique va sans doute jouer un rôle important dans ce domaine comme dans d'autres. Le rapport aux plateformes va être crucial, notamment dans les territoires où la population est plus âgée.

M. Franck Sentier. – Les plateformes peuvent rendre service, mais tout le monde ne peut pas s'en servir ; c'est pourquoi la présence physique est capitale. Le numérique est surtout un outil essentiel pour les opérateurs des guichets.

M. Pascal Berteaud. – Le numérique peut, s'il est bien utilisé, être un vrai réducteur de complexité. Par ailleurs, si l'on veut offrir plus de sécurité aux citoyens, il faudra

aller assez loin, y compris en développant une labellisation des entreprises, pour désigner celles qui sont dignes de confiance. Le nombre de margoulins dans ce secteur est hallucinant !

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Le guichet unique existe déjà largement : nombre de collectivités ont mis en place des plateformes de rénovation, qui offrent accompagnement et orientation au sein d'un réseau local d'entreprises. La vraie question, c'est la généralisation de ces dispositifs.

Mme Maryse Combres. – Absolument ! Il faudra aussi savoir ce que le ministère entend par « guichet unique »...

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Hier, M. Vermot Desroches, directeur du développement durable de Schneider Electric, nous expliquait comment le numérique peut aussi constituer un outil de sobriété énergétique.

Mme Sabine Drexler. – Les matériaux locaux et biosourcés sont ceux avec lesquels on construisait il y a deux ou trois siècles... Les enjeux de protection du bâti patrimonial et ses spécificités, notamment hygrothermiques, sont-ils suffisamment pris en compte dans le DPE et les préconisations de travaux qui en découlent ?

Mme Annabelle Ferry. – Je ne saurais me prononcer précisément sur le DPE, mais ces enjeux sont pris en compte par le Cerema ; le centre de ressources développé vise la rénovation de tout type de patrimoine, même très ancien. Nous y travaillons en lien avec la Fondation du patrimoine. Cette association entre rénovation patrimoniale et rénovation thermique est assez récente.

M. Pascal Berteaud. – Depuis deux ou trois ans, nous rencontrons un engouement croissant pour cette question.

Mme Maryse Combres. – Certaines Alec travaillent sur ce sujet depuis plusieurs années ; elles se sont inscrites dans le programme européen Violet, qui répertorie tous les retours d'expérience fructueux, quand l'amélioration de la performance énergétique du bâti ancien va de pair avec le respect de son intégrité patrimoniale. Un guide a notamment été produit par l'Alec de Bordeaux Métropole. Nous travaillons sur ces sujets en lien très étroit avec les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Comment appréhendez-vous la nouvelle formulation du DPE ? Le dispositif est précis, mais son application est complexe, ce qui nuit à la stabilité des résultats. Les Alec que je connais travaillent à la simplification du bouquet de travaux à mener. Ne faudrait-il pas travailler à une telle simplification du DPE lui-même, pour améliorer sa lisibilité, mais aussi son caractère motivant pour le particulier ?

Mme Maryse Combres. – Concernant les DPE, nous ne pouvons vous exprimer que le retour de ce que nous constatons sur le terrain. Ils ont le mérite d'exister et de mesurer la gradation des efforts à accomplir. Le calcul est parfois quelque peu aléatoire : on a vu des logements passer de la classe D à la classe C du fait d'un simple changement de fenêtres, alors qu'ils restent des passoires thermiques. Il faut donc peut-être revoir les critères permettant le passage d'une classe à l'autre, voire simplifier en éloignant plus les classes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – On a même vu l'inverse : des logements classés C qui, après travaux importants, se retrouvaient en classe E !

M. Franck Sentier. – Il faudrait que les diagnostiqueurs soient mieux formés pour prendre l’outil en main. Il faut rentrer des informations techniques correctes ; sinon, le DPE sera aléatoire et ne reflétera pas la réalité. Il faut éviter que le technicien se contente de cocher la case « Je ne sais pas ».

M. Pascal Berteaud. – Là encore, c’est un problème de formation des acteurs. Il faut une professionnalisation accrue et plus de contrôles. L’enjeu est moins de remettre de nouveau en cause la mécanique du DPE que de mieux appliquer ce qui est déjà dans les textes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – La préoccupation est que le DPE a été rendu opposable, comme le Gouvernement avait garanti qu’il serait fiabilisé : des contentieux sont probables.

M. Franck Sentier. – Par ailleurs, on n’a pas forcément besoin d’un DPE pour savoir quels travaux faire dans une maison.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci beaucoup pour ces échanges. N’hésitez pas à nous faire parvenir d’éventuelles réponses complémentaires à notre questionnaire.

Cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Lundi 15 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Isolation - Audition (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Isolation par les matériaux biosourcés - Audition (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Énergies - Audition (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 20 heures.

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de Maîtres François Devos, directeur des affaires juridiques, et Frédéric Violeau, notaire associé, membre de la section droit immobilier de l'Institut des études juridiques, du Conseil supérieur du notariat (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Benoit Bazin, directeur général de Saint-Gobain (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 16 h 30.

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

Lundi 15 mai 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 15 h 00.

**Audition de Mmes Sabine Duflo, psychologue clinicienne, et Servane Mouton,
neurologue (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 h 25.

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

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

**Audition de M. Romain Badouard, maître de conférences en sciences de
l'information et de la communication à l'Université Panthéon-Assas (sera
publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 50.

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

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

Mercredi 8 mars 2023

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

**Audition de M. Boris Ravignon, président du conseil d'administration de
l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons les travaux de notre mission d'information sur le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert par l'audition de M. Boris Ravignon, président par intérim du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). M. Ravignon est accompagné par M. David Marchal, directeur exécutif-adjoint de l'expertise et des programmes.

Cette réunion est captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat, sur lequel elle pourra ensuite être consultée en vidéo à la demande.

Monsieur Ravignon, je rappelle que vous avez été nommé président du conseil d'administration de l'Ademe le 22 décembre dernier, à la suite du départ de votre prédécesseur Arnaud Leroy.

Cette première nomination, faite à l'issue d'auditions par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, conformément à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, valait pour la durée du mandat de votre prédécesseur restant à courir. Le conseil d'administration de l'Ademe vient d'être intégralement renouvelé par décret du 3 mars dernier et vous êtes à nouveau proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration de l'agence. Vous serez donc entendu de nouveau prochainement par les commissions parlementaires compétentes, en l'espèce au Sénat par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. C'est pour cette raison que nous vous entendons aujourd'hui en tant que président *par intérim*.

Je rappelle également que vous êtes maire de Charleville-Mézières et président d'Ardenne Métropole depuis 2014. C'est d'ailleurs en tant que maire de Charleville-Mézières que vous siégez désormais au conseil d'administration de l'Ademe, alors que vous l'étiez les mois précédents en qualité de représentant de l'État. Vous avez aussi été vice-président de la région Grand-Est en charge de l'économie, des fonds européens et de la commande publique de juillet 2021 à décembre 2022, et conseiller général des Ardennes de 2008 à 2015.

Monsieur le président par intérim, monsieur le directeur exécutif-adjoint, notre mission d'information comprend 23 membres issus de différentes commissions et représentant l'ensemble des groupes politiques du Sénat.

Avec mes collègues, nous sommes convaincus de l'enjeu que représente le développement des filières de biocarburants, de carburants synthétiques durables et d'hydrogène vert, tant pour la capacité de la France et de l'Union européenne à atteindre l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050, que pour notre souveraineté et la compétitivité de notre économie.

L'Ademe joue un rôle essentiel dans la conduite de la stratégie de l'État en ce domaine. Elle soutient financièrement, par le biais d'appels à projets, de nombreuses actions. Je pense par exemple aux quatorze nouveaux lauréats de l'appel à projets sur les « écosystèmes territoriaux hydrogène », opéré par l'Ademe, qui ont été dévoilés dernièrement. Je pense également aux appels à projets relatifs aux biocarburants, conventionnels comme avancés. Je pense enfin aux appels à projets liés aux plans de relance et d'investissement. L'agence est également dotée d'une expertise propre et certaines de ses publications portent notamment sur l'impact des différents scénarios de développement des biocarburants. Elle noue enfin de nombreuses relations avec les collectivités territoriales, sujet qui intéresse évidemment tout particulièrement le Sénat.

Votre analyse nous sera donc précieuse pour apprécier les enjeux liés à la décarbonation des transports, pour identifier les forces et les faiblesses des actions déjà menées, mais aussi pour cerner les éventuels freins au développement de filières souveraines permettant à la France, et plus largement à l'Union européenne, d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elles ont définis.

Notre rapporteur, Vincent Capo-Canellas, vous a adressé un questionnaire qui peut vous servir de guide – mais sentez-vous libre dans votre propos introductif !

Je passerai ensuite la parole à notre rapporteur puis à mes collègues, afin qu'ils puissent vous relancer et vous poser un certain nombre de questions.

Vous pourrez nous transmettre ultérieurement des réponses écrites aux questions qui vous ont été adressées.

Monsieur Ravignon, je vous cède la parole pour une quinzaine de minutes.

M. Boris Ravignon, président par intérim du conseil d'administration de l'Ademe. – Merci, Monsieur le Président.

Je précise que l'audition par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat devrait se tenir le 12 avril prochain, en coordination avec la commission équivalente de l'Assemblée nationale.

L'Ademe, vous le rappelez, éclaire les trajectoires de notre pays et a réalisé, fin 2021, un important travail d'analyse et de prospective, qui porte le nom de *Transition(s) 2050*. Celui-ci s'efforce d'imaginer différents scénarios nous permettant tous d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Ces travaux ont été depuis complétés par un certain nombre de feuillets. D'autres sont à venir. Ce sont les services placés sous l'autorité de David Marchal qui travaillent sur ces éléments et qui les publient. Le feuillet sur le mix électrique était très attendu. Nous nous apprêtons à publier des éléments sur les matériaux et les matières premières face à la question de la disponibilité des ressources, tout à fait cruciale.

Dans tous ces scénarios que nous envisageons, le recours à des carburants moins carbonés que ceux qui existent aujourd'hui est absolument nécessaire et constitue un objectif important. Ce recours n'est hélas pas suffisant. Pour que la décarbonation soit complète, il convient tout d'abord de faire progresser la sobriété, y compris dans le domaine des transports et de la mobilité.

Cela renvoie aux politiques d'autopartage, de covoiturage – voire d'encouragement au télétravail qui permet notamment, sous certaines conditions, une économie importante en matière de transports –, à un report vers des modes de transport plus respectueux comme la marche, le vélo, la trottinette, le train et les autres transports en commun. On a donc des gains à réaliser en termes d'amélioration de l'efficacité énergétique de la chaîne de traction des véhicules et en termes de sobriété et d'efficacité en recourant à d'autres modes de transport que le véhicule individuel.

Dans notre vision prospective, on a des couples « véhicules/carburants décarbonés » qui diffèrent selon les secteurs. Le sujet le plus compliqué, pour lequel la décarbonation sera la plus difficile à effectuer, reste le secteur aérien.

Pour ce qui est de la mobilité routière légère, on s'oriente *a priori* plutôt majoritairement vers l'électricité à partir de batteries. Les récentes déclarations de l'Allemagne tendent à remettre en question la fin de la commercialisation des véhicules thermiques. Il n'est toutefois pas certain que cette démarche aboutisse, l'ensemble des industriels européens, notamment français, s'étant déjà réorganisés autour de cette décision.

Nous ne voyons donc pas de place significative pour les biocarburants à l'horizon 2050, même si, d'ici là, on peut passer par d'autres étapes.

Pour ce qui est de la mobilité routière lourde concernant le transport de voyageurs ou de marchandises, tous les types de carburants alternatifs peuvent aujourd'hui jouer un rôle, qu'il s'agisse des biocarburants liquides ou gazeux, de l'électricité-batterie, qui semble pouvoir s'appliquer à certains types de transport, ou de l'hydrogène qui, en tant que tel, doit pouvoir figurer parmi les sources d'énergie.

S'agissant du transport fluvial, on serait plutôt sur une combinaison entre batterie et pile à combustible, y compris hydrogène.

Dans le domaine maritime, les besoins sont assez largement couverts par les électro-carburants – hydrogène, ammoniac, électro-méthane, etc., qui sont les carburants synthétiques de demain, avec une quantité probablement minoritaire de biocarburants – bio-GNL notamment.

Ceci s'accompagnera très certainement d'une généralisation de l'assistance vélique, qui ne suffit pas mais qui permet, dans certains cas, de soulager énormément la consommation d'énergie, mais également, il faut le mentionner, d'une baisse moyenne des vitesses commerciales de circulation des bateaux – c'est un élément plus difficile à évaluer dès aujourd'hui.

Dans le ferroviaire, la piste privilégiée par la SNCF est plutôt celle du train-batterie, train léger, innovant, afin de circuler sur les lignes qui ne sont pas électrifiées.

Reste l'aérien qui, du point de vue de l'Ademe, est le secteur le plus complexe à décarboner, à telle enseigne qu'on envisage qu'il reste en 2050 du kérosène fossile dans les consommations des transports aériens.

Tous ces enseignements sont issus pour nous de l'exercice qu'a constitué *Transition(s) 2050*. Ils sont d'ores et déjà renforcés par l'existence d'objectifs réglementaires importants, notamment européens, avec l'incorporation de biocarburants de synthèse, notamment pour l'aviation ; à ce titre, l'initiative *ReFuelUE Aviation* fixe un objectif d'incorporation de 85 % de carburants aéronautiques durables à l'horizon 2050, dont 50 % au minimum de e-kérosène.

Le contexte réglementaire n'est pas totalement stabilisé dans les autres domaines mais, dans l'aérien, le cadre semble fixé et permet de faire un certain nombre de calculs sur ce que la consommation de ces carburants de synthèse génère comme besoins en termes de ressources.

Les ressources utilisées pour produire ces biocarburants – la biomasse, le CO₂, l'eau, les ressources électriques – vont se trouver d'ici 2050 en concurrence avec un certain nombre d'autres usages et d'autres secteurs. Nous devons donc être vigilants sur la disponibilité de l'hydrogène, intermédiaire pour l'électro-fioul, mais aussi d'un carburant direct pour la mobilité routière lourde et un intrant pour l'industrie dans un certain nombre d'activités.

La biomasse et la capacité à la produire en quantité suffisante pour tous les usages envisagés sont des sujets qui nous préoccupent tous aujourd'hui, qu'il s'agisse des matériaux de construction, de l'alimentation ou du champ énergétique. Le CO₂ est dans un certain nombre de cas recombinaison avec de l'hydrogène pour produire un électro-fioul, dont la disponibilité sur les sites est tout sauf triviale.

Nous avons calculé ce que l'initiative *ReFuelEU Aviation* générerait comme besoins électriques à l'horizon 2050 pour tenir les objectifs d'incorporation. On s'aperçoit qu'on se situe entre 17 % et 28 % de la consommation électrique nationale actuelle. Tenir aujourd'hui les obligations d'incorporation de l'initiative *ReFuelEU Aviation* sur les électro-carburants aboutit à une consommation électrique extrêmement significative, autour du quart de la consommation actuelle.

Il va donc falloir déterminer des fléchages d'utilisation de ces ressources, notamment la biomasse et l'hydrogène, pour arriver à produire les électro-carburants qui ont le moins de substituts possible et présentent, en termes de rendement énergétique, les perspectives les plus intéressantes.

On peut toujours imaginer des importations d'hydrogène ou même de carburant de synthèse. C'est faisable techniquement, mais cela rejoint les questions de souveraineté et nécessite de tracer l'origine et le caractère réellement durable des productions ainsi importées. On ne devrait donc pas imaginer un recours autre que ponctuel aux importations en la matière.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – Merci de votre présentation et d'avoir indiqué des couples « véhicules-carburants décarbonés ». C'est un effort de pédagogie et de synthèse louable.

Estimez-vous que votre vision est partagée par les pouvoirs publics et qu'elle est suffisamment traduite dans les textes et dans les engagements ? Est-elle par ailleurs déclinée ? La question qu'on se pose est naturellement de savoir si l'on va être capable de constituer des filières. Disposons-nous de suffisamment de mécanismes incitatifs ? Quel est l'état des lieux ?

L'Ademe pratique un certain nombre d'appels à projets. La démarche vous paraît-elle efficace ? Plusieurs dizaines d'entreprises ont été choisies dans le cadre d'un appel à projets dans le domaine de l'hydrogène – et il y en a dans d'autres domaines. Cela vous paraît-il constituer la bonne démarche ? N'agit-on pas ponctuellement ? La stratégie du pays en matière de décarbonation, s'agissant de l'hydrogène vert, des carburants synthétiques durables et des biocarburants, vous paraît-elle assez opérationnelle ?

Vous avez vous-même indiqué qu'il y avait là un sujet de souveraineté. Vous avez notamment cité le domaine aérien. Air France a fait des annonces et va passer des contrats avec des sociétés étrangères pour un certain nombre de carburants d'aviation durables, dits *sustainable aviation fuels* (SAF). N'est-on pas en train d'échanger une dépendance contre une autre ?

Qu'est-ce qui vous paraît manquer au vu de vos propres appels à projets et de la démarche engagée jusque-là ? Que nous suggérez-vous d'étudier comme piste pour rendre cette transition plus opérationnelle ? Des évolutions législatives sont-elles à mettre en œuvre pour lever un certain nombre de freins s'agissant de ces filières ?

Avez-vous identifié des volumes ? Vous avez en partie abordé ce point en indiquant que la conséquence, quels que soient les choix de filière, sera de produire plus d'électricité. Ce constat vous paraît-il partagé, et quelle est la réponse envisagée aujourd'hui ?

Ces 25 % de production électrique supplémentaires sont-ils à notre portée ? Il semble que ce ne soit pas le cas à court terme. Comment rendre notre démarche un peu plus efficace ?

M. Boris Ravignon. – Les constats que formule l'Ademe sont aujourd'hui partagés et alimente notamment les choix sur la répartition et les appels à projets de France 2030. Si je prends l'exemple de l'hydrogène, on est encore dans une phase préalable. Tout n'est pas écrit et on a besoin de vérifier comment faire fonctionner la production d'hydrogène décarboné sur des écosystèmes locaux, en testant les utilisations les plus pertinentes. On est encore dans une phase d'apprentissage et de construction de modèles pour ce qui est de l'hydrogène, mais ce que nous faisons aujourd'hui correspond aux trajectoires et aux transitions telles qu'on les envisage.

Ces stratégies sont-elles suffisamment opérationnelles ? Je crois qu'elles correspondent à l'état de développement et de maturité des différents projets. Sur les carburants de synthèse, sauf erreur de ma part, on en est encore au stade de pilote ou de démonstrateur. On est encore dans des phases où on accompagne l'effort d'innovation des acteurs. On verra ensuite comment ces différents carburants de synthèse peuvent trouver leur place sur le marché.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – On entend parfois dire que l'Allemagne, en matière de carburants de synthèse, aurait deux à trois ans d'avance sur nous en termes de capacités de production. On se dit aussi que l'Europe est partie plus tôt que les États-Unis en termes d'objectifs, mais qu'elle se trouve maintenant rattrapée. Après tout, les

États-Unis se sont dotés de mécanismes incitatifs, plus simples, alors que nous sommes plutôt dans une mécanique de taxation.

Ce sont des opinions qui se discutent ou des clichés, mais je vous invite à réagir.

M. David Marchal, directeur exécutif-adjoint de l'expertise et des programmes de l'Ademe. – En ce qui concerne les carburants, le dispositif, en France, consiste en une obligation d'incorporation, à la fois concernant les biocarburants de première et de deuxième génération. Ce n'est pas véritablement une taxation, les surcoûts reposant *in fine* sur le consommateur.

Aujourd'hui, les objectifs d'incorporation fixés dans la loi sont atteints pour les biocarburants de première et de deuxième générations. Pourquoi n'y a-t-il pas de développement plus massif des biocarburants de deuxième génération, alors qu'on a financé des démonstrateurs industriels ? C'est une question de taille des investissements – qui nécessitent d'être massifs – et de durée d'amortissement – donc de visibilité pour les industriels.

Globalement, les cadres d'intervention de l'État, sur ces sujets comme sur tous les sujets de la transition, ont été fixés au travers de France 2030 *via* des stratégies d'accélération sur les carburants durables, l'hydrogène et la décarbonation de l'industrie. Les différents leviers de politique publique ont tous été passés en revue pour voir comment favoriser la transition et développer le tissu industriel français favorable à cette transition.

C'est pourquoi différents dispositifs sont en place pour ce qui est de l'hydrogène : aide à la R&D et développement de briques technologiques pour soutenir les équipementiers plutôt en amont, soutien à de premiers déploiements, comme les écosystèmes territoriaux hydrogène, avec le soutien au déploiement de bus, de mobilité hydrogène ou de bennes à ordures ménagères. Enfin, les pouvoirs publics mènent une réflexion sur des aides au fonctionnement – OPEX – pour de gros électrolyseurs.

Cette réflexion est encore en cours, mais c'est toute la panoplie des instruments de politique publique qui est mise en place dans une stratégie d'accélération, de l'amont vers l'aval, pour faire en sorte qu'il existe une cohérence globale de l'action de l'État.

On a, de la même façon, une stratégie d'accélération sur les biocarburants et les électro-carburants, dont l'avancée diffère un peu selon la technologie. Pour les biocarburants de deuxième génération, on a financé de gros démonstrateurs industriels qui ont démontré la faisabilité technique de l'opération. Il faut maintenant passer à l'étape supérieure.

Pour les électro-carburants dans le domaine de l'aviation, un appel à projets a été piloté par l'Ademe dans le cadre de France 2030 et a permis de financer des études de préfiguration de ce que seraient des usines de fabrication en France, avec une dizaine de lauréats. L'étape suivante devrait être un appel à projets pour financer ces usines une fois les études de préfiguration réalisées. On a donc toute une panoplie d'instruments.

Comment inciter à l'utilisation de ces carburants ? Il est certain que ces carburants présentent tous des surcoûts notables par rapport au kérosène actuel, notamment dans l'aviation, que ce soient les biocarburants ou les électro-carburants. On estime qu'en 2030, on aura toujours des surcoûts multipliés par trois pour les biocarburants de deuxième génération et multipliés par cinq, *a minima*, pour les électro-carburants.

La question de savoir comment subventionner les filières pour les faire décoller se pose donc, ainsi que la question du signal-prix, en lien avec le marché du carbone européen, pour inciter à une certaine forme de sobriété. En matière de transport aérien, les scénarios vont d'une stabilité du trafic entre aujourd'hui et 2050 à une multiplication par deux de ce même trafic, ce qui correspond à une vision plus compatible avec celle de la filière.

Nous avons publié cette étude fin 2022. Elle envisage trois scénarios d'évolution du trafic – l'iso-traffic, plus 50 % de trafic et la multiplication par deux du trafic aérien de passagers – ainsi que différents scénarios de décarbonation, soit basés à 100 % sur la technologie – électro-carburants, biocarburants –, soit faisant davantage appel à la sobriété, notamment celui à iso-traffic.

Il est intéressant de constater qu'on enregistre une baisse de trafic même dans le scénario très orienté vers les technologies. S'agissant des tensions sur les ressources et les coûts, il semble important que votre commission prenne en compte une certaine nécessité de décarbonation *via* ces carburants, mais en incitant à une consommation modérée de ceux-ci.

M. le Rapporteur a cité Air France. Ceci rejoint la question de la planification. Aujourd'hui, le secteur des électro-carburants, qui était balbutiant lors de l'élaboration de la dernière programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), avance très vite. Il est clair que la question doit être traitée dans la future PPE, qui est intégrée à la stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC).

Quelle part donne-t-on à la production locale de ces carburants ? Cela répond aux questions de souveraineté, mais il n'en reste pas moins que des acteurs économiques pourront chercher à importer à moindre coût. Le chantier est encore ouvert. On a pu voir, pendant la crise énergétique, des acteurs du secteur des engrais substituer des importations de gaz à des importations directes d'ammoniac fabriqué à l'étranger avec du gaz moins cher. Ces acteurs économiques sont agiles et passent très facilement d'un vecteur énergétique à l'autre.

Si je parle de l'ammoniac, c'est parce qu'il s'agit d'un vecteur énergétique envisagé pour décarboner le transport maritime. Ce sont des marchés mondiaux. La question de la souveraineté est donc, à mon sens, primordiale.

M. Boris Ravignon. – On a aujourd'hui recours à des carburants importés dans leur écrasante majorité. On doit donc pouvoir arriver à regagner de la souveraineté. Savoir s'il faut aller jusqu'à l'autarcie est un sujet mais, dans ce domaine, on va à la fois décarboner et regagner en souveraineté. Des réflexions existent aujourd'hui sur la construction d'hydrogénéoducs permettant de faire arriver en Europe cet hydrogène à plus bas coût que celui qu'on pourra produire localement avec de petits systèmes, même si ceux-ci ont leur cohérence.

M. David Marchal. – On peut, dans une logique de planification énergétique, avoir une préférence pour une souveraineté française complète. C'est dans cette optique que nous nous sommes placés dans trois scénarios sur quatre. Dans l'un d'eux, on s'est dit qu'une partie de l'hydrogène pourrait être importée, pour être représentatif de la société de 2050 qui se dessine devant nous et essayer d'élargir le champ des possibles.

Vous nous interrogez sur les leviers de politique publique à mettre en place. Aujourd'hui, les stratégies d'accélération ont été élaborées en silos, l'industrie d'un côté, les carburants aériens ou l'hydrogène de l'autre. Il est clair qu'avec l'angle des

électro-carburants, on voit que ces stratégies ont des points de convergence forts, notamment en matière de ressources. Le CO₂ va être capté par l'industrie, la biomasse peut être utilisée dans l'industrie et pour les biocarburants. Il serait intéressant que les futures stratégies d'accélération ou leur mise à jour englobent cette vision d'ensemble.

Mme Nadia Sollogoub. – Vous avez dit qu'il s'agit d'un marché mondial et de fournisseurs très agiles, avec des produits qui doivent pouvoir arriver à transiter. Si on veut aller vers plus de souveraineté, et sans aller jusqu'au protectionnisme, imaginez-vous qu'il faille des mesures législatives ou réglementaires pour mieux protéger nos productions nationales et s'assurer qu'il n'existe pas trop de distorsion de prix ?

M. Boris Ravignon. – Il existe sur ces sujets des enjeux de souveraineté et même d'efficacité de la démarche. Si l'on fait tout cela, c'est pour réduire les émissions de CO₂. Si on est capable de proposer des productions totalement décarbonées, comme l'hydrogène produit avec des énergies renouvelables, et d'assurer leur traçabilité, la question d'une composante d'hydrogène vert de ce type dans notre mix n'est pas scandaleuse.

Si on a en revanche recours à des vecteurs énergétiques qu'on a du mal à tracer, qui pourraient en outre ne pas être aussi verts qu'on le prétend, on passe à côté de l'objectif global. Peut-être faudrait-il que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières s'intéresse à ces importations. Que le CO₂ soit produit hors de l'Europe puis importé ou produit chez nous ne change absolument rien au problème de lutte contre le changement climatique.

Je ne sais s'il est prévu que les importations de produits carbonés soient touchées.

M. David Marchal. – D'autres dispositifs existent en matière de traçabilité au niveau européen, notamment les directives sur les énergies renouvelables, *Renewable Energy Directive II* (RED II) et *Renewable Energy Directive III* (RED III). Ce sont des directives qui évoluent vite. On est seulement en train de transposer RED II que RED III arrive déjà avec des questions très importantes sur des sujets autres que les biocarburants, comme la biomasse primaire. On peut être assez rassuré sur les critères de durabilité qui sont inclus dans ces directives. Cela peut faire tache d'encre hors de l'Europe.

Mme Martine Berthet. – Il faut savoir quelle politique mettre en œuvre pour accentuer le développement des biocarburants, mais aussi de l'hydrogène. Comment vous articulez-vous par rapport aux appels à projets européens ? L'accompagnement des entreprises est-il direct ? Comment peut-il être mis en œuvre dans le futur plan pour une industrie verte ? À quel niveau allez-vous intervenir ?

M. David Marchal. – Un certain nombre de dispositifs sont mis en place par l'État pour soutenir l'hydrogène, en se basant sur des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC). Nous sommes partie prenante de ces dispositifs, aux côtés de la direction générale des entreprises (DGE) pour un financement d'usines d'équipements cohérent, dans le cadre de partenariats au niveau européen. On estime que l'hydrogène est un sujet de premier intérêt qui nécessite qu'on autorise de dépasser les taux d'encadrement des aides d'État. Ces PIIEC ont permis d'identifier des projets à financer.

Mme Martine Filleul. – Accompagnez-vous beaucoup de dossiers ? Quelle est votre prévision concernant le projet de loi sur l'industrie verte qui sera présenté avant l'été ?

M. Boris Ravignon. – Nous sommes aujourd’hui consultés. Un certain nombre de groupes de travail ont été mis en place pour préparer ce texte avec un binôme, souvent un chef d’entreprise issu de la société civile ou un scientifique et un parlementaire. Ces groupes de travail s’entretiennent avec les collaborateurs de l’Ademe. Nous ne connaissons pas, pour l’instant, les orientations qui vont être mises en avant.

L’idée est à la fois d’accompagner les entreprises dans la transition énergétique et faire de celle-ci une opportunité de réindustrialisation pour notre territoire. Il s’agit de lever les verrous et les difficultés que peuvent aujourd’hui rencontrer un certain nombre de chefs d’entreprise ou de start-up pour concrétiser les opportunités qu’ouvre la transition écologique. On se focalise parfois sur les secteurs qui vont être impactés négativement, mais il existe aussi des opportunités dans cette transition. L’objet principal du projet de loi sur l’industrie verte est de faciliter ces projets pour qu’ils voient le jour.

À ce stade, nous ne sommes toutefois pas destinataires d’un projet de loi.

M. David Marchal. – L’Ademe gère énormément d’appels à projets. Il n’est donc pas évident de vous fournir un nombre global. Sur l’hydrogène, 35 à 40 écosystèmes ont été financés par l’Ademe, en trois vagues, depuis 2018.

De façon complémentaire, nous avons soutenu des études de préféabilité concernant cinq gros projets de bioraffinerie pour les carburants aériens. Les enveloppes de financement de certains de ces projets sont supérieures à 500 millions d’euros. Il s’agit d’investissements massifs.

M. Boris Ravignon. – Notre chance vient du fait qu’il existe une véritable effervescence industrielle dans le domaine de l’hydrogène. Les quatorze projets retenus ont été choisis parmi 56 projets. On assiste à une vraie mobilisation des élus locaux, qui sont souvent à l’origine de la mise en relation de ceux qui peuvent produire l’hydrogène et de ceux qui pourraient avoir vocation à l’utiliser. Certains des projets retoqués vont pouvoir être présentés à nouveau.

On essaie de faire en sorte qu’il existe une vraie courbe d’apprentissage pour les territoires qui s’engagent sur ces questions.

M. David Marchal. – La question de la planification territoriale et nationale peut également vous intéresser tant qu’élus locaux. On a évoqué la question de la récupération du CO₂ nécessaire à ces usines. Cela s’inscrit dans une dynamique de zones industrielles bas carbone (Zibac), qui fait partie de la stratégie d’accélération de la décarbonation de l’industrie. Nous accompagnons de grosses zones industrielles dans la définition de stratégies de décarbonation et dans l’identification des échanges entre vecteurs énergétiques. On peut penser à un réseau de chaleur mutualisé entre industriels d’un même site, mais aussi à la récupération du CO₂ chez un industriel pour faire des électro-carburants chez un autre industriel.

Nous commençons à avoir les outils pour accompagner la mise en place de groupements d’intérêt économique (GIE) au niveau de ces zones afin de favoriser les investissements mutualisés dans des réseaux de CO₂ ou d’hydrogène par exemple, s’ils sont nécessaires.

Il faut aussi mettre cette planification territoriale en cohérence avec une planification nationale. Ce maillon n'existe pas aujourd'hui. Ce sont des éléments qui restent à bâtir.

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Comment voyez-vous l'articulation entre l'État et les stratégies des collectivités territoriales, notamment les régions ?

M. Boris Ravignon. – Aujourd'hui, les collectivités se mobilisent par le biais des appels à projets et trouvent généralement un certain nombre d'appuis. Des coalitions se forment entre les partenaires industriels ou les territoires. Il y a très régulièrement des coalitions de collectivités. L'État met à disposition des écosystèmes locaux hydrogène des moyens qui incluent souvent le bloc communal et la région dans laquelle se situe le projet.

Nous avons des partenariats un peu plus structurants avec les régions. L'action se situe à deux niveaux : l'État soutient un certain nombre d'acteurs – et l'émergence d'innovations – et accompagne les territoires qui décident d'agir dans les domaines où une dimension territoriale est nécessaire.

Les Zibac sont aujourd'hui au nombre de trois – Le Havre, Dunkerque et Fos-sur-Mer. Les acteurs locaux sont convaincus que le CO₂ des hauts fourneaux d'Arcelor peut être utilisé pour produire des électro-carburants en le combinant avec de l'hydrogène produit de manière durable. L'État vient donc concrétiser ces visions locales–globales.

Je suis absolument convaincu que c'est ainsi que l'on réussira la transition écologique. C'est une bonne illustration d'une méthode assez efficace en la matière.

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Dans mon territoire, les agriculteurs sont déjà lancés dans la méthanisation et mobilisent de la biomasse. L'Académie des technologies dit qu'il faudrait 6 millions de tonnes de biocarburants pour l'aérien en 2050.

Où va la biomasse ? Quelle est sa priorité ? Sur mon territoire, elle sert à la fois à faire du gaz, à faire fonctionner des cars, etc. À un certain moment, il va bien falloir articuler tout cela.

Par ailleurs, la biomasse nécessite d'utiliser de la terre qui, pour le moment, peut être agricole. Il y aura donc une réflexion à mener entre la part destinée à l'agriculture et celle destinée à produire de la biomasse à des fins énergétiques.

M. Boris Ravignon. – La consistance dans le temps de cette coopération entre initiatives locales et cadre national relève de ce qu'on appelle la planification écologique. La biomasse qui est disponible dans les Pyrénées ne va pas servir à alimenter les productions du Grand Est ou du nord de la France. On est en train d'évaluer tous les gisements.

Vous évoquiez les méthaniseurs et faisiez le lien avec les agriculteurs, qui portent souvent ces projets. Les biodéchets sont interdits dans les ordures ménagères. Voilà un gisement considérable qui peut alimenter les méthaniseurs et réduire la part des productions agricoles dans ces méthaniseurs ou permettre de tenir la part des 15 % de méthaniseurs qui doivent accueillir des productions alimentaires.

Le sujet est d'arriver à bâtir des trajectoires et à les décliner à des échelons au moins régionaux pour vérifier que les projets contribuent efficacement à résoudre les difficultés. Il va falloir aussi flécher les usages de la biomasse et se poser la question de savoir

si, sur un certain nombre de sites, on doit ou non recourir davantage à la géothermie pour soulager l'utilisation d'une biomasse qui pourrait être indispensable à la décarbonation d'autres usages.

M. David Marchal. – Cette priorisation des usages est complexe. Elle inclut des questions de rendement énergétique et de difficulté à décarboner certains secteurs. Installer une usine de fabrication d'électro-carburants en utilisant de la biomasse et de l'électricité sur un site donné constitue-t-il la façon optimale d'utiliser cette biomasse en concurrence avec d'autres usages ? Il n'est pas évident de répondre à cette question.

À chaque fois qu'on ajoute une étape de transformation dans la chaîne, on perd quasiment 30 % de rendement. Si on brûle de la biomasse ligneuse dans un réseau de chaleur, on va avoir 90 % de rendement. Si on décide d'en faire du gaz par pyrogazéification, on va descendre à 60 % de rendement. L'énergéticien dira qu'il vaut mieux la brûler, plutôt que de perdre 30 % de rendement, mais si on prend en compte la difficulté à décarboner certains usages, notamment le transport aérien, cela peut être pertinent parce qu'on ne sait pas décarboner cet usage-là autrement.

On a besoin d'un équilibre entre l'initiative locale, l'initiative conjointe d'une collectivité et d'un ou plusieurs industriels et la vision planificatrice de l'État dans la priorisation des usages de la biomasse. Ce n'est pas du tout évident.

Comment les stratégies régionales s'articulent-elles avec les stratégies de l'État ? Aujourd'hui, il n'existe pas encore une complète cohérence entre les objectifs fixés par l'État dans la PPE ou la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et les objectifs fixés dans chaque région, mais cela va dans le bon sens.

La mise en place des comités régionaux de l'énergie va ainsi permettre de décliner la PPE, territoire par territoire. Vous en avez parfaitement conscience, les territoires ont chacun leurs particularités. Certains vont développer une technologie plutôt qu'une autre et le partage de l'effort ne sera pas complètement homothétique. Il y a un juste milieu à trouver entre les objectifs émanant des territoires et ceux de l'État.

En matière de concurrence avec l'alimentation, l'un des sujets du développement des biocarburants est bien entendu celui du changement d'affectation des sols. Il est important de le rappeler. Il existe aussi des conséquences dans les pays qui, du fait de la surface utilisée pour les biocarburants, doivent importer par ailleurs.

Les directives RED II et RED III visent à limiter les impacts de ce changement d'affectation des sols. C'est aussi pour cela que l'État n'envisage pas de développer outre mesure les biocarburants de première génération. On en a 7 % aujourd'hui. Pourquoi n'en met-on pas plus ? Précisément pour ces raisons environnementales, qui font qu'on préfère s'orienter vers des biocarburants qui auront moins d'impact sur la concurrence d'usage des sols.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – Je reviens sur les conflits d'usage que vous avez évoqués plusieurs fois. On oublie souvent l'industrie et les modes de transport. Certains souhaitent utiliser tel ou tel mode ou telle ou telle énergie. Vous disiez vous-même que la biomasse n'est pas extensible à l'infini. À quel moment et comment pensez-vous que l'on puisse progresser pour avoir une synthèse ?

Par ailleurs, je n'aime pas beaucoup le terme de « planification ». J'ai tendance à penser qu'une stratégie, une déclinaison territoriale, des mécanismes incitatifs et une évaluation claire ne seraient pas si mal. Je ne sais s'il faut vraiment être planificateur. En a-t-on d'ailleurs les moyens ? Va-t-on interdire tel ou tel usage ?

Sans vouloir viser l'Ademe, dont j'apprécie le travail, j'ai le sentiment qu'on fait des appels à projets lorsqu'on ne sait pas quoi faire, quand on veut montrer qu'il existe de l'innovation et qu'on veut la susciter et l'encourager. Cela ne constitue pas une stratégie.

Il arrive un moment où il faut aussi s'interroger. C'est pourquoi il vaut mieux regarder l'exemple allemand ou l'exemple américain. Les États-Unis ont fait un choix.

On pourrait aussi s'interroger sur les conflits d'usages s'agissant de l'automobile. Visiblement, les Allemands considèrent qu'ils vont conserver le thermique avec le même type de carburant. Ne va-t-on pas vers un conflit à ce sujet ? Quelle est votre analyse de la position allemande ?

Vous avez parlé de la taille des investissements. Concernant les carburants durables, je vous ai entendu dire que le problème est de les financer. Jusqu'à quel moment le marché peut-il l'absorber, même s'il existe une certaine élasticité ?

Quant à la lisibilité, comment aboutir à quelque chose de clair sur le moyen-long terme ?

M. Boris Ravignon. – Je ne pense pas qu'il faille entrer dans un débat ou une polémique sémantique sur la planification. L'idée est d'essayer, dans ce monde fini en matière de ressources dans lequel nous évoluons, d'anticiper les besoins et de disposer des outils de suivi de la demande d'une ressource ou d'une autre, de son évolution et de sa disponibilité.

Il va de soi que si nous arrivions à une impasse en matière de disponibilité de biomasse, on se trouverait tous dans une situation assez dramatique. On aurait reproduit, avec l'alternative aux énergies fossiles dont on cherche à sortir, les mêmes impasses que celles dans lesquelles on se trouve aujourd'hui avec le pétrole ou le gaz.

On est plutôt dans la tradition française de planification que dans la planification soviétique, je vous rassure. Il n'y a pas de velléité d'étatisation de l'ensemble de l'économie. On sait bien qu'on a en face de nous une myriade d'acteurs privés, mais la discussion permet de savoir quelles sont les stratégies des uns et des autres et essayer de s'y tenir.

De quels outils dispose-t-on pour corriger les trajectoires ? La question n'est pas encore réglée. L'Ademe est en train de mener, avec le secrétariat général pour la planification écologique, un travail sur le bouclage de la biomasse, et notamment des besoins régionaux. On va se rendre compte des marges dont on dispose. Il faudra se doter de moyens d'action. L'Ademe dispose aujourd'hui d'un fonds « chaleur renouvelable » par lequel elle soutient certains projets et au travers duquel il est possible d'orienter la demande vers une source renouvelable plutôt que vers une autre.

Il est fondamental d'assurer un suivi extrêmement rigoureux de ce qu'on croit être les tendances du marché. L'une des utilisations de la biomasse est de servir de puits de carbone, et il ne faut pas dégrader ce stock, faute de quoi le défi sera encore plus important.

En tant qu'élus locaux, j'ai suffisamment pesté, comme beaucoup d'autres, contre les appels à projets pour ne pas renier ce que ce que j'ai dit durant des années. Cela suppose une ingénierie importante de la part de celui ou de ceux qui sont appelés à déposer les projets. Il y a donc un effet de sélection. Si on parle des collectivités, l'Ademe finance plus de 700 chargés de mission en équivalents temps plein dans les collectivités françaises. Ce n'est probablement pas assez, mais c'est une contribution assez significative pour essayer de faire en sorte qu'il existe une ingénierie au plus près de ceux qui développent les projets.

Certains de nos chargés de mission travaillent sur l'économie circulaire, le développement des énergies renouvelables ou les mobilités durables. Cela reste un outil assez impartial et objectif, qui permet de financer à coup sûr les meilleurs projets. Cela correspond aussi à des phases d'amont où on soutient l'innovation et l'émergence de systèmes.

Il faut certainement passer à d'autres outils qui permettent un plus gros débit et qui sont moins exigeants en matière d'ingénierie mais, compte tenu de la charge de travail que cela représente, on ne fait pas d'appels à projets à défaut de stratégie. On élabore généralement des stratégies suivies d'appels à projets pour les mettre en œuvre.

Quant au sujet d'une forme d'opinion dissidente de l'Allemagne sur le véhicule thermique, la question qui se pose aujourd'hui est de savoir s'ils ont les moyens de leurs ambitions ou de cette affirmation. On est dans un système où des décisions ont été prises et annoncées par la Commission européenne. Par quel vecteur vont-ils faire passer ce souhait de changement ? Cela ne me semble pas très évident. Je ne vois pas le Parlement européen être très réceptif à l'idée de revoir les dates qui ont été fixées, même si les Allemands constituent une part non négligeable des parlementaires européens. Ils n'ont pas, à eux seuls, la capacité de changer ce type de décision. J'ai même du mal à comprendre l'effet utile de ces déclarations.

Je terminerai par le chiffrage des investissements. La question est celle de la part des investissements qui doit être soutenue sur fonds publics. Très honnêtement, on a déjà vécu des révolutions industrielles et technologiques. Dans la mesure où cette mobilisation d'argent privé entraîne un rendement positif, elle illustre le fonctionnement normal de l'économie.

On essaie d'orienter le plus possible, au niveau européen comme au niveau national, les anticipations et les investissements des acteurs privés. En matière thermique il est intéressant d'avoir fixé il y a quelques années un terme assez lointain qui permette aux acteurs de l'automobile de revoir leurs investissements et de procéder à la mutation de leur appareil industriel. Il est vrai que les législations se succèdent, mais enfin, en matière d'aviation, avec l'initiative *ReFuelEU Aviation*, les objectifs de 2050 permettent d'ores et déjà d'avoir une visibilité et autorisent l'émergence de projets qu'on est en train de financer.

Il faut toujours essayer de donner de la visibilité aux acteurs privés. C'est ce qui leur permet de faire leur part du travail, avec des investissements dont ils attendent naturellement un rendement. Les choses sont plus compliquées quand on est sur des investissements d'acteurs privés sur de courtes périodes, alors qu'ils n'ont pas une rentabilité financière ou économique intrinsèque. C'est beaucoup plus compliqué.

C'est pourquoi on mobilise autant d'argent sur la décarbonation industrielle. Il n'y a pas de difficulté à financer tout ce qui touche à l'efficacité énergétique dans les entreprises, surtout avec des niveaux de prix de l'énergie comme ceux qui existent aujourd'hui, car les

investissements sont rentables. Pour la décarbonation industrielle, qui présente des externalités positives, il y a une nécessité de mobiliser des fonds publics.

Le vrai sujet est celui de la part des évolutions et des investissements qui doit être aidée sur fonds publics parce qu'elle ne pourrait pas être supportée ou qu'elle générerait des surcoûts insupportables pour les acteurs privés.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – Il est vrai qu'il existe des objectifs clairs pour 2050, mais la question de la définition concrète, technique, réglementaire des objectifs n'est pas un sujet bien stabilisé.

Pour évoquer un autre sujet, en matière de compensation, certaines compagnies aériennes étrangères sont parties sur des contrats de compensation et se sont rendu compte après coup que, réglementairement, cela ne convenait pas. Il va donc falloir trouver une définition claire de ce qu'on attend d'eux concernant l'hydrogène ou les carburants synthétiques pour que l'investissement privé soit sécurisé par un cadre juridique et technique.

M. David Marchal. – La PPE, qui sera votée par le Parlement, va permettre en partie cette visibilité. Si elle traite bien la question des électro-carburants, elle peut constituer un point d'étape intermédiaire sur leur place à l'horizon 2030-2035.

Le législateur a d'ores et déjà, dans la définition de la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT), rendu éligible un certain nombre de carburants durables, ce qui donne aussi de la visibilité aux producteurs.

S'agissant de l'Allemagne et de sa stratégie, le fait de conserver du thermique et de mettre des électro-carburants dans les moteurs est une stratégie qui, du point de vue de la durabilité, peut poser question. Les moteurs thermiques ont un rendement de 30 %, les électro-carburants ont aussi un rendement moins bon, sur la chaîne, que l'électricité ou l'hydrogène. D'un point de vue environnemental, cela peut interpeller.

D'autre part, l'Allemagne se trouve dans une situation assez différente de la France : ils envisagent d'importer encore massivement de l'hydrogène décarboné à hauteur de 700 térawattheures (TWh) en 2050, selon le scénario de l'Agence allemande de l'énergie (Dena). Quand on leur parle de souveraineté, ils répondent qu'ils importent aujourd'hui 1 700 TWh d'énergie. Si demain ils n'en importent plus que 700, ils estiment que ce n'est déjà pas si mal.

Vous évoquiez leur avance en matière d'électro-carburants. Une partie est réalisée à partir d'hydrogène, leur stratégie étant d'importer massivement cet hydrogène décarboné.

Pour ce qui est de la biomasse, tous nos scénarios envisagent de multiplier par deux la valorisation énergétique de la biomasse à l'horizon 2050, principalement la biomasse d'origine agricole. Il est nécessaire d'avoir une vision systémique pour vérifier qu'on ne dégrade pas le puits de carbone.

Cela repose aussi sur des changements de société importants, notamment pour ce qui est de la réduction de la part du cheptel bovin, non négligeable, même si elle n'est pas toujours acceptée. 75 % de la surface agricole française est aujourd'hui destinée à l'alimentation animale. Les scénarios de l'Ademe comme de la SNBC envisagent une baisse de cette part agricole pour l'alimentation animale, ce qui permet d'identifier des gisements en

matière d'énergie et, notamment, de biocarburants. La vision énergétique induit aussi des questions sur les régimes alimentaires.

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Vous avez évoqué quatre scénarios pour aller vers la décarbonation en 2050, dont trois en matière de transport aérien. Ces scénarios arrivent-ils tous à la décarbonation en 2050 ? Qu'implique celui qui arrive le plus près de la décarbonation ?

M. David Marchal. – L'idée était de bâtir des scénarios les plus proches de la neutralité carbone. Ils arrivent tous à un niveau élevé de décarbonation, de l'ordre de 70 %, mais avec des leviers différents, soit technologiques, soit comportementaux, avec un scénario entre les deux.

Ces scénarios ont été bâtis avec la filière aérienne. C'est une démarche de co-construction intéressante, la filière cherchant initialement à promouvoir le scénario où l'on conservait une augmentation forte du trafic. Finalement, la réflexion a montré que des scénarios alternatifs pouvaient avoir une certaine pertinence par rapport à des questions de coûts ou d'impact sur le prix du billet d'avion.

M. Boris Ravignon. – Nous pourrions joindre au questionnaire la synthèse des conclusions de cette étude spécifique sur l'aérien.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – On pourrait presque faire une cartographie des procédures, des temporalités, des stratégies, etc. Il existe un scénario du Conseil pour la recherche aéronautique civile (Corac), qui réunit les pouvoirs publics, les chercheurs et les industriels. J'ai cru comprendre que la direction générale de l'aviation civile (DGAC), la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et les industriels essayaient de se mettre d'accord sur un modèle.

Il apparaît que les carburants synthétiques durables permettraient, selon la filière, d'aller beaucoup plus loin que les 70 % que vous évoquez. Il va falloir aboutir à un certain nombre de décisions et investir. Le seuil d'homologation dans le kérosène se situe aujourd'hui à 50 %. Pourra-t-il être relevé ? Sans doute faudra-t-il le faire, mais avec les précautions d'usage pour étudier ce que cela donne dans le temps.

Dans les 25 prochaines années, ce sont d'abord les carburants synthétiques durables qui vont permettre un grand pas en faveur de la décarbonation du transport aérien. Jusqu'où cela nous amène-t-il ? À quel moment peut-on bâtir un scénario différent avec l'hydrogène ? Les deux peuvent peut-être d'ailleurs converger car, pour faire du carburant synthétique durable, il faut de l'hydrogène ? Sans doute y a-t-il donc des intérêts communs.

Nous vous remercions de tous les éléments que vous nous avez apportés. On vous a « challengé », mais c'est normal – pardon pour l'anglicisme. C'était très éclairant, et nous poursuivrons, sous l'autorité du président, nos auditions des différents acteurs des filières en question.

M. Gilbert-Luc Devinaz, président. – Merci.

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

La réunion est close à 17 heures 55.

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

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

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Jean-Luc Brossard, vice-président Automotive Research & Advanced Engineering de Stellantis (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 19 h 30.

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

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Olivier Jacob, directeur du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) du ministère de l'intérieur et des outre-mer (sera publié ultérieurement).

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion, suspendue à 10 h 20, est reprise à 17 h 35.

Audition de M. Stanislas Bourron, directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (sera publié ultérieurement).

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 18 h 40.

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente de la mission d'information sur l'avenir du maire et de la commune et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale -

La réunion est ouverte à 11 h 20.

Audition de M. Yannick Morez, maire démissionnaire de Saint-Brévin-les-Pins

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir Yannick Morez, maire de Saint-Brévin-les-Pins, démissionnaire, même si nous avons compris grâce à la presse que le préfet compétent faisait l'objet des plus hautes pressions pour ne pas accepter votre démission. Ce moment est difficile pour vous eu égard aux événements que vous avez subis, à titre personnel et qui vous ont décidé à remettre à votre mandat.

Vous êtes entouré par Maryse Carrère, présidente, et Mathieu Darnaud, rapporteur de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France, ainsi que de nos collègues sénateurs, qui ont tous, à un moment de leur carrière, détenu un mandat local. C'est dire à quel point nous avons conscience de votre situation, tout comme de celle de nos collègues élus municipaux, de même que les violences et les agressions que vous vivez.

Ayant été maire pendant vingt ans de ma commune du Rhône, Oulins, j'ai connu des moments difficiles, mais jamais à la hauteur de ce que nos collègues maires endurent aujourd'hui. La violence, quel que soit le milieu, prend sa place dans la vie publique comme dans la vie. Elle doit toujours être combattue.

Voilà déjà plusieurs années que les violences contre les élus, et contre les maires en particulier, sont un sujet de préoccupation pour le Sénat, chambre des collectivités locales. Je salue, à ce titre, la présence de Françoise Gatel, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales. Je ne rappellerai pas le lâche crime subi par le maire de Signes, l'agression de la maire de Plougrescant et tant d'autres. Nous vous apportons, à chacun, notre soutien unanime.

Nous souhaitons que vous disiez à la représentation nationale ce que vous avez vécu. Nous voulons comprendre ce qui ne s'est pas passé, alors que vous attendiez un soutien de l'État. En effet, plusieurs textes récents que le Sénat a adoptés, enjoignent aux préfetures et aux magistrats de se rapprocher des élus locaux, des maires en particulier, et de les écouter. En outre, en 2019 et en 2021, nous avons saisi le garde des Sceaux sur la situation des élus. Il avait pris des engagements. Vos propos nous permettront de comprendre ce que vous avez vécu et ce que vous n'avez pu obtenir, afin d'avancer dans notre travail de contrôle et d'améliorer notre législation.

Mme Maryse Carrère, présidente de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France. – Nous vous apportons tout notre soutien pour ces moments douloureux, pour vous et votre famille.

Dès le début de ses travaux, la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire s'est intéressée à la problématique des démissions volontaires de maires, dont on observe qu'elles sont, en ce début de mandat, plus nombreuses que précédemment. Nous y avons vu le symptôme d'un mal-être des maires dont il nous appartenait d'identifier les causes. Déjà, des éléments émergent : un sentiment d'abandon, un déséquilibre entre les charges que l'on doit assumer, les moyens dont on dispose et l'aide que l'on reçoit, et des relations plus tendues avec certains citoyens.

Les causes sont nombreuses, et nous avons lancé, depuis la semaine dernière, une vaste consultation en ligne des élus municipaux, ouverte jusqu'au 8 juin, pour recueillir leur point de vue sur les conditions d'exercice de leur mandat et leur perception de l'avenir de la commune. Elle sera riche d'enseignements et nous permettra de mieux mesurer l'ampleur du phénomène et des difficultés des maires. Mais ces statistiques seraient impuissantes à décrire la réalité du phénomène si nous ne disposions pas, en même temps, du témoignage direct de ceux qui y sont confrontés. C'est pourquoi, monsieur le maire, au nom de mes collègues de la mission d'information, je vous remercie d'avoir accepté de témoigner devant nous, afin de nous éclairer sur le drame que vous avez vécu et sur ce qui, selon vous, a manqué dans l'aide et la protection que vous auriez dû recevoir.

M. Yannick Morez, maire de Saint-Brévin-les-Pins. – Tout d’abord, je tiens à remercier tous les élus de France des messages de soutien que j’ai pu avoir, quel que soit leur rôle. Ils m’ont apporté beaucoup de chaleur, c’est vrai. Je me suis aperçu que, dans tous ces messages d’élus, par rapport à ceux, déjà nombreux, que j’avais reçus après l’incendie, le 22 mars, bien plus nombreux étaient les messages de soutien de maires qui m’ont exprimé ce qui leur était arrivé, notamment parfois des agressions, qu’elles soient verbales ou physiques. Beaucoup n’ont rien fait, n’ont pas déposé plainte, puisque très souvent – c’est ce qu’ils écrivaient dans les courriers que j’ai reçus –, celle-ci ne donnait pas lieu à des poursuites. C’est vrai que l’on constate une augmentation importante des agressions depuis un an, mais je pense que le pourcentage est largement sous-estimé et sous-évalué, puisque dans tous ces courriers, on s’aperçoit que les agressions sont fréquentes.

Je pense que ce n’est pas terminé, en raison de toutes les contraintes que nous avons nous à subir en tant que maires, avec les différentes lois. Je pense notamment à la loi dite « Climat et résilience » qui introduit le « zéro artificialisation nette » (ZAN) : on le sait, lorsqu’il faudra annoncer aux concitoyens qui ont parfois acheté des terrains pour les transmettre à leurs enfants qu’ils ne sont plus constructibles, ceux qui subiront, ce seront encore les maires.

Dans un premier temps, permettez-moi de vous présenter rapidement Saint-Brévin-les-Pins, commune de bientôt 15 000 habitants située au sud de l’estuaire de la Loire. Au nord de l’estuaire, il y a la ville de Saint-Nazaire, célèbre pour la construction navale et Airbus. Saint-Brévin-les-Pins fait partie du pays de Retz, situé entre la Loire et la Vendée. Dans ce pays, les deux villes importantes sont Pornic, que vous connaissez peut-être, et Saint-Brévin, où j’habite depuis 32 ans, et j’exerce la profession de médecin généraliste. J’y ai été élu pour la première fois en 2008, où j’étais adjoint au maire à la voirie et aux réseaux. En 2014, je suis devenu adjoint au maire au bâtiment et à la performance énergétique. En 2017, mon prédécesseur, Yannick Haury, aujourd’hui député, m’a demandé de prendre sa suite quand il a été élu. Depuis, je suis maire de la commune, ayant été réélu en 2020.

En 2016 – Yannick Haury était donc encore maire –, à la suite du démantèlement de la « jungle » de Calais, l’État nous a imposé l’arrivée de migrants et la création d’un centre d’accueil et d’orientation (CAO) de demandeurs d’asile. Il devait être situé dans un ancien centre de vacances qui appartenait au comité d’entreprise d’EDF, et qui n’était plus en fonction, puisqu’il n’était plus aux normes. C’est donc depuis cette date que nous accueillons des demandeurs d’asile, sans la moindre difficulté, avec, toutefois, un petit bémol puisque, juste avant leur arrivée, la situation avait été un petit peu tendue : deux coups de feu avaient été tirés sur le bâtiment. Une réunion publique avait cependant permis de confronter les points de vue, entre ceux qui étaient favorables à l’arrivée de ces migrants et, bien entendu, les partis d’extrême droite qui s’y étaient opposés. Le reste du temps, cela s’est bien passé. S’était également créée une association pour les aider, et les différentes associations brévinoises ont participé à l’inclusion de ces demandeurs d’asile.

En 2018, alors que j’étais devenu maire de Saint-Brévin-les-Pins, il s’est agi de récupérer certains migrants et demandeurs d’asile situés à Nantes, notamment au niveau du square Daviais. Johanna Rolland, la maire de Nantes, m’avait contacté pour me dire qu’ils viendraient dans notre centre d’accueil. Comme précédemment, ils ont été parfaitement accueillis, et nos associations se sont occupées d’eux, notamment pour leur apprendre le français ou encore leur faire faire du sport. À nouveau, tout s’est très bien passé entre la population et ces demandeurs d’asile.

Le 11 mars 2021, j'ai invité le sous-préfet visiter un bunker – nous en avons plusieurs sur notre littoral – qui avait été réhabilité. À la fin de cette visite, il m'apprend que l'État a décidé que le centre d'hébergement d'urgence deviendrait un centre d'accueil de demandeurs d'asile (Cada) de façon pérenne. Il m'en a informé tout de go, de façon verbale ; je n'ai même pas reçu de courrier. De plus, le bâtiment du précédent centre, qui appartenait au comité d'entreprise d'EDF, était en vente, et des promoteurs étaient déjà intéressés. Le préfet m'a indiqué qu'il nous fallait trouver un autre site pour accueillir ce Cada qui allait s'installer dans notre commune.

Nous avons, au sud de la commune, une ancienne colonie en friche. Elle comportait deux bâtiments et une petite maison, situés à côté d'une école maternelle et primaire et de la forêt de la Pierre attelée. Ayant gardé les coordonnées d'un représentant de l'association Aurore, qui gère les Cada au niveau national, je l'ai appelé pour lui parler de ce site, en lui demandant si sa situation, à côté d'une école maternelle et primaire, pouvait poser problème. Il m'a répondu que la présence d'une école ne posait, bien sûr, pas de difficulté.

Deux semaines après, il m'a rappelé pour m'informer qu'il venait visiter, avec toute son équipe, le site de la Pierre attelée. Ils l'ont validé. En effet, ce site présentait l'avantage de disposer de deux bâtiments et d'une maison, contrairement à beaucoup de Cada actuels en France, où il n'y a qu'un seul bâtiment, ce qui rend difficile d'accueillir des femmes et des enfants, mélangés à des hommes seuls. L'existence de ces bâtiments faciliterait donc l'accueil des familles. Ils ont donc validé le site et les travaux, de même que l'État. Les travaux pouvaient donc démarrer très rapidement, en avril 2022.

La première difficulté pour ce Cada, qui correspondait, tout simplement, à une délocalisation dans un autre quartier, c'est que l'État et ses représentants ne souhaitent ni communiquer ni informer les habitants. Ils ont laissé la municipalité s'en charger, alors que c'était pourtant un projet de l'État. Nous avons donc organisé une réunion avec les parents d'élèves, la directrice de l'école et les différentes associations dont une qui, au sein de l'école, gère les accueils de loisirs sans hébergement. Nous les avons réunis de façon à les informer de ce projet le 5 octobre 2021, en mairie. Dès le lendemain, parce que nous savions bien que la nouvelle allait se diffuser à toute vitesse, nous avons distribué un *flyer* dans tout le quartier. Nous avons également publié des messages sur les réseaux et sur le site de la commune, ainsi que dans le bulletin hebdomadaire d'information Brév'Infos, sans oublier le magazine municipal de novembre-décembre 2021 et répondu pour l'écriture de nombreux articles de presse. Tout se passait alors bien, mais c'était la municipalité qui annonçait la nouvelle et qui a été chargée de l'expliquer à la population.

Au début de l'année 2022, nous avons constitué des groupes de travail, notamment avec l'association Aurore et le constructeur CISN, qui était chargé des travaux pour réhabiliter ce site et construire le Cada. C'est là que nous avons commencé à apercevoir quelques parents d'élèves et riverains qui contestaient un peu ce site, vu qu'il était à proximité de l'école. Ils ont créé le « Collectif pour la préservation de la Pierre attelée » et ont lancé une pétition, qui n'a fait que peu de bruit et dont le nombre de signatures n'a presque pas monté. Le permis de construire a été délivré à CISN le 10 janvier 2022. Le 7 février 2022, notre conseil municipal a validé à l'unanimité la vente du terrain à l'association Aurore. Le Collectif pour la préservation de la pierre attelée a déposé un recours gracieux contre le permis le 9 mars 2022, que nous avons rejeté le 22 mars. Il n'est pas allé plus loin et n'a pas déposé de recours auprès du tribunal administratif.

Bien sûr, les panneaux de chantier ont été régulièrement dégradés. En septembre 2022, les travaux ont débuté. Le 15 octobre 2022, une première manifestation, organisée par ce collectif, a réuni à peu près une quarantaine de personnes, dont la majorité provenait déjà de l'extérieur de la commune : à Saint-Brévin, il y a quand même relativement peu de personnes qui sont à l'extrême, et notamment l'extrême droite.

Très rapidement, ce collectif s'est aperçu que, avec quelques personnes, il n'allait pas faire bouger la mairie, d'autant que, je vous l'ai dit, le conseil municipal avait voté à l'unanimité. Le collectif a donc fait appel directement à l'extrême droite et à tous ses groupuscules. Le 11 décembre 2022, une nouvelle manifestation a réuni une centaine de personnes, avec toujours très peu de Brévinois, devant la mairie. Il y avait également une contre-manifestation, pilotée par l'association brévineoise qui s'était créée en 2016, justement pour aider les demandeurs d'asile. Cela a été assez bien géré par les forces de l'ordre, qui ont tout fait pour éviter que les deux groupes ne se rencontrent.

Lors de mes vœux à la population, j'ai rappelé que, même s'il ne s'agissait pas à l'origine d'un projet de la municipalité, mais que la vente du terrain avait été votée à l'unanimité, toute la municipalité soutenait le projet de Cada. C'est à partir de là que les problèmes ont commencé, avec différents articles sur les réseaux sociaux, des menaces et des intimidations. De nombreux articles ont été publiés sur un site intitulé « Riposte laïque », où nous étions mis en pâture en permanence, que ce soit moi, la directrice de l'école – elle était, en plus, une nouvelle directrice, ayant débuté à la rentrée de septembre – ou la présidente de l'association des parents d'élèves. Le tout avec des photos, bien entendu. Je ne vous dirai pas, ce matin, le détail de toutes les menaces et des différentes insultes.

Cela a continué. Nous avons alerté la gendarmerie, en leur demandant ce qui ce qu'ils pouvaient faire. La réponse, je vous la répéterai souvent, c'était toujours « la liberté d'expression » : donc, « on ne peut rien faire ». Quant aux manifestations, l'idée était que, puisqu'il y avait un projet un peu similaire à Callac contre lequel ils avaient gagné, à Saint-Brévin, ils allaient continuer à faire monter la pression.

J'ai reçu, à deux semaines d'intervalle, des tracts dans ma boîte aux lettres personnelle – pour bien montrer qu'ils savaient où j'habitais. Des tracts que je qualifierais d'« ignobles ». Je ne sais pas si vous vous souvenez, en 2004, un petit garçon, qui était dans une colonie à Saint-Brévin, avait été enlevé et retrouvé tué dans une mare à Guérande. Cela n'avait strictement rien à voir avec les migrants. Dans ce tract, j'avais la photo de ce petit garçon, avec un rappel de l'histoire. En dessous il était marqué : « *Voilà ce qui risque de se passer à Saint Brévin avec 110 migrants* » La semaine suivante, la même chose, avec la photo d'une petite fille. C'était encore plus horrible, parce qu'ils mettaient la photo « avant » et « après », toujours avec ce même discours, alors que cela renvoyait à une histoire qui ne s'était même pas passée en France. Voilà le type de tracts que j'ai reçus. Bien entendu, on a transmis cela à la gendarmerie. Toujours la même réponse : « liberté d'expression ».

Le 23 janvier, j'ai envoyé un courrier au préfet pour lui dire tout ce qui se passait, particulièrement toutes ces menaces. J'avais notamment reçu celle-ci : « *ce ne sera pas une tarte à la crème, mais une tarte au plomb* » Mon courrier au préfet avait pour objet de demander un soutien de l'État parce qu'on se sentait, au niveau de la commune de Saint-Brévin, démunis, seuls. Le courrier est revenu sans réponse.

En février 2023, nous avons organisé, comme à chaque fois en début d'année, l'accueil des nouveaux Brévinois. Bien entendu, on a retrouvé quelques membres du collectif,

qui harcelaient les personnes qui ressortaient, avec également la distribution d'un tract haineux. Les personnes qui ne souhaitaient pas prendre leur tract étaient insultées. Ils ont aussi distribué, à plusieurs reprises, des tracts sur le marché de Saint-Brévin. Et le pire : ils ont distribué, un jour, des tracts à l'entrée de l'école. Saint-Brévin est une commune très plate, où tout est fait pour faire du vélo. Nous avons donc beaucoup d'enfants qui se rendent à l'école, notamment en primaire, à vélo, sans toujours être accompagnés par leurs parents. Et ce collectif a distribué ses tracts, bien entendu aux parents qui accompagnaient les enfants, mais également aux enfants qui venaient seuls. En fait, les tracts étaient mis directement dans leur cartable. Nous l'avons signalé à la gendarmerie, qui était présente sur les lieux, mais qui ne les a pas empêchés de distribuer ce tract. Elle les a laissé faire.

Beaucoup de parents d'élèves se sont aussi sentis menacés puisque, par l'association de parents d'élèves, ils avaient récupéré les adresses mail des parents et ont harcelé, dans leur boîte mail, tous ceux qui ne les suivaient pas. Nous avons donc organisé, le 27 janvier, une réunion avec les parents d'élèves pour essayer de rassurer un peu tout le monde. Nous avons convoqué, à cette réunion, un lieutenant de gendarmerie, pour que les personnes se sentent rassurées et puissent lui poser toutes leurs questions. Mais la réponse était toujours la même : de toute façon cela ne sert à rien de déposer plainte, nous ne ferons rien, c'est la liberté d'expression. Le tract : liberté d'expression, on ne peut rien faire contre.

Le 7 février 2023, le conseil municipal a été envahi par les membres de ce collectif : encore une fois, très peu de Brévinois, surtout des personnes extérieures. Nous avons prévu de faire voter une motion pour condamner les menaces sur les différentes personnes, que ce soit les élus, les membres de l'association des parents d'élèves et la directrice de l'école. Cette motion a été, bien entendu, votée à l'unanimité. Pendant ce temps, toutes ces personnes assistaient à ce conseil municipal. Nous avons quand même prévenu la gendarmerie, en cas de coup de chaud, de façon à pouvoir les évacuer, mais je pense qu'ils n'attendaient qu'une chose : que je demande le huis clos. Comme ils n'ont fait aucun bruit, ils sont restés et ont assisté à toute la réunion du conseil municipal, je n'ai pas pu les évacuer.

Une autre réunion a été organisée trois jours après, le 10 février, avec le commandant de gendarmerie qui commande tout pays de Retz, notamment les gendarmeries importantes de Saint-Brévin et de Pornic. Nous avons également convié le sous-préfet à cette réunion, à laquelle j'étais avec ma première adjointe qui, elle aussi, avait pris pas mal de coups par Riposte laïque, et mon adjointe aux affaires scolaires, qui puisqu'elle s'occupait des écoles, avait aussi été confrontée à ce collectif. Lors de cette réunion, nous avons rappelé au sous-préfet tout ce qui s'était passé. Et je peux vous assurer qu'on a été très surpris : le sous-préfet nous a tout simplement dit : « *Les menaces, vous savez, j'en ai tous les jours* » Le commandant de gendarmerie nous a dit que ce n'était pas grand-chose, simplement des menaces, de l'intimidation, et que cela ne servait à rien de déposer plainte. De toute façon, il ne pourrait rien faire : c'était la liberté d'expression.

On a toujours entendu ce leitmotiv de liberté d'expression, aussi bien par la gendarmerie que par le sous-préfet. Quand ils sont repartis de cette réunion, avec mes deux adjointes, nous étions un peu dépités, un peu choqués, en fin de compte, par ce que nous avons entendu. C'est alors là que nous nous sommes aperçus que nous nous retrouvions totalement démunis, seuls, abandonnés par les services de l'État, et que nous allions devoir continuer à affronter la montée en puissance de ce collectif. En fin de compte, il ne représentait même plus Saint-Brévin, mais toute l'extrême droite et ses groupuscules.

À la suite de cette réunion, le 15 février, j'ai envoyé un courrier à la procureure de la République pour dénoncer tous ces faits. Nous avons repris toute la liste, toutes les menaces, toutes les insultes, tout ce qui s'était passé. Nous avons aussi rappelé le manque de soutien de l'État. Nous n'avons reçu aucun courrier de retour de la procureure.

C'est important, toute cette chronologie, c'est peut-être un peu long, mais cela vous permet de voir comment cela s'est passé.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – C'est utile.

M. Yannick Morez. – Le 25 janvier 2023, dans l'après-midi, a été organisée, par le même collectif, une manifestation. Voici la manipulation : parmi ceux qui déclaraient la manifestation, très souvent, il y avait un Brévinois et deux autres personnes qui étaient en dehors de Saint-Brévin. 250 personnes sont venues et ont bloqué la ville, les commerces et ont causé des dégâts, puisque, bien entendu, qui dit manifestation d'extrême droite dit, en face, une ultragauche qui appelle à venir, tout simplement pour se taper dessus. On n'avait jamais vu ça à Saint-Brévin. Le matin, avait été organisée, par les associations qui soutiennent le projet, une contre-manifestation, qui avait réuni pratiquement 1 300 personnes. Elle avait eu lieu le matin pour éviter la confrontation avec les agressions de l'extrême droite et de l'ultragauche.

Le 18 mars avait lieu la cérémonie publique de commémoration de la catastrophe du Boivre. Saint-Brévin fait partie de la poche sud de Saint-Nazaire. Dans cette catastrophe, en 1945, une vingtaine de personnes sont décédées dans une explosion. Il y a donc un monument autour duquel on fait chaque année cette commémoration. Je suis à chaque fois présent à toutes ces cérémonies patriotiques, et les gendarmes sont prévenus. Ce 18 mars, après la cérémonie, il y avait un verre de l'amitié, justement, puisque ce n'est pas très loin, dans une salle de l'école de la Pierre attelée. Et je les ai vus arriver. Je me suis trouvé entouré par six ou sept membres de ce collectif, je ne pouvais même pas partir. Il y a eu des échanges. Durant l'entretien, ils m'ont demandé d'essayer de les aider à obtenir un rendez-vous avec le préfet. Je me suis donc engagé à le faire. À plusieurs reprises, certains m'ont demandé si je dormais bien et ils m'ont même raccompagné jusqu'à mon véhicule. C'était le 18 mars.

Le 22 mars, dans la nuit, entre 4 heures et demie et 5 heures du matin, j'ai été victime d'un attentat criminel. Un engin explosif a probablement été lancé ou mis entre mes deux véhicules, qui ont pris feu. L'incendie s'est propagé à mon domicile. Nous étions dans la maison. Heureusement, nous avons été réveillés par les bruits et par trois personnes qui revenaient de leur travail chez Airbus à Saint-Nazaire. Voyant les flammes, elles ont appelé les pompiers, qui nous ont aidés à sortir de la maison, puisque tout était en train de brûler. Le jour de l'incendie, ce mercredi 22 mars, j'ai eu, bien entendu, plusieurs coups de fil. J'ai eu un coup de fil de la procureure, qui m'a appelé pour m'apporter son soutien. Elle n'avait toujours pas répondu au courrier précédent. J'ai eu un coup de téléphone de le sous-préfet, qui m'a aussi apporté son soutien. Et puis un appel téléphonique également du préfet des Pays de la Loire, Fabrice Rigoulet-Roze, qui était préfet depuis assez peu de temps, et qui m'a également apporté son soutien.

Deux jours plus tard, le vendredi, lors d'une interview avec la presse, j'ai essayé de dire ce manque de soutien de l'État. Seulement, j'ai été coupé par la presse, ce passage n'a pas été diffusé. De colère, j'ai donc envoyé un courrier à Olivier Véran. Il m'avait appelé le jour même, c'est le seul ministre à l'avoir fait. J'ai donc décidé de lui écrire, en envoyant une copie de mon courrier à Gerald Darmanin, au préfet, au sous-préfet et, également, au

Président de la République. Deux jours après l'incendie, le sous-préfet est allé couper un ruban à Pornic. Pour ceux qui ne connaissent pas, pour aller à Pornic, quand on vient de Saint-Nazaire, on franchit la Loire par le pont, donc on traverse obligatoirement ma commune de Saint-Brévin. Cela aurait été moindre des choses, un peu d'humanité, qu'il s'arrête dans la commune pour me demander des nouvelles. Eh bien non, il ne s'est même pas arrêté, il est allé couper son ruban à Pornic.

J'ai alors reçu un courrier d'Olivier Véran qui ne répondait pas aux questions que je lui transmettais dans le mien. J'ai également reçu un courrier du Président de la République, Emmanuel Macron, qui m'assurait de son soutien. Mais, bien entendu, il ne répondait pas non plus aux questions de mon courrier, justement sur le fait qu'il n'y avait eu aucun soutien de l'État.

Le 4 avril 2023, j'ai également été auditionné par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la loi sur l'immigration. Cette audition avait été prévue avant l'incendie. Je me suis retrouvé en visioconférence avec le maire de Bêlâbre, à qui on a aussi imposé un Cada, mais il a, lui, la chance d'avoir un soutien du sous-préfet et du préfet. On a pu discuter ensemble : il était surpris du fait que je n'avais vraiment aucune relation avec le préfet et le sous-préfet, alors que lui les avait pratiquement tous les jours au téléphone.

Début avril, on a reçu une lettre du maire de Fameck, un courrier officiel. C'était une lettre d'insultes : vous l'imaginez bien, j'ai trouvé cela un peu curieux, venant d'un collègue maire. Nous l'avons donc appelé : en fait, c'était tout simplement une usurpation d'identité. Quelqu'un de sa commune avait pris du papier à en-tête, avait recopié sa signature avec le cachet et une enveloppe de la commune, et cela m'avait été adressé. Bien entendu, il a déposé plainte aussitôt.

Le 7 avril, j'ai écrit au sous-préfet pour lui demander une protection renforcée, puisque sur les réseaux sociaux commençait à circuler l'organisation d'une nouvelle manifestation prévue pour le 29 avril. Vu ce qui s'était passé, je n'avais pas envie de subir de nouveau des violences. Le sous-préfet m'a répondu le 13 avril qu'il allait faire une évaluation des risques sur ma personne. Voilà la réponse que j'ai eue ! Et puis, pas de nouvelle. Il a donc fallu que je le relance par mail le 25 avril. Le sous-préfet, le 28 avril, donc la veille de cette manifestation, m'a répondu que l'évaluation des risques était toujours en cours. Elle l'est encore actuellement...

Le 7 avril, j'ai été invité au Pouliguen par notre ami Joël Guerriau, qui organisait une réunion sur les violences envers les élus, justement pour expliquer la situation et pour évoquer une nouvelle fois auprès du sous-préfet, qui était présent à cette réunion, le manque de soutien. Deux collègues maires étaient également présents, dont ma collègue maire de Vue, une commune à proximité de Saint Brévin, dont le jugement de son prédécesseur, qui la harcelait en permanence, a eu lieu en début de semaine – il a été condamné.

Pour cette manifestation du 29 avril, nous étions aperçus, sur les réseaux sociaux, qu'était appelée à manifester, comme ce que nous avons vu à Paris ces derniers jours, toute une formation néonazie de Rennes. Plus de 100 personnes devaient venir à Saint-Brévin. On annonçait également, bien entendu, la présence de toute l'ultragauche du pays de Retz et de la région nantaise, qui appelait aussi à manifester, tout simplement pour venir se taper dessus. Le 17 avril, j'ai fait un courrier au préfet en lui précisant toutes ces informations pour lui dire que la manifestation allait entraîner des troubles à l'ordre public et lui en demander l'interdiction. Pas de réponse.

Le 25 avril, nous avons fait une relance. La veille de la manifestation, le sous-préfet m'a envoyé un mail disant qu'il ne pouvait pas l'interdire pour des raisons juridiques. Je l'ai reçu le matin. L'après-midi, on découvrait que le préfet de Paris interdisait la manifestation autour du Stade de France. Deux poids, deux mesures. Même s'il y a eu un recours s'agissant de la manifestation francilienne, notre préfet ne pouvait pas l'interdire juridiquement. Quelques jours après la manifestation, j'ai bien sûr renvoyé un courrier au préfet lui disant ce qui s'était passé. Nous l'avions averti. C'était le week-end de trois jours du 1^{er} mai.

La ville de Saint-Brévin et ses commerces ont subi des dégradations. On est une station balnéaire, beaucoup de monde s'y promène, et un grand nombre de nos commerces de centre-ville ont été obligés de fermer pratiquement toute la journée. Les dégradations, cela a également fait peur à beaucoup de Brévinois : dans une petite commune normalement tranquille, quand vous voyez arriver 100 jeunes cagoulés et tout de noir vêtus dans le centre-ville, vous rebroussez chemin. Une voiture et des poubelles ont brûlé, il y a eu pas mal de dégâts. Dans ce courrier, j'indiquais donc également au préfet qu'on allait répertorier toutes ces dégradations, et qu'on allait lui envoyer la facture. Nous savions très bien qu'il n'y participerait pas, mais c'était purement symbolique. On allait également faire chiffrer le manque à gagner par nos commerçants qui ont été obligés de fermer. Bien entendu, je n'ai reçu à ce jour aucune réponse à ce courrier. Il n'y a même pas eu d'arrestation, que ce soit d'un côté ou de l'autre, de l'ultradroite ou de l'ultragauche, rien. Ces manifestants sont repartis tranquillement chez eux après avoir cassé.

J'ai eu le rapport de la gendarmerie : 98 grenades lacrymogènes ont quand même été lancées. Dans une petite ville comme la mienne, cela paraît phénoménal. J'ai écrit, le 30 avril, au préfet pour lui dire son absence de soutien et lui demander le remboursement de tous ces dégâts.

Voyant cela, j'ai eu une longue discussion avec ma famille. Vous imaginez que c'est très difficile de continuer à vivre ça. Il y a deux semaines, lors du week-end du 8 mai, mon fils, qui habite Paris, est venu passer trois jours à Saint-Brévin. Nous étions à la terrasse d'un café le dimanche midi, donc en public. Une personne de ce collectif, qui avait bien entendu des idées d'extrême droite, s'est dirigée vers moi. Je l'avais vu arriver, mais j'avais tourné la tête pour ne pas le fixer du regard. Il est venu directement vers nous en m'insultant, en me disant : « *t'as pas fini de foutre le bazar à Saint-Brévin avec tes migrants ?* ». Tout en continuant à m'insulter, il a essayé de faire croire à tout le monde que c'était moi-même qui avais mis l'incendie à mes deux véhicules et à ma maison. Il a fini par partir.

J'ai donc relaté cet épisode à la presse pour expliquer pourquoi on ne voulait plus vivre ça. Ma femme ne veut pas non plus rencontrer ce genre de personne. C'est donc la raison pour laquelle j'ai décidé de démissionner de ma fonction d'élu et de quitter cette ville, qui m'avait accueilli il y a trente-deux ans.

J'ai envoyé ma démission au préfet le mardi qui a suivi. Il m'a appelé le lendemain. Nous avons discuté. Je lui ai dit que je n'avais pas senti le soutien de l'État, sa réponse a été que si, il m'avait soutenu. Lorsqu'il y a eu des manifestations, il avait tout fait, avec trois compagnies républicaines de sécurité (CRS) pour éviter les dégâts. Il avait envoyé également un sous-préfet d'astreinte, et la procureure était présente sur site. « *J'ai agi* » : voilà sa réponse.

Le préfet a écrit dans la presse qu'il m'avait eu régulièrement au téléphone... Il faut savoir que ce jour-là, après que j'ai remis ma démission, c'était la deuxième fois que je l'avais au téléphone. La première était le jour de l'incendie. Quant au le sous-préfet, je l'ai eu au téléphone, comme je vous l'ai dit, le jour de l'incendie. Depuis, plus jamais.

Voilà la chronologie de tout ce qui est arrivé. C'est pour cette raison que le manque de soutien de l'État que j'ai évoqué est flagrant. Surtout, quand je vois tous les messages de soutien que j'ai reçus.

Il y a quand même des Cada qui s'implantent un peu partout. Je m'aperçois que mes collègues maires ont des relations importantes avec les préfets et les sous-préfets, qui viennent faire des réunions publiques pour expliquer ce que c'est qu'un Cada à la population. Alors que nous, nous n'avons pas eu ce genre de choses.

Un autre fait également désolant : vous avez dû voir la communication du préfet après ma démission. Je ne m'attendais pas à ce que cela fasse de tels remous. Quand il dit qu'il a organisé des réunions publiques... De la part d'un préfet, mentir effrontément en public, c'est quand même important. Il représente l'État. Il sait très bien qu'il n'a pas organisé de réunions publiques, on a toutes les preuves. Il suffit de lui demander la date, il ne pourra pas en fournir. Il n'en a pas fait.

Donc voilà, résumée chronologiquement, toute mon histoire à Saint-Brévin. Ce qui est amusant, parce que je pense qu'il y a dû y avoir des retombées, c'est que certains ont dû se faire taper sur les doigts. Je vous ai raconté l'histoire avec ma famille, il y a deux semaines, et je l'ai raconté à la presse pour expliquer pourquoi je souhaitais quitter la commune. La gendarmerie m'a appelé en disant que je n'avais pas déposé de plainte... J'ai donc porté plainte. Ces jours-ci, ils ont même entendu ma femme, qui était présente hier également, et qui a porté plainte. Et je me suis aperçu, en allant signer ma plainte hier à la gendarmerie, qu'ils étaient en train de travailler sur les tracts haineux. D'un seul coup, maintenant, on peut faire quelque chose...

C'est aussi le cas pour le directeur de publication du site « Riposte laïque ». Quand on le leur avait dit, on nous avait répondu que c'était un site, qu'on ne pouvait rien faire. On a appris qu'ils étaient en train de monter tout un dossier pour le transmettre au procureur. Sur d'autres choses également, notamment sur les tracts que j'ai reçus, c'est pareil, ils sont en train de monter tout un dossier. C'est curieux... Des mois après, il a fallu qu'il arrive quelque chose pour que, d'un seul coup, on prenne conscience que rien n'avait été fait et que la liberté d'expression avait ses limites. Maintenant, cela bouge, mais un peu trop tard, je pense. (*Mmes et MM. les sénateurs applaudissent*)

M. Mathieu Darnaud, rapporteur de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France. – Je vous apporte à mon tour mon soutien et vous remercie de votre propos, poignant et désarçonnant. Ce sujet, la confrontation des élus à la violence, est au cœur des travaux de notre mission d'information. Nous imaginons ce que vous avez dû revivre en nous relatant ces faits.

Vous avez fait état de l'ensemble de vos saisines des autorités de l'État, préfet et sous-préfet. Ce n'est que récemment que la gendarmerie vous a invité à porter plainte. Aviez-vous déposé une main courante ? Était-ce le cas d'autres élus municipaux ?

Vous avez aussi mentionné une confrontation directe entre les habitants de votre commune et des membres du collectif, qui vous ont interpellés. Y a-t-il eu un contact avec le préfet à la suite de cet épisode ? L'État a-t-il cherché à entrer en contact avec ces personnes, notamment pour expliquer les raisons de la décision relative au Cada ?

Enfin, au-delà des témoignages de sympathie et de soutien, avez-vous fait une demande de soutien psychologique ? En avez-vous ressenti le besoin, notamment face au sentiment de solitude ?

M. Jean-François Rapin. – Bravo pour votre expression des choses, dans le calme, alors qu'on ressent en vous une émotion très forte, celle de quelqu'un qui a été bafoué. Vous exercez une noble profession, qui se raréfie parfois. En tant que confrère médecin, quel a été le ressenti de votre patientèle ?

Ensuite, je me souviens d'une question de Laurence Garnier, en séance publique, sur votre problème particulier : en avez-vous eu un retour ? Votre député, élu de la majorité, est-il intervenu sur ce sujet ? On peut s'étonner qu'il n'y ait pas eu un soutien plus fort.

Je constate, en tout cas, que nous sommes face au tonneau des Danaïdes à tous les niveaux : sécurité, probité, justice. Vous n'avez eu aucune réponse, et le château de cartes s'est écroulé avec votre démission.

M. Philippe Bas. – Je suis profondément indigné par les défaillances qui émaillent votre chronologie méthodique, d'autant plus que voilà maintenant cinq ans, après la mort brutale du maire de Signes, Jean-Mathieu Michel, notre consultation auprès des maires de France a révélé l'ampleur du phénomène, à la suite de laquelle nous avons formulé des recommandations dont certaines ont été reprises dans la loi.

La démocratie repose sur le fait que tout citoyen puisse devenir maire. Cependant, il n'y a pas d'école des maires. Nous demandions donc que, à chaque menace, insulte ou agression, soit immédiatement créée une cellule de crise pilotée par le préfet, demandant elle-même les poursuites pénales, afin que le maire ne soit pas seul. Les préfets et les procureurs de la République avaient reçu, à l'époque, des instructions ministérielles. Or nous constatons que nous restons à la situation antérieure. Ce n'aurait pas dû être à vous de prendre des initiatives, d'autant que l'État était concerné au premier chef, avec la création d'un Cada. C'est scandaleux de bout en bout.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – J'ai entre les mains les deux courriers de réponse du garde des Sceaux et du ministre de l'Intérieur, datés du 7 avril et du 6 mai 2021. Ces engagements sont manifestement non tenus.

M. Loïc Hervé. – Nous sommes stupéfaits. Il y a une dizaine d'années, là aussi pour la mise en place d'un Cada, je m'étais retrouvé dans une situation similaire, et j'avais bénéficié d'un soutien bien plus important du préfet et de la gendarmerie face à une situation qui mettait ma famille en danger.

Au-delà du manque de soutien, la non-association d'une ville comme la vôtre aux décisions touchant à l'accueil des demandeurs d'asile ne vous place-t-elle pas dans le mauvais rôle ? Cela vaut pour cette politique comme pour d'autres. Les lois reposent sur des êtres humains chargés de les appliquer : il faut un bouleversement de l'administration déconcentrée de l'État.

Enfin, j'ai une dernière question : votre décision est-elle irréversible ?

M. Patrick Kanner. – Vous êtes devenu un symbole défendu, à juste titre, par tous les maires de France. La foudre est tombée sur vous, la même que beaucoup de maires cherchent aujourd'hui à éviter. Représentant de vos concitoyens, vous êtes aussi, en tant que maire, un agent de l'État.

J'ai été choqué de lire, ce matin, que le préfet devait s'opposer à votre décision dans l'attente de votre rendez-vous de ce soir avec Mme la Première ministre. Je ne sais pas quels arguments de sa part pourraient vous convaincre de revenir sur votre décision, mais cela illustre la rupture de confiance entre le Gouvernement et les élus locaux. Avec le recul, quel message, en tant que représentants de la nation, pouvons-nous faire passer à l'exécutif ?

Je poserai une question à Mme la Première ministre sur votre situation cet après-midi, pour lui demander si elle a conscience de la situation. Dans mon département du Nord, le nombre d'élus locaux faisant part de leurs ras-le-bol est terrifiant et dangereux pour notre démocratie.

M. Hussein Bourgi. – Je souhaite exprimer trois sentiments. Tout d'abord, je vous remercie de votre présence et de votre témoignage, malgré l'épreuve que vous traversez avec votre famille, qui nous révulse. Ensuite, je me fais le porte-parole des maires de l'Hérault, qui vous apportent leur soutien et ne me parlent que de vous depuis quelques semaines. Enfin, nous sommes indignés par l'inaction de l'État : vous avez été victime d'une somme de lâcheté.

La Première ministre va vous recevoir : elle vous demandera sans doute de revenir sur votre démission. Je lui suggérerais d'abord deux annonces : vous présenter des excuses et limoger les hauts fonctionnaires censés représenter l'État dans votre département. La somme de leurs défaillances frise l'incompétence. On ne peut laisser des élus et des habitants livrés à de tels représentants.

Enfin, quelle est la nature du soutien de la part d'élus, nationaux ou locaux, dont vous avez bénéficié depuis l'annonce de la création du Cada à celle de votre démission ?

Mme Françoise Gatel. – Je veux vous dire mon admiration pour la manière dont vous vous adressez à nous, avec une sincérité et un sens des responsabilités qui nous impressionnent. Vous nous décrivez la tragédie de dérapages incontrôlés vous amenant à quitter la ville que vous servez. Nous vivons la conséquence de la faillite d'une chaîne de responsabilité, de l'abandon de l'État qui ordonne, mais laisse le maire exécuter seul.

Nous vous devons sans doute la prise de conscience que, partout, l'État doit être à vos côtés, car vous incarnez les valeurs de la République. La preuve, vous êtes transformé en bouc émissaire de la violence et de l'abandon de l'État.

Mme Cécile Cukierman. – À mon tour, je vous apporte notre soutien, mais vous dis aussi ma stupéfaction à l'écoute de votre témoignage. Sans que cela ne change rien à ce que vous avez subi, cela ne se passe pas heureusement toujours ainsi dans d'autres départements, sans quoi bien plus de 1 000 maires auraient déjà démissionné depuis le début du mandat. Nous prenons conscience, avec votre témoignage, d'une défaillance en cascade qui nous interpelle fortement. *In fine*, votre vie, celle de votre famille, ne connaît pas une fin dramatique, mais tout est imaginable.

Sans polémiquer, n'y a-t-il pas eu une sous-estimation des menaces à votre égard ? Ce n'était pas le fait de quelques individus. Dans votre cas, il y avait bien une organisation et une mobilisation de l'extrême droite à votre encontre. Chaque situation est unique, mais les cas se multiplient. Quand il n'y aura plus de maire, la démocratie sera à terre.

M. Jean-Michel Arnaud. – Je crains que votre situation ne soit pas isolée. Nous recevons régulièrement des témoignages, liés à des projets spécifiques ou à une ambiance générale, dans ce pays, d'attenter aux figures d'autorité et à leurs familles. J'ai une pensée pour celle du Président de la République : ce qui est arrivé aujourd'hui est dans un contexte différent, mais de même nature.

Comment la République fait-elle face à votre situation ? Il y a dix ans, avec l'association départementale des maires des Hautes-Alpes, nous avons créé une assistance juridique, et nous sommes l'une des premières à avoir conventionné avec un psychologue pour accompagner les maires, sur ce plan. Quand le maire lâche, c'est souvent pour protéger sa famille, qui elle n'a pas choisi l'engagement de l' élu.

S'agit-il, selon vous, d'une chaîne de défaillance individuelle, ou un déficit de la réponse institutionnelle ?

Enfin, vous avez subi du harcèlement sur les réseaux sociaux de la part de groupes organisés. Qu'en pensez-vous ? Bien souvent, nous sommes à portée de connexion de tout ce qui fait que la petite République qu'est la commune est bafouée. Il faut une réponse forte au harcèlement.

M. Joël Guerriau. – Le 7 avril, lorsque j'avais organisé cette réunion autour de la violence faite aux élus, presque une cinquantaine, pour la plupart des maires, étaient présents. Cher Yannick Morez, votre présentation du tract que vous avez décrit tout à l'heure m'avait marquée : elle était le témoignage d'une violence extrême touchant nos proches. Or, c'est lorsque ceux-ci sont touchés que nous sommes amenés à une décision telle que la vôtre. Elle est difficilement réversible, car on ne peut, par son engagement, mettre sa famille en danger.

Je ne comprends pas l'absence de réaction des forces de l'ordre face à des menaces odieuses et inacceptables. Comment vos proches l'ont-ils vécue ?

Mme Catherine Belrhiti. – Je vous remercie et vous félicite pour votre courage : vous dénoncez le sentiment, devenu général chez les maires, de l'abandon de l'État. Dans mon département de la Moselle, face à une dizaine de cas similaires, la réponse de la justice est très légère. Vous souhaitez une prise réelle de conscience de l'État : j'espère que cela servira.

Le 13 avril dernier, quand je l'ai interpellée, la ministre Dominique Faure m'annonçait des mesures, mais je crois que rien n'a été fait. Cela renvoie à l'incapacité chronique de réaffirmer l'autorité dans notre pays.

La justice a-t-elle des réponses à la hauteur contre ces agresseurs ?

M. Éric Kerrouche. – Vous êtes devenu un symbole, presque à votre insu. Votre situation est difficile.

Il y a plusieurs problèmes dans votre cas, avec la recrudescence des actions de l'extrême droite et de l'ultradroite en France, à Callac, à Lille, avec le bar La Citadelle, ou

encore à Lyon. Peut-on avoir trop de complaisance politique ? Ne faut-il pas réagir à ces exactions qui remettent en cause la démocratie locale, comme chez vous ?

Ensuite, cette protestation extrémiste s'est incarnée contre vous et votre équipe. Nous en arrivons à la protection et au statut des élus, pour qu'ils ne soient pas seuls face à ces situations. C'est précisément l'histoire de la solitude que vous avez décrite par rapport à un État qui n'a pas répondu comme il aurait dû le faire.

Selon vous, quelle réponse a manqué ? De quoi auriez-vous eu besoin pour affronter cette situation avant qu'elle ne déborde sur votre vie privée et votre famille ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce que vous avez décrit est bien plus éloquent que de grandes déclarations, parce que nous avons vu votre vécu. Mais notre soutien n'a de sens que si les choses changent. À la mort du maire de Signes, nous disions : « Plus jamais ça ! » Que s'est-il passé ?

On ne traite pas les dossiers à cause d'une routine, entre la crise des « gilets jaunes », les manifestations contre les retraites, *etc...* Or face à la question du droit d'asile, honneur de la République, un racisme banal se développe très rapidement, honte pour la France. Il faut un changement de cap pour que le moindre fait soit traité, plutôt qu'un empilement des dossiers. Il aurait fallu un coup d'arrêt.

À cet égard, j'ai été frappé quand, à l'Assemblée nationale, presque tout le monde s'est levé pour vous applaudir : certains sont restés assis face à la violence faite à un maire qui applique la loi de la République, qui est d'accueillir ceux qui sont persécutés.

Cela n'aura de sens que si cette République connaît un sursaut pour agir dès le premier tract, le premier papier. Comment l'incendie n'a-t-il pas suscité de réaction plus forte ? Notre soutien est le devoir de demander le changement.

Mme Valérie Boyer. – Je vous dis à mon tour tout mon soutien. À peine élue sénatrice, j'ai entendu un ministre proposer le hashtag #BalanceTonMaire, ce qui a créé un climat particulièrement délétère.

Nous avons tous été confrontés à la violence dans nos fonctions : nous assistons à la contestation de tout ce qui ressemble à une figure d'autorité ou de réussite, pour faire plier la République. Il y a quelques semaines, sur l'initiative du président de l'association des maires et de la présidente du département des Bouches-du-Rhône, nous avons réuni tous les maires et les parlementaires du département, mais aussi les représentants de l'État. De nombreux maires y ont évoqué la question des violences : ils ont été incités à porter plainte. Or vous êtes devenu le symbole des défaillances de la République, mais aussi du courage des élus.

Pensez-vous que l'inaction est liée à l'affaiblissement de la réponse publique et des services publics ? Que faudrait-il pour assurer une réponse effective et efficace ?

M. Yannick Morez. – Oui, certaines personnes ont réussi à porter plainte, notamment la directrice de l'école et la présidente de l'association des parents d'élèves. En fait, on leur a demandé à tout prix de le faire parce qu'elles ne se sont pas des élues, et qu'elles devaient assumer leur rôle de directrice d'école et à l'association des parents d'élèves. Je dirais donc qu'on les a aidées, et leur plainte a été enregistrée.

Tout à l'heure j'ai dit que le collectif m'avait demandé à tout prix de les aider pour obtenir un rendez-vous avec le préfet. Il a fallu que je le relance plusieurs fois, parce qu'il n'y avait pas de suite. La veille de la dernière manifestation, j'ai reçu un mail m'informant qu'ils avaient été reçus quelques jours auparavant par le secrétaire général de la préfecture.

Vous m'avez posé plusieurs questions sur l'aspect psychologique. J'ai beaucoup de chance, car je n'ai pas du tout un tempérament anxieux. Je subis les attaques, les menaces ou les insultes sans problème. Mais là, quand même, j'ai pris un coup sur la tête, le jour où c'est arrivé. Le matin même, je me demandais si ce n'était pas un cauchemar. Quand je me suis retrouvé, à 5 heures, du matin avec mon épouse, en train de voir mes voitures et ma maison brûler... On se sent complètement démuni. En plus, à cette heure-là, les pompiers ne mettent pas de sirène pour éviter les nuisances. Je peux vous assurer qu'on trouve le temps vraiment très long.

Le soutien psychologique, je pense qu'il peut être utile. J'ai vu, au sein même de mon équipe, que cela n'a pas été facile pour tous les élus. J'ai la chance d'avoir une équipe très soudée, mais il y en a un certain nombre à qui cela faisait peur, qui ne le vivaient pas très bien. Donc j'étais là pour essayer de leur remonter le moral et de maintenir toute l'équipe. Je pense que cela aurait été plus difficile pour certaines personnes. Probablement, des maires auraient démissionné avant. Un soutien psychologique peut être proposé pour essayer de pallier ces difficultés.

Ma patientèle a été un soutien total. Bien entendu, je ne pouvais pas tout raconter : vu le manque de médecins, même dans les communes comme la mienne, on n'a pas le temps de discuter trop longtemps avec les patients. Mais il y avait quand même un soutien important, notamment au niveau de ce projet de Cada, puisque tous les Brévinçois, mes patients aussi donc, ont vécu ces manifestations. En fin de compte, ceux qui y étaient opposés étaient vraiment une toute petite minorité, quelques personnes, puisque tous ceux qui manifestaient venaient hors de la commune. Lorsque la contre-manifestation a été organisée, beaucoup de Brévinçois, dont certains de mes patients, y ont participé. De ce côté-là, il n'y avait pas de difficulté.

Vous m'avez posé une question importante sur le soutien ou non du député, mon prédécesseur. En 2017, c'est lui qui m'avait demandé de prendre la suite. On a eu quelques petits différends sur la commune, et en 2020, quand j'ai décidé de me représenter, il s'est inscrit sur une liste opposée. C'était son droit, bien entendu.

Le jour de l'incendie, il ne m'a pas appelé. J'ai eu droit au communiqué officiel qu'il a mis sur les réseaux. Mon prédécesseur était pharmacien à Saint-Brévin. Pendant trente-deux ans, en exerçant, j'ai eu des relations régulières avec lui jusqu'à ce qu'il arrête sa profession de pharmacien. J'achetais mes fournitures médicales dans sa pharmacie. Là, le côté humain, je ne l'ai pas vu. Il y a deux ou trois semaines, nous avons inauguré un nouvel établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) dans ma commune. Le directeur du département a pris de mes nouvelles, le vice-président du département aussi. M. le député, qui était présent et que je n'avais pas vu depuis longtemps, ne m'a même pas demandé de nouvelles. Depuis, pas un mot. Je sais qu'il est intervenu hier lors des questions d'actualité à l'Assemblée, mais bon... Je n'en dirai pas plus.

Ma décision est-elle irréversible ? Vous savez, depuis le 22 mars dernier, j'ai pris le temps de réfléchir, avec mon épouse et mes enfants, même si ces derniers ne vivent plus à

la maison, de façon à ne pas prendre une décision trop rapide. Maintenant, mes enfants me disent de tout arrêter, ma femme ne veut plus rester à Saint-Brévin puisque, pour l'instant, l'auteur des faits n'est toujours pas arrêté. Elle me dit que, quand elle fait les courses, elle le croise peut-être. Ajoutez à cela ce qui s'est passé le week-end dernier, ma décision est prise et je ne reviendrai pas en arrière. J'avais un autre projet, que nous avons construit avec mon épouse, mais que nous avons prévu de réaliser en 2026, puisque j'avais déjà décidé de ne pas me représenter à l'issue de mon troisième mandat. Ce projet, nous allons l'avancer et nous allons pouvoir en profiter.

Concernant les messages à faire passer à l'exécutif, quand j'ai eu le préfet au téléphone le jour de ma démission, je lui ai parlé du manque de soutien et de l'isolement que nous avons ressentis. C'est la raison pour laquelle j'avais évoqué dans mon communiqué le manque de soutien de l'État. Ce que je lui ai dit c'est qu'il y a sûrement des choses à faire. Quand il a été nommé préfet, il aurait peut-être pu organiser, à l'échelle de la Loire-Atlantique, une réunion pour se présenter et rencontrer les différents maires. Je sais bien qu'il ne peut pas se rendre dans toutes les communes, mais vu ce qu'on subissait, il aurait pu faire en sorte qu'on ait plus de relations, ne serait-ce que par des coups de téléphone et des courriers. Il y avait probablement un gros problème de communication entre le sous-préfet, le préfet et les collectivités territoriales, alors que dans d'autres départements, ce n'est pas du tout le cas. Dans d'autres départements, il y a une vraie relation entre les maires et le préfet, surtout qu'on a souvent entendu dire que le couple important, c'était le couple préfet-maire. Le couple préfet-maire, là, on ne peut pas vraiment dire que je l'ai connu.

Si j'ai décidé d'aller jusqu'au bout et de venir devant vous ce matin, c'est parce que je n'ai pas envie que cela se reproduise. Je n'ai pas envie non plus que les autres maires qui m'ont adressé des messages et qui subissent eux aussi des violences verbales ou physiques vivent la même chose. Je crois qu'il faut que cela change. On s'aperçoit que malgré les différentes propositions de loi en lien avec ce sujet, rien n'a bougé.

Mon souhait, puisque certains ont dit que j'étais devenu un symbole, ce serait de terminer cette carrière politique en essayant d'avoir fait quelque chose et d'avoir fait bouger les lignes pour l'avenir et notamment pour les élus car on s'aperçoit quand même que les contraintes qui pèsent sur eux sont de plus en plus importantes. Qui est en contact avec les concitoyens ? C'est le maire qui est en première ligne et c'est lui qui doit défendre à tout prix les décisions de l'État. On sait très bien que ce n'est pas simple. Au tout début de mon intervention, j'ai cité le ZAN, je pense que cela va être difficile d'annoncer à certains citoyens que leur terrain n'est plus constructible et qu'on ne peut plus rien y faire.

Dans différents projets de l'État, est ce qu'il y a de la communication ? Pas forcément. Avec mon collègue Jean-Michel Brard, le maire de Pornic, nous avons organisé une conférence de presse parce que nos riverains nous disaient : « *Arrêtez de bétonner, arrêtez de bétonner dans les centres villes !* », pour essayer d'expliquer justement à nos concitoyens que nous appliquons la loi. Au niveau de mon bulletin municipal, il y a aussi un dossier pour essayer d'expliquer les décisions, pour éviter d'être harcelé ou critiqué en permanence. Mais c'est vrai, il y a peut-être un manque de communication de la part de l'exécutif pour faire comprendre à nos concitoyens que ce n'est pas le maire qui est responsable, que lui malheureusement est obligé de subir, de faire appliquer la loi et d'essayer de faire comprendre ces différents messages auprès des concitoyens.

S'agissant du soutien des élus, puisque je suis également président de l'intercommunalité, nous sommes relativement soudés et tous mes collègues maires étaient

avec nous. Vous avez dû entendre parler de la zone à défendre (ZAD) du Carnet. Cela concerne encore une fois un projet de l'État ; douze sites qui étaient prêts pour accueillir des projets industriels, dont un dans notre intercommunalité. Cette ZAD s'est installée, ce qui a entraîné des nuisances pour nos concitoyens qui habitaient à proximité. Nous n'arrivions pas à obtenir de rendez-vous avec Didier Martin, le prédécesseur de l'actuel préfet, pour connaître la date d'évacuation de cette ZAD. Nous avons donc décidé un jour - les six maires, la sénatrice Laurence Garnier et la conseillère départementale -, de nous rendre à la préfecture à Nantes avec nos écharpes, pour obtenir un rendez-vous avec le préfet. Nous n'avons pas obtenu gain de cause et on nous a envoyé la police, pour manifestation non-déclarée. Nous sommes rentrés dans nos territoires et avons appris l'après-midi par la presse que nous serions reçus par le préfet. Nous avons eu ce rendez-vous deux semaines après.

Encore une fois, même si cela n'avait rien à voir avec le CADA, cela montre bien qu'il y avait quand même un décalage entre les élus locaux et l'État. Pour six maires, une sénatrice et une conseillère départementale, envoyer la police pour manifestation non déclarée !

Concernant la sous-estimation des menaces, le sous-préfet et le commandant de gendarmerie nous ont dit, lorsque nous les avons reçus, mes deux adjointes et moi : « *les menaces, c'est rien, nous aussi nous recevons des menaces* ». Nous leur avons pourtant rappelé que l'affaire Samuel Paty avait commencé par des menaces sur les réseaux sociaux ; nous avons bien vu à quoi cela a abouti. Le sous-préfet nous a indiqué que cela n'avait rien à voir. Nous avons vraiment eu l'impression de ne jamais avoir été entendus, de ne jamais avoir été pris au sérieux.

Les réseaux sociaux, c'est une véritable catastrophe, il va falloir agir. On assiste à un déchaînement de haine : certaines personnes utilisent de faux profils et attisent la haine en permanence. On se trouve totalement démunis. Bien sûr, quand ces commentaires apparaissent sur le site de la commune, on peut les enlever, mais lorsqu'il s'agit de groupes sur les réseaux sociaux, on ne peut rien faire. Cette haine et cette violence sur les réseaux sociaux sont incroyables. Une réflexion doit être menée pour bloquer ce phénomène. J'ai l'impression que ce déchaînement de haine se diffuse au niveau de la population. Certaines personnes peuvent être amenées à passer à l'acte.

Nous n'avons pas obtenu de réponse à nos multiples tentatives formulées auprès du procureur de la République, même si celle-ci m'a appelé le jour de l'incendie. La semaine suivante, elle a préféré appeler mon directeur de cabinet pour lui annoncer qu'elle ouvrirait une information judiciaire sur les menaces proférées à mon encontre, alors qu'elle n'avait pas répondu au premier courrier dans lequel nous avions listé toutes ces menaces. Donc là aussi, il y a un décalage important entre les élus et la justice.

Ceux qui sont condamnés s'en sortent bien ; cela ne les empêche donc pas de recommencer, sans compter toutes les plaintes qui sont classées sans suite. Il faut sûrement agir pour bien montrer qu'on ne peut pas faire n'importe quoi, qu'on ne peut pas insulter ou agresser verbalement ou physiquement les élus qui sont là pour faire appliquer les lois.

L'inaction publique, je crois que je l'ai démontrée. Je n'y reviens pas.

Si j'ai décidé d'aller jusqu'au bout, c'est que j'espère que les choses bougeront. Je rencontre d'ailleurs ce soir la Première ministre, Élisabeth Borne, accompagnée de Dominique Faure, ministre déléguée chargée des relations avec les collectivités territoriales et

de la ruralité. Au niveau des collectivités, des actions importantes doivent être menées pour les communes et pour les élus en général. Nous ne pouvons pas continuer comme cela.

Le taux d'abstention a fortement augmenté lors des dernières élections municipales de 2020. Beaucoup de petites communes n'ont pu présenter qu'une liste. Dans la commune de Corsept en Loire-Atlantique, près de Saint-Brévin, la liste a été déposée au dernier moment. Que va-t-il se passer en 2026 ? Avoir le choix entre plusieurs listes, c'est la garantie d'avoir un débat démocratique et des échanges. J'ai bien peur qu'en 2026, dans certaines petites communes, nous n'ayons pas de liste. Il va falloir prendre en compte cette non-participation et ce non-engagement des citoyens qui craignent parfois les conséquences d'un engagement politique. Nous devons les rassurer et ne pas leur montrer que le côté négatif des fonctions.

J'ai essayé de répondre à toutes les questions. Je vous remercie de m'avoir écouté, c'était très important pour moi d'être présent ce matin pour essayer de faire passer un message.

M. François-Noël Buffet, président.- Dans ce climat général de violences et d'intimidations, il y a une urgence à agir pour les élus locaux. Je tenais également à vous informer que dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2017, nous entendrons bientôt le garde des Sceaux. Cette audition sera l'occasion de revenir sur les relations entre la justice et les élus locaux. Nous souhaitons poursuivre notre travail pour comprendre ce qui s'est passé et mènerons pour cela de nouvelles auditions dans les prochaines semaines.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 13 h 05.

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

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de M. Rémy Pointereau, président -

La réunion est ouverte à 18 h 30.

Offices de l'eau dans les outre-mer - Audition (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 20 heures.

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

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de M. Rémy Pointereau, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Audition de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de
l'environnement et du travail (Anses) (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 heures.

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

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 22 MAI

Commission des affaires économiques

Mercredi 24 mai 2023

À 10 heures

Salle 263

Captation vidéo

- Audition de MM. Bruno Arcadipane, président, Philippe Lengrand, vice-président, et Mme Nadia Bouyer, directrice générale d'Action Logement Groupe

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

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 22 mai 2023 à 12 heures.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 593 (2022-2023) visant à sécuriser et réguler l'espace numérique

Commission des affaires étrangères

Mercredi 24 mai 2023

À 9 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Eric Trappier, Président-directeur général de Dassault Aviation, sur le projet de loi de programmation militaire.

- Examen du rapport d'information du groupe de travail sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » dans la perspective de la loi de programmation militaire (MM. Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard, rapporteurs).

- Examen du rapport d'information du groupe de travail sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (action 2 : Coordination de la sécurité et de la défense, SGDSN, Cyberdéfense), dans la perspective de la loi de programmation militaire (MM. Olivier Cadic et Mickaël Vallet, rapporteurs).

Commission des affaires sociales

Mercredi 24 mai 2023

À 9 heures

Salle 213

Captation vidéo

- Audition de Mme Nadiège Baille et du Pr Olivier Claris sur la mission relative à la création d'une gouvernance hospitalière assurée par un tandem administratif et médical

- Audition commune sur la gouvernance hospitalière :

. M. Philippe El Sair, président de la conférence des directeurs généraux de centre hospitalier universitaire

. M. Francis Saint-Hubert, président de la conférence nationale des directeurs de centre hospitalier

. Pr Rémi Salomon, président de la conférence nationale des présidents de commission médicale d'établissement de centre hospitalier universitaire

. Dr David Piney, vice-président de la conférence des présidents de commission médicale d'établissement de centre hospitalier

À 16 h 30

Salle 263

Captation vidéo

- Audition de Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance, sur l'application des lois réformant la protection de l'enfance

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 24 mai 2023

À 9 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Olivier Thibault, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de la biodiversité (OFB), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (M. Guillaume Chevrollier, rapporteur)

- Vote sur la proposition de nomination de M. Olivier Thibault, aux fonctions de directeur général de l'Office français de la biodiversité (OFB), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 23 mai 2023

À 14 heures

Salle 245

- Examen des éventuels amendements de séance sur le projet de loi n°539 (2022-2023) relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet d'actes de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 (procédure accélérée) (Mme Béatrice Gosselin, rapporteur)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 22 mai 2023 à 12 heures

- Examen des éventuels amendements de séance sur la proposition de loi n°389 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne (Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 22 mai 2023 à 12 heures

Mercredi 24 mai 2023

À 14 heures

Salle 245

- Examen du rapport et vote sur les recommandations de Mme Céline Boulay-Espéronnier, Mme Sonia de La Prôvoté et M. Jérémie Bacchi, corapporteurs de la mission d'information sur la situation de la filière cinématographique en France

Jeudi 25 mai 2023

À 8 h 15

Salle René Monory

Ouverte à l'ensemble des sénateurs – Captation vidéo

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport et élaboration du texte de la commission, dans le cadre de la procédure de législation en commission, sur la proposition de loi n°880 (2021-2022) visant à verser automatiquement une bourse d'études (échelon 7) aux étudiants dont au moins l'un des deux parents est porteur d'un handicap (dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %) (Mme Toine Bourrat, rapporteure)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Mardi 23 mai 2023 à 12 heures

Commission des finances

Mercredi 24 mai 2023

À 9 h 30

Salle 131

- Examen des amendements au texte de la commission sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces¹ (M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : lundi 22 mai 2023, à 12 heures

- Contrôle budgétaire – communication de M. Jean-François RAPIN, rapporteur spécial, sur l’institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 593 (2022-2023) visant à sécuriser et réguler l'espace numérique

À 11 heures

Salle 131

Captation vidéo

- Audition de Mme Carine CAMBY, présidente de la première chambre de la Cour des comptes et membre du Haut Conseil des finances publiques, sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2022, la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2022 et les avis du Haut Conseil des finances publiques sur les projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année pour 2021 et pour 2022

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 23 mai 2023

À 17 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, sur son rapport d'activité pour 2022 et la proposition de loi relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public

À 18 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 et le projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire, et sur les violences contre les élus

Mercredi 24 mai 2023

À 9 h 30

Salle 216

- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 593 (2022-2023) visant à sécuriser et réguler l'espace numérique ;
- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants ;

- Examen des amendements éventuels aux articles délégués au fond (1er à 5, 8, 8 bis et 11) du texte n° 615 (2022-2023) de la commission des finances sur le projet de loi n° 531 (2022-2023) visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces (procédure accélérée) (rapporteur pour avis : M. Alain Richard)

Commission des affaires européennes

Mercredi 24 mai 2023

À 13 h 30

Salle René Monory

- Avenir de la pêche : examen de l'avis politique et du rapport de M. Alain Cadec sur la proposition de résolution européenne de M. Michel Canévet n° 557 relative à la protection de la filière pêche française et aux mesures préconisées dans le cadre du « Plan d'action pour le milieu marin » présenté le 21 février 2023 par la Commission européenne
- Normes d'émissions polluantes des véhicules : examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique sur la proposition de règlement établissant les normes Euro 7, de Mme Pascale Gruny, MM. Jean-Michel Houllégatte et Dominique de Legge

Jeudi 25 mai 2023

À 9 h 30

Salle A120

- Déplacement en Moldavie d'une délégation de la commission des affaires européennes du 24 au 27 avril 2023 : communication de Mmes Marta de Cidrac, Gisèle Jourda et M. André Reichardt

Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique

Lundi 22 mai 2023

À 15 heures

Salle 263

Captation vidéo

À 15 heures :

- Audition de M. Olivier David, chef du service du climat et de l'efficacité énergétique à la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

À 16 heures :

- Table ronde autour de sociétés d'accompagnement à la rénovation énergétique, en présence de :

. M. Maxime Jacquier, porte-parole du Groupement des professionnels des certificats d'économies d'énergie (GPCEE)

. M. Pierre-Marie Perrin, directeur des affaires publiques de Hellio

. Mme Audrey Zermati, directrice stratégie, et M. Romain Ryon, directeur des affaires publiques, d'Effy

. M. Jean-Baptiste Devalland, directeur général de Teksial

. Mme Sylvie Charbonnier, secrétaire générale du syndicat Symbiote

. M. Vincent Legrand, président, et Mme Leana Msika, responsable affaires publiques, de Doremi

À 18 heures

- Table ronde sur le thème de la rénovation énergétique en Outre-mer, autour de :

. M. Frédéric Chanfin, directeur du Centre d'innovation et de recherche du bâti tropical (CIRBAT) (en visioconférence)

. M. Maxence Lefèvre, président du Conseil régional de l'Ordre des architectes de la Réunion-Mayotte (en visioconférence)

. Mme Sabrina Mathiot, directrice de l'Union sociale d'organismes HLM d'Outre-mer (USHOM)

. MM. Brayen Sooranna, directeur des Outre-mer à l'Union social de l'habitat Outre-mer (USH OM) et Remy Vasseur, responsable du département énergie et bas carbone au sein de la direction de la maîtrise d'ouvrage de l'Union sociale de l'habitat (USH)

Mardi 23 mai 2023

À 15 h 30

Salle 67

Captation vidéo

À 15 h 30

- Audition de M. Frank Lacroix, directeur général adjoint d'ENGIE, en charge des activités Energy Solutions

À 16 h 30

- Audition de MM. Guillaume Laroque, président de TotalEnergies Marketing France et Francois Ioos, directeur certificats d'économies d'énergies de TotalEnergies

À 17 h 30

- Audition conjointe de M. Laurent Bortoli, directeur des crédits à la direction du marketing de la banque de détail de la Banque Postale et de Mme Sophie Olivier, directrice des marchés et des études à la Confédération nationale du Crédit Mutuel

À 18 h 30

- Table ronde Innovation et start-up, autour de :

. M. Hervé Charrue, directeur général adjoint chargé de la recherche et du développement du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

. M. Christophe Philipponneau, directeur général de Tipee

. M. Nicolas Durand, président-directeur général de Cozynergy

Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française

Mercredi 24 mai 2023

À 13 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition commune de représentants de cabinets de conseil :

. AEC Partners

. Bain & Company

. BCG

. McKinsey

. Roland Berger

Jeudi 25 mai 2023

À 11 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Roland Lescure, ministre délégué chargé de l'Industrie

À 13 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de MM. Olivier Truelle, administrateur et Philippe Truelle, président-directeur général, des laboratoires CDM Lavoisier

Mission d'information sur le thème : « Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert »

Mardi 23 mai 2023

À 16 h30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Anne RIGAIL, directrice générale d'Air France

À 18 heures

Salle René Monory

- Audition conjointe de M. Stéphane RAISON, directeur général d'HAROPA PORT, et de M. Christophe LENORMAND, chef du service Flottes et marins de la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA)

Mission d'information « Gestion durable de l'eau »

Mercredi 24 mai 2023

À 14 heures

Salle 216

Captation vidéo

- Audition de MM. Thierry CAQUET, directeur scientifique Environnement, et Marc GAUCHÉE, conseiller du P-DG pour les relations parlementaires et institutionnelles, de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

Mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France

Mercredi 24 mai 2023

À 14 heures

Salle 67

Captation vidéo

- Audition de Mme Cécile Raquin, directrice générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur et des outre-mer

À 17 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Audition de M. Patrice Verchère, président de la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien, membre du conseil d'administration d'Intercommunalités de France